



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Ottende Afdeling)

7. august 2018*

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – direktiv 2011/92/EU – vurdering af visse projekters indvirkning på miljøet – bilag II – punkt 1, litra d) – begrebet »rydning af skov med henblik på omlægning til anden arealudnyttelse« – etablering af en linjeføring gennem skov i forbindelse med anlæg og drift af en luftledning til transport af elektricitet«

I sag C-329/17,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig) ved afgørelse af 19. maj 2017, indgået til Domstolen den 1. juni 2017, i sagen:

Gerhard Prenninger,

Karl Helmberger,

Franziska Zimmer,

Franz Scharinger,

Norbert Pühringer,

Agrargemeinschaft Pettenbach,

Marktgemeinde Vorchdorf,

Marktgemeinde Pettenbach,

Gemeinde Steinbach am Ziehberg

mod

Oberösterreichische Landesregierung,

procesdeltager:

Netz Oberösterreich GmbH,

har

* Processprog: tysk.

DOMSTOLEN (Ottende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, J. Malenovský, og dommerne M. Safjan og D. Šváby (refererende dommer),

generaladvokat: P. Mengozzi,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Gerhard Prenninger m.fl. ved Rechtsanwalt W. List,
- Netz Oberösterreich GmbH ved Rechtsanwälte H. Kraemmer og M. Mendel,
- den østrigske regering ved G. Eberhard, som befuldmægtiget,
- Europa-Kommissionen ved A.C. Becker og C. Zadra, som befuldmægtigede,

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

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 4, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EUT 2012, L 26, s. 1, herefter »direktiv 2011/92«) og af bilag II hertil.
- 2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Gerhard Prenninger og otte andre sagsøgere og Oberösterreichische Landesregierung (delstatsregeringen i Oberösterreich) vedrørende spørgsmålet, om projektet om anlæg af den elektriske luftledning »110 kV-Leitung Vorchdorf-Steinfeld-Kirchdorf« skal undergives en forudgående vurdering af indvirkningen på miljøet.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Tredje, syvende, niende og ellefte betragtning til direktiv 2011/92 har følgende ordlyd:
»(3) Principperne for vurdering af indvirkningerne på miljøet bør harmoniseres navnlig med hensyn til, hvilke projekter der bør underkastes vurdering, bygherrens hovedforpligtelser og indholdet af vurderingen. Medlemsstaterne bør kunne fastsætte strengere miljøbeskyttelsesregler.

[...]

- (7) Tilladelse til offentlige og private projekter, som kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, bør først gives, efter at en vurdering af de væsentlige indvirkninger på miljøet, disse projekter kan forventes at få, er blevet foretaget. Denne vurdering bør foretages på grundlag af relevante oplysninger fra bygherren og eventuelt også fra de myndigheder og den offentlighed, der forventes at blive berørt af projektet.

[...]

- (9) Projekter inden for andre kategorier har ikke nødvendigvis i alle tilfælde væsentlige indvirkninger på miljøet, og sådanne projekter bør underkastes en vurdering, når medlemsstaterne finder, at de kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet.

[...]

- (11) Når medlemsstaterne fastsætter sådanne tærskelværdier eller kriterier eller foretager en individuel gennemgang af projekterne for at fastlægge, hvilke der bør underkastes en vurdering på grund af deres væsentlige indvirkninger på miljøet, bør de tage hensyn til de relevante udvælgelseskriterier, som er fastsat i dette direktiv; i overensstemmelse med nærhedsprincippet er medlemsstaterne nærmest til at anvende sådanne kriterier i de konkrete tilfælde.«

- 4 Dette direktivs artikel 1 bestemmer i stk. 1:

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

- 5 I det nævnte direktivs artikel 2, stk. 1, i bestemmes det:

»Medlemsstaterne vedtager de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, undergives et krav om tilladelse og en vurdering af deres indvirkninger på miljøet, inden der gives tilladelse. Disse projekter er defineret i artikel 4.«

- 6 Artikel 4, stk. 2, i direktiv 2011/92 bestemmer:

»Med forbehold af artikel 2, stk. 4, skal medlemsstaterne afgøre, om projektet skal vurderes i henhold til artikel 5-10, for projekter, der er opført i bilag II. Medlemsstaterne skal foretage denne afgørelse ved hjælp af:

a) en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde,

eller

b) tærskelværdier eller kriterier fastsat af medlemsstaten.

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

- 7 I bilag II til dette direktiv er opført »projekter omhandlet i artikel 4, stk. 2«. I dette bilags punkt 1 om projekter inden for landbrug, skovbrug og akvakultur er i litra d) opført projekter vedrørende »nyplantning og rydning af skov med henblik på omlægning til anden arealudnyttelse«.

