



## Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
J. KOKOTT  
fremsat den 24. januar 2019<sup>1</sup>

### Sag C-43/18

**Compagnie d'entreprises CFE SA**  
**mod**  
**Région de Bruxelles-Capitale**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Belgien))

### Sag C-321/18

**Terre wallonne ASBL**  
**mod**  
**Région wallonne**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Belgien))

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – direktiv 2001/42/EF – vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet – direktiv 92/43/EØF – bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter – foranstaltninger til forvaltning af bevaringsområder – udpegning af et særligt bevaringsområde – begrebet »planer og programmer« – forpligtelse til at gennemføre en miljøvurdering – fastsættelse af bevaringsmålsætningerne for regionen Vallonien«

## I. Indledning

1. Hvordan forholder SMV-direktivet (SMV står for strategisk miljøvurdering)<sup>2</sup> og habitatdirektivet<sup>3</sup> sig til hinanden? Dette spørgsmål rejstes i de to præjudicielle anmodninger fra Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Belgien), som jeg vil undersøge samlet.

1 – Originalsprog: tysk.

2 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27.6.2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet (EFT 2001, L 197, s. 30).

3 – Rådets direktiv 92/43/EØF af 21.5.1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT 1992, L 206, s. 7), som ændret ved Rådets direktiv 2013/17/EU af 13.5.2013 (EUT 2013, L 158, s. 193).

2. Baggrunden herfor er de forskellige vurderinger af indvirkningen på miljøet, der er fastsat i EU-retten, i det foreliggende tilfælde særligt den vurdering af virkningerne af planer og projekter, der kan påvirke Natura 2000-lokaliteter, som er reguleret i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, og miljøvurderingen af planer og programmer i henhold til SMV-direktivet. Derimod spiller den mest kendte vurdering, vurderingen af projekters indvirkning på miljøet i henhold til VVM-direktivet<sup>4</sup>, ingen særlig rolle i den foreliggende sag.

3. CFE-sagen vedrører gennemførelsen af habitatdirektivet ved den nationale udpegning af et særligt bevaringsområde, hvilket indebærer fastsættelsen af forskellige bevaringsordninger, mens Terre wallonne-sagen vedrører fastsættelsen af bevaringsmålsætninger for alle Natura 2000-lokaliteter i regionen Vallonien, ligeledes med henblik på at gennemføre habitatdirektivet. Der er i relation til begge retsakter blevet fremsat indsigelse om, at der før deres vedtagelse skulle have været gennemført en miljøvurdering i henhold til SMV-direktivet.

4. Det skal navnlig afklares, om foranstaltninger, der er direkte forbundet med eller nødvendige for forvaltningen af Natura 2000-lokaliteter, i den foreliggende sag udpegningen af et bevaringsområde og fastsættelsen af bevaringsmålsætninger, principielt ligger uden for anvendelsesområdet for en miljøvurdering i henhold til SMV-direktivet. Til støtte for denne konklusion er det først og fremmest blevet anført, at sådanne foranstaltninger udtrykkeligt ikke er underlagt vurderingen af virkningerne på lokaliteten i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. Men hvad betyder det for miljøvurderingen i henhold til SMV-direktivet?

5. Desuden skal det undersøges, om de nævnte foranstaltninger konkret opfylder betingelserne for en miljøvurdering. I denne forbindelse skal det først og fremmest afklares, om de fastlægger en ramme for den senere tilladelse til projekter.

6. Den praktiske betydning af de foreliggende sager skal fremhæves. Natura 2000 omfatter ca. 18% af landarealet og 6% af havarealet i Den Europæiske Union fordelt på flere tusinde enkeltområder. Da forvaltningsforanstaltningerne tilsyneladende hidtil ofte er blevet truffet uden en miljøvurdering, vil en forpligtelse til at gennemføre en miljøvurdering af foranstaltninger til forvaltning af Natura 2000-lokaliteter kunne stille spørgsmålstegn ved dette netværk.

## II. Retsforskrifter

### A. EU-retten

#### 1. SMV-direktivet

7. Formålet med SMV-direktivet fremgår især 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.«

4 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13.12.2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EUT 2012, L 26, s. 1).

