



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. KOKOTT
fremsat den 17. november 2011¹

Sag C-567/10

**Inter-Environnement Bruxelles ASBL
Pétitions-Patrimoine ASBL
Atelier de Recherche et d'Action Urbaines ASBL
mod
Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Cour constitutionnelle (Belgien))

»Direktiv 2001/42/EF — vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet — anvendelse på hel eller delvis ophævelse af en plan om arealanvendelse — planer og programmer, som kræves ifølge love og administrative bestemmelser«

I – Indledning

1. Den belgiske forfatningsdomstol (Cour constitutionnelle) har forelagt to spørgsmål vedrørende anvendelsesområdet for direktivet om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet² (herefter »SMV-direktivet« [hvor SMV står for strategisk miljøvurdering]). Det skal for det første afklares, hvorvidt direktivet alene omfatter fastsættelse og ændring af planer og programmer eller tillige ophævelse af disse. Der rejses for det andet spørgsmål om, hvorvidt en miljøvurdering alene er nødvendig i forbindelse med vedtagelse af planer og programmer, som *kræves*, eller om der tillige skal foretages en vurdering, såfremt fastsættelsen alene fremgår af lov, men ikke er obligatorisk.

II – Retsforskrifter

A – SMV-direktivet

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

»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.«

¹ — Originalsprog: tysk.

² — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27.6.2001 (EFT L 197, s. 30).

3. 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
 - 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.«

4. Artikel 3 beskriver, hvilke planer og programmer der skal miljøvurderes. Stk. 1-5, der er særlig relevante, 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) [...]

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.

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.

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)[...]

B – Belgisk ret

5. De relevante bestemmelser findes i *Code bruxellois de l'aménagement du territoire* (lov om fysisk planlægning for Bruxelles, herefter »CoBAT«). Ifølge den forelæggende ret indeholder den følgende bestemmelser:

6. Proceduren for udarbejdelse af specielle planer for fysisk planlægning indebærer gennemførelse af en offentlig undersøgelse, høring af forskellige myndigheder og instanser og i princippet udarbejdelse af en miljørapport (CoBAT's artikel 43-50). Bestemmelserne i CoBAT om udarbejdelse af særlige planer for arealanvendelse finder anvendelse på ændring af disse planer (CoBAT's artikel 52). Disse bestemmelser finder imidlertid ikke anvendelse på proceduren for ophævelse af særlige planer for arealanvendelse.

7. Artikel 25 og 26 i bekendtgørelse af 14. maj 2009, som anfægtes under tvisten i hovedsagen, supplerer den hidtidige procedure for kommunalbestyrelsens beslutning om ophævelse med en procedure, som tillader regeringen at vedtage beslutning om ophævelse, men foreskriver ligeledes ikke en miljøvurdering.

8. I henhold til CoBAT's artikel 40 »vedtager hver kommune i regionen på eget initiativ eller inden for den frist, som regeringen har fastsat, særlige planer for arealanvendelse«. Denne bestemmelse synes at kræve, at der skal udarbejdes sådanne planer. Bestemmelsen er imidlertid en gentagelse af en tidligere bestemmelse, af hvis tilblivelseshistorie den forelæggende ret udleder, at det er muligt, at udarbejdelse af sådanne planer ikke er obligatorisk. Den forelæggende ret har endvidere anført, at kommunalbestyrelsen, hvis den modtager en ansøgning fra borgere, kan afslå at udarbejde en særlig arealanvendelsesplan (CoBAT's artikel 51).

9. Tvisten i hovedsagen vedrører endvidere planer for beskyttelse af visse bevaringsværdige bygninger. Ved artikel 30, litra c), og artikel 101 i bekendtgørelse af 14. maj 2009 indføres der bestemmelser om sådanne planer. De kan kræves, inden der meddeles en godkendelse, som er obligatorisk i henhold til CoBAT, og fastsættes efter anmodning fra regeringen eller en tredjedel af ejerne. En miljøvurdering er ikke fornøden.