National ret

- 8 § 3 i Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 – UVP-G 2000 (forbundslov om vurdering af indvirkningen på miljøet 2000 – UVP-G 2000) (BGBl. nr. 697/1993), i den i BGBl. I, nr. 4/2016 offentliggjorte affattelse, vedrører genstanden for vurderingen af indvirkningen på miljøet. Denne bestemmelse opstiller princippet om, at de projekter, der er opført i bilag 1 til denne lov, skal undergives en sådan vurdering, og beskriver den procedure, der skal følges, og de betingelser, der skal opfyldes i denne forbindelse.

- 9 Bilag 1 til den nævnte lov er affattet således:

»Bilaget omfatter de projekter, der kræver, at der foretages en [vurdering af indvirkningen på miljøet] i henhold til § 3.

I bilagets kolonne 1 og 2 opregnes de projekter, som under alle omstændigheder kræver, at der foretages en [vurdering af indvirkningen på miljøet], og som skal undergives en procedure for [vurdering af indvirkningen på miljøet] (kolonne 1) eller en forenklet procedure (kolonne 2). [...]

I kolonne 3 er de projekter opregnet, i forhold til hvilke der kun gælder et krav om en [vurdering af indvirkningen på miljøet], når særlige forudsætninger er opfyldt. I forhold til disse projekter skal der i hvert enkelt tilfælde fra og med den minimumsgrænseværdi, der er anført, foretages en efterprøvelse. Hvis den konkrete efterprøvelse viser, at der består krav om en [vurdering af indvirkningen på miljøet], skal denne følge den forenkledte procedure.

Punkt 46	a) rydning ^{14a)} på et areal på mindst 20 ha	[...]
	[...]	

«

- 10 Forstgesetz 1975 (forbundslov om skovbrug) af 3. juli 1975 (BGBl. nr. 440/1975), i den i BGBl. I, nr. 56/2016 offentliggjorte affattelse, indeholder en § 13 med overskriften »Genplantning«, hvori det hedder:

»[...]

(10) For så vidt som et energiledningsanlæg udelukker fuld udvikling af højdevæksten på anlæggets tracé, og der er blevet meddelt dispensation i henhold til § 81, stk. 1, litra b), skal ledningsindehaveren efter hver fældning sørge for rettidig genplantning af tracéarealet.«

- 11 Denne lovs § 17 med overskriften »Rydning« har følgende ordlyd:

»(1) Anvendelse af skovareal til andre formål end skovkultur (rydning) er forbudt.

[...]«

- 12 Den nævnte lovs afsnit IV vedrørende »brug af skove« indeholder en § 81 med overskriften »Dispensation«, hvori det bestemmes:

»(1) Efter ansøgning skal myndigheden meddele dispensation fra forbuddet i § 80, stk. 1, når

[...]

- b) linjeføring gennem skov er nødvendig med henblik på etableringen af et energiledningsanlæg, og så længe dette anlæg lovligt eksisterer

[...]«

Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

- 13 Ved skrivelse af 29. marts 2016 anmodede elnetoperatøren Netz Oberösterreich GmbH delstatsregeringen i Oberösterreich om at oplyse, om projektet om anlæg af den elektriske luftledning »110 kV-Leitung Vorchdorf-Steinfeld-Kirchdorf« skulle undergives en vurdering af indvirkningen på miljøet.
- 14 Ved afgørelse af 14. juni 2016 fastslog delstatsregeringen i Oberösterreich, at der ikke skulle foretages en sådan vurdering af det nævnte projekt.
- 15 Gerhard Prenninger og otte andre sagsøgere anlagde sag til prøvelse af denne afgørelse ved Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Østrig), som frifandt delstatsregeringen.
- 16 Denne ret konstaterede for det første, at det omhandlede projekt bestod i etablering af et elektrisk ledningsanlæg af en samlet længde på 23,482 km, opførelse af en ny transformatorstation og udvidelse af en eksisterende transformatorstation.
- 17 For det andet sondrede den mellem det skovareal, der skulle »ryddes«, og som udgjorde 0,4362 ha, og det areal, hvor linjeføringen skulle etableres – dvs. det areal, hvor træer, der befinder sig under elledningerne, skal fældes for at sikre en mindste sikkerhedsafstand til elkablerne – på 17,82 ha.
- 18 For det tredje fandt Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager), at etablering af linjeføringen ikke kunne kvalificeres som »rydning« som omhandlet i national ret, fordi en sådan kvalificering forudsætter, at de berørte skovarealer ophører med at blive brugt til skovkultur. Det fremgår imidlertid af det omhandlede projekt, at det berørte fældningsareal fortsat vil være genstand for normal skovforvaltning, for så vidt som der fortsat regelmæssigt vil kunne foretages fældning, borttransport af træ og nyplantning af træer.
- 19 Ifølge denne ret bekræftes en sådan fortolkning af punkt 1), litra d), i bilag II til direktiv 2011/92. Efter denne rets opfattelse skal begrebet »rydning af skov med henblik på omlægning til anden arealudnyttelse« som omhandlet i denne bestemmelse fortolkes således, at det også kræver en forandring af skovarealerne med henblik på en anden anvendelse af arealerne.
- 20 Gerhard Prenninger og otte andre sagsøgere har iværksat revisionsanke af denne dom ved den forelæggende ret, Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig).
- 21 Denne ret er i lighed med Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) af den opfattelse, at etablering af en linjeføring gennem skov ikke udgør anvendelse af skovareal til andre formål end skovkultur og derfor ikke kan anses for at udgøre rydning i henhold til national ret.
- 22 Ikke desto mindre rejser den forelæggende ret spørgsmålet, om en sådan fortolkning af begrebet »rydning« er i overensstemmelse med direktiv 2011/92. Det fremgår ganske vist af ordlyden af punkt 1), litra d), i bilag II til dette direktiv, at kun rydning af skov, der har til formål at ændre karakteren af arealanvendelsen, er omfattet. Det kan derfor hævdes, at etablering af en linjeføring gennem skov, der ikke indebærer en sådan ændring, men gennemføres i den erklærede hensigt at bevare skoven, ikke kan kvalificeres som »rydning af skov med henblik på omlægning til anden arealudnyttelse« som omhandlet i denne bestemmelse.