8. Planer og programmer defineres i SMV-direktivets 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.«

9. For hovedsagerne er forpligtelsen til at gennemføre en strategisk miljøvurdering i henhold til SMV-direktivets artikel 3, stk. 1-5, af særlig interesse:

»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 [VVM-direktivet]
- b) for hvilke det på grund af den sandsynlige indvirkning på lokaliteter er besluttet, at der kræves en vurdering i medfør af [habitatdirektivets] artikel 6 eller 7 [...].

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.«

## 2. Habitatdirektivet

10. Natura 2000, nettet af europæiske bevaringsområder, defineres i habitatdirektivets artikel 3, stk. 1:

»Der oprettes et sammenhængende europæisk økologisk net af særlige bevaringsområder under betegnelsen Natura 2000. Dette net, der består af lokaliteter, der omfatter de naturtyper, der er nævnt i bilag I, og levesteder for de arter, der er nævnt i bilag II, skal sikre opretholdelse eller i givet fald genopretning af en gunstig bevaringsstatus for de pågældende naturtyper og levestederne for de pågældende arter i deres naturlige udbredelsesområde.

[...]«

11. Habitatdirektivets artikel 4 indeholder de konkrete regler om udpegningen af lokaliteter:

»1. På grundlag af kriterierne i bilag III (etape 1) og de relevante videnskabelige oplysninger foreslår hver medlemsstat en liste over lokaliteter, og det oplyses, hvilke naturtyper efter bilag I og hvilke naturligt hjemmehørende arter efter bilag II der findes på disse lokaliteter. [...]

[...]

2. På grundlag af kriterierne i bilag III (etape 2) og for hver af de ni biogeografiske områder, der er nævnt i artikel 1, litra c), nr. iii), og for hele det område, der er nævnt i artikel 2, stk. 1, opstiller Kommissionen i forståelse med hver af medlemsstaterne og på grundlag af medlemsstaternes lister et udkast til en liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning, [...]

[...]

Den liste over lokaliteter, der er udvalgt som lokaliteter af fællesskabsbetydning, og som viser lokaliteter med en eller flere prioriterede naturtyper eller en eller flere prioriterede arter, vedtages af Kommissionen efter fremgangsmåden i artikel 21.

3. [...]

4. Når en lokalitet af fællesskabsbetydning er udvalgt efter fremgangsmåden i stk. 2, udpeger den pågældende medlemsstat denne lokalitet som særligt bevaringsområde hurtigst muligt og inden for højst seks år, idet prioriteringen fastsættes i lyset af lokaliteternes betydning for opretholdelse eller genopretning af en gunstig bevaringsstatus for en naturtype i bilag I eller en art i bilag II og for sammenhængen i Natura 2000 og i lyset af den fare for forringelse eller ødelæggelse, som lokaliteterne er udsat for.

5. Så snart en lokalitet er opført på listen i stk. 2, tredje afsnit, er den omfattet af artikel 6, stk. 2, 3 og 4.«

12. Beskyttelsen af lokaliteter er fastsat i habitatdirektivets artikel 6, stk. 1-3, således:

»1. For de særlige bevaringsområder iværksætter medlemsstaterne de nødvendige bevaringsforanstaltninger, hvilket i givet fald kan indebære hensigtsmæssige forvaltningsplaner, som er specifikke for lokaliteterne eller integreret i andre udviklingsplaner, samt de relevante retsakter, administrative bestemmelser eller aftaler, der opfylder de økologiske behov for naturtyperne i bilag I og de arter i bilag II, der findes på lokaliteterne.

2. Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget, for så vidt disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for dette direktivs målsætninger.