III – Den præjudicielle anmodning

10. En række ikke statslige organisationer – Inter-Environnement Bruxelles ASBL, Petitions-Patrimoine ASBL og Atelier de Recherche et d'Action Urbaines ASBL (herefter »Inter-Environnement Bruxelles m.fl.«) – har under tvisten i hovedsagen anfægtet bestemmelser i Bruxelles-bekendtgørelsen af 14. maj 2009, hvorved der indføres forskellige ændringer af CoBAT. Sagsøgerne har bl.a. gjort gældende, at der i henhold til disse ændringsbestemmelser ikke kræves en miljøvurdering i overensstemmelse med SMV-direktivet for ophævelse af særlige arealanvendelsesplaner og vedtagelse af planer for fredede bygninger.

11. Den nationale ret forelagde derfor Domstolen følgende spørgsmål:

- »1) Skal definitionen af »planer og programmer« i artikel 2, litra a), i [SMV-direktivet] fortolkes således, at den fra dette direktivs anvendelsesområde udelukker en procedure for hel eller delvis ophævelse af en plan, såsom en særlig plan for arealanvendelse organiseret i henhold til artikel 58-63 i [CoBAT]?
- 2) Skal ordet »kræves« i samme direktivs artikel 2, litra a), forstås således, at det fra definitionen af »planer og programmer« udelukker planer, som ganske vist kræves ifølge lovbestemmelser, men hvis vedtagelse ikke er obligatorisk, såsom særlige planer for arealanvendelse i henhold til artikel 40 i [CoBAT]?«

12. Inter-Environnement Bruxelles m.fl., Kongeriget Belgien, Den Tjekkiske Republik, Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Med undtagelse af Det Forenede Kongerige deltog de nævnte procesdeltagere ligeledes i retsmødet den 27. oktober 2011.

IV – Retlig vurdering

13. Jeg vil først behandle det andet spørgsmål, da besvarelsen af dette kan være af betydning for, hvorvidt besvarelsen af det første spørgsmål er nødvendig. Ophævelse af særlige arealanvendelsesplaner som nævnt i det første spørgsmål kan nemlig kun være omfattet af anvendelsesområdet for SMV-direktivet, såfremt fastsættelse af sådanne planer ligeledes er omfattet af SMV-direktivet. Dette er imidlertid genstanden for det andet spørgsmål.

A – Det andet spørgsmål – krav om en retlig forpligtelse til fastsættelse af planer og programmer

14. Med henblik på besvarelsen af det andet spørgsmål skal det afklares, hvorvidt planer og programmer, der ganske vist fremgår af lovforskrifter, men som ikke kræves vedtaget, er omfattet af SMV-direktivet, eller om dette kun er tilfældet, såfremt der findes en retlig forpligtelse til at fastsætte sådanne planer.

15. Næsten samtlige sproglige affattelser af artikel 2, litra a), andet led, i SMV-direktivet nævner planer og programmer, som kræves udarbejdet, eller som er nødvendige. Planer og programmer, som er reguleret i lov, men hvis vedtagelse ikke er obligatorisk, er ikke omfattet af bestemmelsen. Som Det Forenede Kongerige korrekt påpegede, hviler Domstolens afgørelse i *Terre wallonne*-dommen på denne forudsætning³.

16. Kun den italienske affattelse kan forstås anderledes. Deri nævnes planer og programmer, der »fremgår« af lov (»previsti«). Dette vil også kunne omfatte foranstaltninger, der ganske vist fremgår af lovgivningen, men som ikke nødvendigvis kræves.

17. De forskellige sproglige versioner af en fællesskabsretlig bestemmelse skal fortolkes ensartet. Når der er uoverensstemmelse mellem versionerne, skal bestemmelsen derfor i princippet fortolkes på baggrund af den almindelige opbygning af og formålet med den ordning, som den er led i⁴. En bestemmelse, der er affattet forskelligt på de forskellige sprog, skal nemlig også fortolkes i overensstemmelse med ophavsmandens virkelige vilje⁵. Det fremgår af forhistorien til SMV-direktivets artikel 2, litra a), andet led, at den italienske version i overensstemmelse med lovgivers virkelige vilje alene skal omfatte planer og programmer, der kræves.