- 23 I dom af 3. juli 2008, Kommissionen mod Irland (C-215/06, EU:C:2008:380), fandt Domstolen imidlertid, at Irland havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EU-retten ved at have givet tilladelse til en skovfældning, uden at der forud herfor var blevet foretaget en vurdering af indvirkningen på miljøet. Den forelæggende ret har bemærket, at Domstolen i denne doms præmis 109 fremhævede den miljømæssige sårbarhed i det berørte geografiske område, der er et af de udvælgelseskriterier, der er nævnt i bilag III til direktiv 2011/92, og som skal tages i betragtning, navnlig under hensyn til »det naturlige miljøes bæreevne«, med særlig opmærksomhed på visse områder, herunder bjerg- og skovområder. Den forelæggende ret finder, at sådanne betragtninger kan forstås som en udvidelse af begrebet »rydning af skov med henblik på omlægning til anden arealudnyttelse« i punkt 1), litra d), i bilag II til direktiv 2011/92 eller som en indikation af, at en anden fortolkning af dette begreb end den, der er anført i denne doms præmis 22, kommer i betragtning.
- 24 På denne baggrund har Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal [direktiv 2011/92] fortolkes således, at »etablering af en linjeføring« med henblik på etablering af et energiøkonomisk ledningsanlæg og i dettes retmæssige driftstid udgør »rydning af skov med henblik på omlægning til anden arealudnyttelse« som omhandlet i [dette direktivs] bilag II, nr. 1), litra d)?«

Om det præjudicielle spørgsmål

- 25 Med spørgsmålet ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om punkt 1, litra d), i bilag II til direktiv 2011/92 skal fortolkes således, at etablering af en linjeføring gennem skov med henblik på anlæg og drift af en elektrisk luftledning som den i hovedsagen omhandlede, så længe denne lovligt består, er omfattet af begrebet »rydning af skov med henblik på omlægning til anden arealudnyttelse« som omhandlet i denne bestemmelse.
- 26 Det bemærkes indledningsvis, at sagsøgerne i hovedsagen i de bemærkninger, de har indgivet til Domstolen, har bestridt udstrækningen af de arealer, der er berørt af etableringen af den i hovedsagen omhandlede linjeføring. De mener, at det areal, der er berørt heraf, omfatter 39 ha og ikke, som den forelæggende ret har fastslået, 17,82 ha.
- 27 I denne henseende skal der henvises til, at i medfør af traktatens artikel 267, der er baseret på en klar adskillelse mellem de nationale retters og Domstolens funktioner, henhører enhver bedømmelse af de faktiske omstændigheder under den nationale rets kompetence. Domstolen har nærmere bestemt alene kompetence til at træffe afgørelse vedrørende fortolkningen og gyldigheden af en EU-retsakt med udgangspunkt i de faktiske omstændigheder, som den nationale ret har anført i forelæggelsen. Det tilkommer i denne forbindelse den nationale ret at fastslå de faktiske omstændigheder, der har givet anledning til sagen, og at fastslå, hvilke konsekvenser disse har for den afgørelse, som retten skal træffe (dom af 8.5.2008, Danske Svineproducenter, C-491/06, EU:C:2008:263, præmis 23).
- 28 Der skal henvises til, at medlemsstaterne i henhold til artikel 4, stk. 2, i direktiv 2011/92 enten ved hjælp af en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde eller ved hjælp af tærskelværdier eller kriterier fastsat af dem, afgør, om projekter, der er opført i bilag II til dette direktiv, skal underkastes en vurdering af indvirkningen på miljøet.
- 29 Blandt disse projekter er i punkt 1, litra d), i dette bilag II angivet rydning af skov med henblik på omlægning til anden arealudnyttelse.
- 30 I denne henseende har Domstolen allerede fastslået, at de begreber, som er indeholdt i dette bilag, er EU-retlige begreber, som skal fortolkes selvstændigt (jf. i denne retning dom af 25.7.2008, Ecologistas en Acción-CODA, C-142/07, EU:C:2008:445, præmis 29).