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.«

## **B. Nationale retsfor skrifter**

### ***1. Hovedstadsregionen Bruxelles' udpegningsafgørelse vedrørende lokaliteten Forêt de Soignes***

13. Genstanden for den procedure, der har ført til CFE-sagen, er arrêté du gouvernement de la région de Bruxelles-Capitale portant désignation du site Natura 2000 – BE1000001:»La Forêt de Soignes avec lisières et domaines boisés avoisinants et la Vallée de la Woluwe – complexe Forêt de Soignes – Vallée de la Woluwe« du 14 avril 2016 (regeringen i hovedstadsregionen Bruxelles' bekendtgørelse af 14.4.2016 om udpegning af Natura 2000-lokaliteten BE1000001 »Soignes-skoven med skovbryn og tilgrænsende skovområder og Woluwe-dalen – komplekset Soignes-skoven – Woluwe-dalen«)<sup>5</sup>.

14. Denne bekendtgørelse fastsætter i det væsentlige, hvilke arealer der udgør det særlige bevaringsområde, hvilke naturtyper og arter der findes der, hvad deres bevaringsstatus var på tidspunktet for lokalitetens udpegning, hvilken bevaringsstatus der søges opnået, og hvorfor lokaliteten beskyttes.

15. Bekendtgørelsens artikel 15 indeholder visse forbud med henblik på beskyttelse af lokaliteten:

»(1) I henhold til artikel 47, stk. 2, i [naturbeskyttelsesbekendtgørelsen af 1. marts 2012] fastsættes i denne artikel generelle forbud for den Natura 2000-lokalitet, der udpeges ved denne bekendtgørelse.

(2) Med forbehold af særlige bestemmelser, der tillader en fritagelse eller afvigelse, forbydes det i forbindelse med projekter, der hverken er undergivet et krav om tilladelse eller godkendelse som omhandlet i artikel 47, stk. 2, i [naturbeskyttelsesbekendtgørelsen af 1. marts 2012],

1. at hjemmehørende plantearter, herunder mosser, svampe og lav, fjernes, rykke op med røde, beskadiges eller ødelægges, eller at plantebestanden ødelægges, forringes eller forandres

2. [...]«

### ***2. Fastsættelsen af bevaringsmålsætningerne for regionen Vallonien***

16. Hovedsagen i Terre wallonne-sagen vedrører den vallonske regerings bekendtgørelse af 1. december 2016 om fastsættelse af bevaringsmålsætningerne for Natura 2000-nettet<sup>6</sup>. Heri fastsættes kvantitative og kvalitative bevaringsmålsætninger for naturtyper og arter i hele regionen.

5 – *Moniteur belge* nr. 136 af 13.5.2016, s. 31558.

6 – *Moniteur belge* nr. 340 af 22.12.2016, s. 88148.

17. Grundlaget for bekendtgørelsen er artikel 25a i lov af 12. juli 1973 om bevaring af naturen:

»Artikel 25a

Stk. 1. Regeringen fastsætter på regionalt niveau i Vallonien bevaringsmålsætninger for alle naturtyper og alle artstyper, for hvilke der skal udpeges områder.

Bevaringsmålsætningerne fastsættes på grundlag af bevaringsstatus for de naturtyper og arter, for hvilke der skal udpeges områder, på regionalt niveau i Vallonien og skal bevare eller i givet fald genoprette de naturtyper og arter, for hvilke der skal udpeges områder.

Disse bevaringsmålsætninger er vejledende.

Stk. 2. På grundlag af de i stk. 1 nævnte bevaringsmålsætninger fastsætter regeringen bevaringsmålsætninger, der kan anvendes på Natura 2000-lokalitetsniveau.

Disse bevaringsmålsætninger har forskriftsmæssig karakter. De skal fortolkes ud fra de i artikel 26, stk. 1, nr. 2, punkt 2 og 3, nævnte oplysninger.«

18. I betragtningerne til bekendtgørelsen fremstilles målsætningen således:

»[...]

I henhold til artikel 1a, artikel 21a og artikel 25a, stk. 1, første afsnit, i lov [af 12. juli 1973 om naturbeskyttelse] skal der på niveauet for hele det vallonske område (og ikke kun for Natura 2000-nettet) fastsættes bevaringsmålsætninger med henblik på at have et samlet overblik over, hvad der skal bevares, eller hvad der i regionen Vallonien i givet fald skal genoprettes, således at de naturtyper og arter, for hvilke Natura 2000-nettet etableres, bevarer eller genopretter en gunstig bevaringsstatus; disse målsætninger er vejledende.