18. Hverken Kommissionens oprindelige forslag⁶ eller en ændret affattelse heraf⁷ indeholdt en betingelse om, at planer og programmer, som omfattes, skulle kræves ifølge lov. Efter at forslaget ikke umiddelbart blev vedtaget foreslog Kommissionen støttet af Belgien og Danmark, at direktivet i hvert fald skulle omfatte planer og programmer, »som er fastsat i lovgivningen eller bygger på retsforskrifter eller administrative bestemmelser«⁸. Lovgiver tog imidlertid heller ikke disse forslag til følge.

19. Rådet præciserede derimod også i den italienske affattelse af den fælles holdning, at den ordning, der til sidst blev vedtaget, og som ikke blev anfægtet af Parlamentet, kun omfatter obligatoriske planer og programmer (»*prescritti*«)⁹. Den italienske affattelse af direktivet, skal følgelig ligeledes fortolkes således, at den kun omfatter planer og projekter, der beror på en retlig forpligtelse.

20. Henset til ordlyden af SMV-direktivets artikel 2, litra a), andet led, og bestemmelsens tilblivelseshistorie, fører hverken det overordnede formål med den unionsretlige miljøpolitik, nemlig et højt beskyttelsesniveau (artikel 3, stk. 3, TEU, artikel 37 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og artikel 191, stk. 2, TEUF) eller direktivets særlige formål om miljøvurdering af planer og programmer, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet (artikel 1)¹⁰, til

3 — Dom af 17.6.2010, forenede sager C-105/09 og C-110/09, Sml. I, s. 5611, præmis 35 f. Jf. endvidere mit forslag til afgørelse af 4.3.2010 i samme sag, punkt 37 f. og 41.

4 — Dom af 5.12.1967, sag 19/67, van der Vecht, Sml. 1965-1968, s. 411, org.ref.: Rec. s. 445, af 27.10.1977, sag 30/77, Bouchereau, Sml. s. 1999, præmis 13 og 14, af 14.6.2007, sag C-56/06, Euro Tex, Sml. I, s. 4859, præmis 27, og af 21.2.2008, sag C-426/05, Tele2 Telecommunication, Sml. I, s. 685, præmis 25.

5 — Dom af 12.11.1969, sag 29/69, Stauder, Sml. 1969, s. 107, org.ref.: Rec. s. 419, præmis 3, af 7.7.1988, sag 55/87, Moksel Import und Export, Sml. s. 3845, præmis 49, af 20.11.2001, sag C-268/99, Jany m.fl., Sml. I, s. 8615, præmis 47, af 27.1.2005, sag C-188/03, Junk, Sml. I, s. 885, præmis 33, og af 22.10.2009, forenede sager C-261/08 og C-348/08, Zurita Garcia og Choque Cabrera, Sml. I, s. 10143, præmis 54.

6 — KOM(1996) 511 endelig udg. af 4.12.1996, EFT 1997 C 129, s. 14.

7 — KOM(1999) 73 endelig udg. af 22.2.1999, EFT C 83, s. 13.

8 — Rådsdokument 13800/99 af 8.12.1999, s. 5, fodnote 5.

9 — EFT 2000 C 137, s. 11, jf. s. 20.

10 — Jf. i denne forbindelse dom af 22.9.2011, sag C-295/10, Valčiukienė m.fl., Sml. I, s. 8819, præmis 46 f., samt mit forslag til afgørelse af 4.3.2010, i *Terre wallonne*-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 3, punkt 30.

en anden fortolkning. Planer og programmer, der ikke udspringer af en retlig forpligtelse, kan ganske vist også have væsentlige indvirkninger på miljøet, eventuelt også større indvirkninger end obligatoriske planer, men det var åbenbart ikke lovgivers vilje, at der skulle foretages en miljøvurdering af sådanne foranstaltninger.