- 31 Ifølge fast retspraksis skal der desuden ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af.
- 32 Det fremgår af ordlyden af punkt 1), litra d), i dette bilag II, at ikke al rydning af skov, men udelukkende rydning af skov, der udføres med henblik på en ny anvendelse af de berørte arealer, er omfattet heraf.
- 33 Det må imidlertid fastslås, at for så vidt som der planlægges etablering af en linjeføring gennem skov som den i hovedsagen omhandlede med henblik på anlæg og drift af en luftledning til transport af energi, overgår de berørte arealer til en ny anvendelse. Følgelig er etablering af en linjeføring som den i hovedsagen omhandlede omfattet af punkt 1), litra d), i bilag II til direktiv 2011/92.
- 34 Denne fortolkning støttes endvidere af det mål, der forfølges med direktiv 2011/92.
- 35 Domstolen har således fastslået, at hovedformålet med direktiv 2011/92, som det fremgår af dets artikel 2, stk. 1, er, at projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan få væsentlig indvirkning på miljøet, undergives en vurdering af denne indvirkning, inden der gives tilladelse (dom af 19.9.2000, *Linster*, C-287/98, EU:C:2000:468, præmis 52).
- 36 Domstolen har desuden ved flere lejligheder fastslået, at anvendelsesområdet for direktiv 2011/92 er vidt og dets formål meget bredt (dom af 24.10.1996, *Kraaijeveld m.fl.*, C-72/95, EU:C:1996:404, præmis 31, og af 28.2.2008, *Abraham m.fl.*, C-2/07, EU:C:2008:133, præmis 32).
- 37 Det ville således være i strid med hovedformålet med direktiv 2011/92, såvel som med det vide anvendelsesområde, som dette direktiv skal tillægges, at udelukke arbejder, der består i at etablere linjeføringer gennem skov, fra anvendelsesområdet for dets bilag II, fordi sådanne arbejder ikke er udtrykkeligt anført heri. En sådan fortolkning ville således gøre det muligt for medlemsstaterne at unddrage sig de forpligtelser, der påhviler dem i henhold til direktiv 2011/92, når de giver tilladelse til etablering af en linjeføring gennem skov, uanset dennes omfang.
- 38 Heraf følger, at etablering af en linjeføring gennem skov med henblik på anlæg og drift af en elektrisk luftledning er omfattet af punkt 1), litra d), i bilag II til direktiv 2011/92.
- 39 Denne fortolkning anfægtes på ingen måde af den omstændighed, at den østrigske lovgiver ved at tillade gennemførelse af sådanne etableringer af linjeføringer gennem skov har haft til hensigt at forfølge målet om skovbevarelse. Dels har Domstolen fastslået, at forfølgelsen af positive virkninger for miljøet ikke er relevant i forbindelse med en vurdering af, om det er nødvendigt at undergive et projekt en vurdering af indvirkningen på miljøet (jf. i denne retning dom af 25.7.2008, *Ecologistas en Acción-CODA*, C-142/07, EU:C:2008:445, præmis 41).
- 40 Dels er den omstændighed, at de fældede træer straks, enten naturligt eller kunstigt, bliver erstattet af andre skovvækster, uden betydning for det forhold, at de arealer, der berøres af etableringen af linjeføringen, har fået en ny anvendelse, nemlig som underlag for transport af elektrisk energi.
- 41 Henset til de foregående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at punkt 1, litra d), i bilag II til direktiv 2011/92 skal fortolkes således, at etablering af en linjeføring gennem skov med henblik på anlæg og drift af en elektrisk luftledning som den i hovedsagen omhandlede, så længe denne lovligt består, er omfattet af begrebet »rydning af skov med henblik på omlægning til anden arealudnyttelse« som omhandlet i denne bestemmelse.

Sagsomkostninger

- 42 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 sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

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

Punkt 1, litra d), i bilag II til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet skal fortolkes således, at etablering af en linjeføring gennem skov med henblik på anlæg og drift af en elektrisk luftledning som den i hovedsagen omhandlede, så længe denne lovligt består, er omfattet af begrebet »rydning af skov med henblik på omlægning til anden arealudnyttelse« som omhandlet i denne bestemmelse.

Underskrifter