21. Det Forenede Kongerige og Den Tjekkiske Republik har anført en logisk forklaring herpå. Det kunne befrygtes, at myndighederne på grund af den byrde, der er forbundet med en miljøvurdering, afstår fra sådanne frivillige planer. Desuden taler meget for den antagelse, at frivillige planer i højere grad tilgodeser miljøhensyn og giver offentligheden bedre mulighed for deltagelse, end hvis planlægning undlades. Denne vurdering kan eventuelt fremtidigt ændre sig som følge af positive erfaringer med miljøvurderinger, men dette kan imidlertid ikke foregribes af en fortolkning, der strider mod lovgivers klart tilkendegivne vilje.

22. I retsmødet henviste Inter-Environnement Bruxelles m.fl. tillige til den offentlige deltagelse, der er fastsat ved artikel 7 i Århuskonventionen¹¹ og artikel 2 i direktiv 2003/35/EF¹². I henhold til konventionen omfatter denne deltagelse udarbejdelse af samtlige planer og programmer, der vedrører miljøet, hvorimod en miljørapport ikke udtrykkeligt kræves. Såfremt SMV-direktivet er udtryk for en samlet unionsretlig gennemførelse af denne internationale forpligtelse, er der grund til at antage, at det finder anvendelse ud over sin ordlyd, nemlig for så vidt angår samtlige planer og programmer, der vedrører miljøet.

23. Det fremgår imidlertid ikke af SMV-direktivet, at det tilsigter en gennemførelse af Århus-konventionens artikel 7. Det fremgår derimod af tiende betragtning til direktiv 2003/35, at direktiv 2003/35 på dette punkt alene skal gennemføre konventionen med hensyn til unionsretlige planer og programmer for så vidt angår visse foranstaltninger, og at hver enkelt retsakt for fremtiden vil indeholde specifikke bestemmelser. Artikel 2, stk. 5, i direktiv 2003/35 fastslår blot, at en miljøvurdering i henhold til SMV-direktivet er tilstrækkelig offentlig deltagelse¹³.

24. Formålene med artikel 7 i Århuskonventionen kan derfor ikke begrunde, at SMV-direktivet fortolkes i strid med lovgivers vilje.

25. Dette indebærer imidlertid ikke en afklaring af, hvilke planer og programmer »som kræves« i henhold til SMV-direktivets artikel 2, litra a), andet led. Den forelæggende ret har ganske vist ikke udtrykkeligt forelagt dette spørgsmål, men retten kan kun træffe en fyldestgørende afgørelse vedrørende de omtvistede bestemmelsers forenelighed med SMV-direktivet, såfremt dette spørgsmål ligeledes er afklaret.

26. Den forelæggende ret antager tilsyneladende, at en forpligtelse som omhandlet i artikel 2, litra a), andet led, i SMV-direktivet, omfatter *enhver* fastsættelse af sådanne planer eller programmer for at være omfattet af anvendelsesområdet for SMV-direktivet. Planer eller programmer, der i mange tilfælde udarbejdes frivilligt, mens de i andre tilfælde kræves, kræver herefter aldrig en obligatorisk miljøvurdering.

27. Domstolen fastslog imidlertid allerede i Terre Wallonne-dommen, at SMV-direktivet ligeledes omfatter programmer, som kun kræves under visse betingelser¹⁴, i den konkrete sag handlingsprogrammer i henhold til nitratudirektivet¹⁵. Disse er kun obligatoriske, såfremt der findes sårbare zoner i direktivets forstand. SMV-direktivet finder ikke anvendelse, såfremt medlemsstaterne frivilligt udarbejder handlingsprogrammer for andre områder i overensstemmelse med kriterierne i nitratudirektivet.

11 — Konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, EUT 2005 L 124, s. 4; konventionen blev undertegnet af Fællesskabet den 25.6.1998 i Århus (Danmark) og blev vedtaget ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17.2.2005, EUT L 124, s. 1.

12 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 26.5.2003 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 domstolsprøvelse, EUT L 156, s. 17.

13 — Jf. Terre Wallonne-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 37 ff.

14 — Terre Wallonne-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 3, præmis 35.

15 — Rådets direktiv 91/676/EØF af 12.12.1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget, EFT L 375, s. 1.

28. Med henblik på spørgsmålet, om SMV-direktivet finder anvendelse, skal det derfor i hver enkelt sag konkret prøves, om der er tale om en plan eller et program, som kræves, eller om udarbejdelse heraf er frivillig.

29. Hvorvidt de pågældende foranstaltninger i den foreliggende sag kræves, er i mangel af unionsretlige bestemmelser alene et spørgsmål om national ret, som alene den forelæggende ret kan træffe endelig afgørelse om. Det fremgår dog eksempelvis af artikel 40 i CoBAT, at regeringen kan fastsætte en frist for kommunalbestyrelsens vedtagelse af særlige planer for arealanvendelse. I dette tilfælde kan der være en retlig forpligtelse til at vedtage en plan. En sådan forpligtelse findes tilsyneladende ikke, såfremt ansøgning om, at planen vedtages, indgives af borgere. Denne bestemmelse kan imidlertid ligeledes fortolkes således, at kommunen ganske vist råder over en margen for så vidt angår fristen for vedtagelse af planen, men principielt skal udarbejde en sådan plan. Det forekommer desuden ikke udelukket, at en sådan margen, henset til sagens omstændigheder, kan være meget snæver¹⁶.

30. Sammenfattende skal udtrykket »som kræves« i artikel 2, litra a), i SMV-direktivet fortolkes således, at denne definition ikke omfatter planer og programmer, der ganske vist er fastsat i retsforskrifter, men hvis vedtagelse ikke er obligatorisk. Planer eller programmer, der på visse betingelser frivilligt kan vedtages, er kun omfattet af denne definition, såfremt der findes en forpligtelse til at fastsætte dem.

B – Det første spørgsmål – ophævelse af planer eller programmer

31. Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, hvorvidt ophævelse af planer eller programmer er omfattet af SMV-direktivet.

1. Nødvendigheden af besvarelsen af det første spørgsmål

32. Ifølge Den Tjekkiske Republik er dette spørgsmål ikke længere relevant for tvisten i hovedsagen, når SMV-direktivet kun omfatter planer og programmer, hvis vedtagelse er obligatorisk. Den forelæggende ret lægger i sit andet præjudicielle spørgsmål til grund, at vedtagelse af særlige planer for arealbenyttelse i henhold til artikel 40 i CoBAT ikke er obligatorisk. I dette tilfælde er disse planer ikke omfattet af SMV-direktivet og ophævelse af dem kræver ikke en miljøvurdering.

33. Jeg har imidlertid allerede anført, at der i visse situationer alligevel kan bestå en forpligtelse til at fastsætte de nævnte planer¹⁷. Dette fremgår, som Kommissionen har understreget, af fremstillingen af national ret i forelæggelseskendelsens præmisser, uanset at ordlyden af det andet præjudicielle spørgsmål tilsyneladende taler herimod¹⁸. Det kan følgelig ikke med sikkerhed udelukkes, at den forelæggende ret vil fortolke de omhandlede nationale bestemmelser som en retlig forpligtelse. I øvrigt stilles det første spørgsmål ikke for det tilfælde, at det andet spørgsmål besvares på en bestemt måde. Uanset besvarelsen af det andet spørgsmål kan det derfor ikke fastslås, at det første spørgsmål klart savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, eller at problemet er af hypotetisk karakter¹⁹.

34. Domstolen bør følgelig besvare det første spørgsmål.

16 — Jf. dom af 25.3.2010, sag C-392/08, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 2537, præmis 14 ff.

17 — Jf. ovenfor i punkt 29.

18 — Jf. ovenfor i punkt 8.

19 — Jf. dom af 15.9.2011, forenede sager C-483/09 og C-1/10, Gueye, Sml. I, s. 8263, præmis 40.

2. Ophævelse af planer og programmer

35. Udgangspunktet for det første spørgsmål er, at artikel 2, litra a), i SMV-direktivet omfatter »planer og programmer [...] samt ændringer deri«, hvorved ophævelse imidlertid ikke nævnes udtrykkeligt. Navnlig Belgien og Det Forenede Kongerige anser det følgelig for udelukket, at en fuldstændig ophævelse kan anses for en ændring.

36. Som den forelæggende ret, Inter-Environnement Bruxelles og Kommissionen imidlertid har anført, kan begrebet ændring udmærket fortolkes således, at det omfatter ophævelse af en plan eller program. Principielt består nemlig enhver ændring af en ophævelse af eksisterende regler og fastsættelse af nye regler. »Ren« ophævelse erstatter blot regler med fravær af regler. I så fald finder den generelle regel anvendelse. Dette udgør ligeledes en ændring.

37. Efter ophævelse af tyske lokalplaner ville bestemmelserne i den tyske byggelov om lovligheden af projekter beliggende inden for bymæssigt bebyggede områder (§ 34 i Baugesetzbuch) eller i tilgrænsende områder (§ 35 i Baugesetzbuch) være gældende. Ophævelse af planen ville således ændre de lovgivningsmæssige rammer for disse projekter.

38. Belgien og Det Forenede Kongerige finder imidlertid, at SMV-direktivet angår fastsættelse af nye planer. De har navnlig henvist til, at planer og programmer kræver en miljøvurdering, såfremt de i henhold til artikel 3, stk. 2 og 4, fastlægger rammer for visse projekter. En ophævelse har ikke sådant indhold.

39. En snæver udlægning af ordlyden er imidlertid mindre relevant for fortolkningen af SMV-direktivet end formålene i henhold til artikel 1, nemlig en miljøvurdering af planer og programmer, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet²⁰. Den Tjekkiske Republik og Det Forenede Kongerige finder ganske vist, at planer eller programmer ikke kan have indvirkning på miljøet, efter at de er ophævet, men denne opfattelse er fejlagtig.

40. For så vidt som planer og programmer fastsætter rammer for projekter, idet de sætter grænser for projekter, kan fjernelse af sådanne begrænsninger, som den forelæggende ret korrekt har understreget, nemlig meget vel have betydelige indvirkninger på miljøet.

41. Dette illustreres af et eksempel, som Inter-Environnement Bruxelles m.fl. har anført: I det nævnte eksempel blev en særlig arealanvendelsesplan ophævet for at give mulighed for opførelse af en kontorbygning på 44 000 m², da planen alene tillod en bygning på 20 000 m². Rammerne for godkendelsen af kontorbygningerne blev således væsentligt udvidet ved ophævelsen af den særlige arealanvendelsesplan. Det er oplagt, at fjernelse af sådanne begrænsninger kan påvirke miljøet. En større kontorbygning indebærer navnlig mere trafik, lægger eventuelt også beslag på et større jordareal og kan eksempelvis i højere grad påvirke det lokale mikroklima og vandmiljøet.

42. Såfremt virkningerne af sådanne projekter samtidig er omfattet af anvendelsesområdet for VVM-direktivet²¹, er dette i modsætning til Den Tjekkiske Republiks opfattelse ikke til hinder for en anvendelse af SMV-direktivet. Der indtræder navnlig ikke en forpligtelse til at vurdere miljøindvirkningerne to gange, da den anden vurdering ikke er nødvendig, såfremt formålene med vurderingen allerede fuldt ud er blevet opfyldt med den første vurdering²². Såfremt de to vurderinger indbyrdes er forskellige i omfang eller indhold er den anden vurdering relevant. Netop i tilfælde som det nævnte eksempel kan byrden herved begrænses, såfremt proceduren for ophævelse af planer eller programmer kombineres eller i hvert fald koordineres med proceduren for godkendelse af projektet.

20 — Jf. henvisningerne ovenfor i fodnote 10.

21 — Rådets direktiv 85/337/EØF af 27.6.1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, EFT L 175, s. 40.

22 — Dommen i sagen Valčiukienė m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 10, præmis 62.

43. I øvrigt kan miljørapporten i forbindelse med ophævelse af en foranstaltning være overflødig eller i hvert fald af begrænset omfang, såfremt der blev foretaget en passende vurdering ved udarbejdelsen. I henhold til bilag I, litra b), til SMV-direktivet omfatter miljørapporten nemlig de relevante aspekter af den nuværende miljøstatus og dens sandsynlige udvikling, hvis foranstaltningen ikke gennemføres. Ved vurderingen af ophævelsen skal der derfor i det væsentlige tages hensyn til de ændringer af miljøstatus, der er sket i mellemtiden. Offentlig deltagelse kan imidlertid ikke undlades, da holdningerne for så vidt angår udarbejdelse af en plan eller et program ikke nødvendigvis er sammenfaldende med holdningerne for så vidt angår ophævelse.

44. Den Tjekkiske Republik og Det Forenede Kongerige anser endelig en anvendelse af SMV-direktivet på ophævelse af planer eller programmer for udelukket af systematiske grunde. Visse bestemmelser og betragtninger vedrører instrumentets vedtagelse og udarbejdelse. Derimod hverken vedtages eller udarbejdes en ophævelse.

45. Denne argumentation tager imidlertid ikke hensyn til, at de pågældende regler ligeledes kan finde anvendelse på ophævelse af planer og programmer. Vedtagelsen af en foranstaltning svarer som det fremgår af en række bestemmelser i SMV-direktivet til beslutningen om ophævelse. Desuden kræver en ophævelse ligeledes en i hvert fald begrænset udarbejdelse, hvorunder det vurderes, i hvilket omfang instrumentet skal ophæves. I denne forbindelse skal miljøvurderingen i modsætning til Det Forenede Kongeriges opfattelse udstrækkes til også at omfatte spørgsmålet om, hvorvidt ophævelse af bestemte dele af indholdet kan påvirke miljøet. Såfremt det fastslås, at der eventuelt kan være tale om væsentlig indvirkning, kan de være genstand for en overvågning i henhold til artikel 10.

46. I modsætning til hvad Den Tjekkiske Republik tilkendegav under retsmødet, anfægtes dette resultat heller ikke ved en sammenligning med domstolsophævelse af en foranstaltning eller eksemplet om en tidsbegrænset plan. Som Kommissionen og Inter-Environnement Bruxelles m.fl. overbevisende redegjorde for, ville SMV-direktivet i ingen af de to situationer kræve en miljøvurdering. Domstolsafgørelser er ikke omfattet af definitionen af planer og programmer i artikel 2, litra a)²³. Hertil kommer, at udløb af en tidsbegrænset foranstaltning allerede skal indgå som en del af vurderingen ved fastsættelsen.

47. En hel eller delvis ophævelse af en plan eller et program udgør følgelig en ændring som omhandlet i SMV-direktivets artikel 2, litra a).

3. Nødvendigheden af en forpligtelse til at ændre eller ophæve planer eller programmer

48. Kommissionen har endvidere rejst spørgsmål om, hvorvidt ændringer og ophævelse af planer eller programmer kun er omfattet af SMV-direktivet, hvis de beror på en retlig forpligtelse.

49. Ordlyden af SMV-direktivetsartikel 2, litra a), er ikke utvetydig på dette punkt. Navnlig bestemmelsens engelske²⁴ og franske²⁵ affattelse kan uden vanskeligheder læses således, at de alene omfatter obligatoriske ændringer af planer og programmer.

50. For så vidt angår den tyske affattelse²⁶ er det imidlertid også muligt, og på grund af brugen af verbet »erstellen«, der ikke hører sammen med begrebet ændring, sågar nærliggende udelukkende at lade dette led i bestemmelsen »die ... erstellt werden müssen« [»som kræves«] referere til planer og programmer. Herefter ville definitionen af artikel 2, litra a), i SMV-direktivet omfatte såvel planer og programmer, som kræves, som ændringer af disse.

23 — De betragtninger, der skal anlægges i tilfælde af en domstolsophævelse, er genstand for den verserende sag C-41/11, Inter-Environnement Wallonie og Terre Wallonne, som jeg den 8.12.2011 fremsætter forslag til afgørelse i.

24 — »[P]lans and programmes, [...], as well as any modifications to them [...] which are required [...]«

25 — »[L]es plans et programmes, [...], ainsi que leurs modifications [...] exigés [...]«

26 — »Pläne und Programme, [...], sowie deren Änderungen, die [...] erstellt werden müssen« (min fremhævelse).

51. Denne divergens mellem de sproglige affattelser giver ligeledes på ny anledning til at betragte bestemmelsens tilblivelseshistorie, opbygning og formål²⁷.

52. Også med hensyn til dette spørgsmål er tilblivelseshistorien signifikant. Begrænsningen til »planer og programmer [...] samt ændringer deri [...] som kræves [...]«, blev ifølge begrundelsen til den fælles holdning, som blev fastlagt af Rådet, indført i SMV-direktivet for at tydeliggøre, »at kun de planer og programmer er omfattet, som kræves ifølge love og administrative bestemmelser, og som udarbejdes og/eller vedtages af en myndighed eller udarbejdes af en myndighed med henblik på en lovgivningsprocedure i forbindelse med medlemsstaternes forskellige procedurer og regler«²⁸. Lovgiver tilsigtede således ikke at begrænse anvendelsen til ændringer af disse planer og programmer.

53. Dette er i øvrigt den eneste overbevisende fortolkning for så vidt angår SMV-direktivets opbygning og formål.

54. I overensstemmelse med den systematiske betragtning, som Kommissionen har anført, bør planer og programmer normalt ændres og ophæves på samme måde, som de blev fastsat. Der bør derfor foretages en miljøvurdering ved ændring eller ophævelse af en foranstaltning, såfremt den var nødvendig ved indførelsen.

55. Ifølge Kommissionen må det i øvrigt antages, at en retlig forpligtelse til ændring af planer eller programmer snarere er sjælden, selv for det tilfælde at indførelsen af det pågældende instrument oprindeligt beroede på en sådan forpligtelse. Det må således befrygtes, at en begrænsning til obligatoriske ændringer og ophævelser vil begrænse rækkevidden af miljøvurderinger væsentligt.

56. En sådan begrænsning ville være i strid med formålet om at gennemføre en vurdering af planer og programmer, som kan få væsentlige indvirkninger på miljøet. Sådanne indvirkninger kan ikke alene følge af regler, der blev fastsat samtidig med, at planerne og programmerne blev indført, men også af regler, der først blev indført i forbindelse med ændringer, eller som finder anvendelse som følge af ophævelse af gældende regler.

57. En begrænsning til obligatoriske ændringer eller begrænsninger ville endelig ligeledes yde tilskyndelse til at omgå SMV-direktivet. Det ville være muligt indledningsvis at indføre en plan eller et program, som blot er en »tom skal«, der ikke indeholder bestemmelser, der kræver en miljøvurdering, for efterfølgende at tilføje følsomme regler ved »frivillige« ændringer, som er undtaget fra vurderingen.

4. Besvarelse af det første spørgsmål

58. Sammenfattende skal det første spørgsmål følgelig besvares således, at en procedure vedrørende hel eller delvis ophævelse af en plan eller program skal betragtes som en ændring som omhandlet i SMV-direktivets artikel 2, litra a), for så vidt den vedrører en plan eller et program som omhandlet i denne bestemmelse.

V – Forslag til afgørelse

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

- »1) En procedure med henblik på hel eller delvis ophævelse af en plan eller et program udgør en ændring som omhandlet af artikel 2, litra a), i direktiv 2001/42/EF, såfremt den vedrører en plan eller et program som omhandlet i denne bestemmelse.

²⁷ — Jf. punkt 17.

²⁸ — Anført ovenfor i fodnote 9.

- 2) Udtrykket »som kræves« i artikel 2, litra a), i direktiv 2001/42 skal forstås således, at denne definition ikke omfatter planer og programmer, der ganske vist er fastsat i retsforskrifter, men hvis vedtagelse ikke er obligatorisk. Planer eller programmer, der på visse betingelser frivilligt kan vedtages, er kun omfattet af denne definition, såfremt der findes en forpligtelse til at fastsætte dem.«