Bevaringsmålsætningerne på lokalitetsniveau fastsættes på grundlag af de bevaringsmålsætninger, der er fastsat på niveauet for det samlede vallonske område; disse målsætninger har forskriftsmæssig karakter. [...]

[...]

Disse målsætninger finder kun anvendelse på en bestemt Natura 2000-lokalitet, såfremt denne lokalitet er udpeget for denne art eller denne naturtype.«

### **III. Sagernes faktiske omstændigheder og anmodningerne om præjudiciel afgørelse**

#### **A. Sag C-43/18 – CFE**

19. Aktieselskabet C.F.E. (herefter »CFE«) har siden 1983 været ejer af en grund, der omfatter størstedelen af Plateau de la Foresterie i Watermael-Boitsfort, som er en kommune i den sydlige del af hovedstadsregionen Bruxelles i Belgien.

20. Den 7. december 2004 vedtog Europa-Kommissionen i medfør af habitatdirektivet den første liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det atlantiske biogeografiske område, hvorpå Natura 2000-lokaliteten BE1000001 »La Forêt de Soignes avec lisières et domaines boisés avoisinants et la Vallée de la Woluwe. Complexe Forêt de Soignes – Vallée de la Woluwe« (Soignes-skoven med skovbryn og tilgrænsende skovområder og Woluwe-dalen. Komplekset Soignes-skoven –



Woluwe-dalen) var anført<sup>7</sup>. CFE's grund er en del af denne lokalitet.

21. CFE anlagde sag til prøvelse af Kommissionens afgørelse, som blev afvist ved Den Europæiske Unions Rets kendelse af 19. september 2006<sup>8</sup>.

22. CFE har anført, at selskabet den 9. oktober 2007 for første gang fik kendskab til, at en betydelig del af dets grund fra 1937 til 1987 var blevet brugt som ulovligt deponeringsanlæg af Watermael-Boitsfort kommune. På dette tidspunkt gav I.B.G.E. (Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement, instituttet for miljøstyring i Bruxelles, Belgien) nemlig selskabet en advarsel og opfordrede det i denne forbindelse til at fremlægge en saneringsplan for grunden.

23. Den 9. juli 2015 godkendte regeringen i hovedstadsregionen Bruxelles efter førstebehandlingen det foreløbige forslag til bekendtgørelsen om udpegningen af den nævnte Natura 2000-lokalitet. En offentlig høring om dette foreløbige forslag til bekendtgørelsen fandt sted fra den 24. september til den 7. november 2015. Den medførte 202 klager, herunder fra CFE. Alligevel vedtog regeringen bekendtgørelsen om udpegningen af den nævnte Natura 2000-lokalitet den 14. april 2016.

24. Ved et søgsmål anlagt den 12. juli 2016 har CFE nu nedlagt påstand om annullation af bekendtgørelsen af 14. april 2016. Selskabet har navnlig gjort gældende, at der ikke er blevet gennemført en miljøvurdering i henhold til SMV-direktivet.

25. I denne sag har Conseil d'État derfor forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

- »1) Udgør en bekendtgørelse, hvorved en institution i en medlemsstat udpeger et særligt bevaringsområde [i overensstemmelse med habitatdirektivet], og som indeholder bevaringsmålsætninger og generelle præventive foranstaltninger af forskriftsmæssig karakter, en plan eller et program som omhandlet i SMV-direktivet?
- 2) [Det ønskes] [n]ærmere bestemt oplyst, om en sådan bekendtgørelse er omfattet af [SMV-direktivets] artikel 3, stk. 4, idet der er tale om en plan eller et program, som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, således at medlemsstaterne skal afgøre, om [planen eller programmet] kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet i overensstemmelse med stk. 5?
- 3) Skal artikel 3, stk. 2, litra b), i SMV-direktivet fortolkes således, at en sådan bekendtgørelse om udpegnings falder uden for anvendelsesområdet for direktivets artikel 3, stk. 4?«

26. Compagnie d'entreprises CFE, hovedstadsregionen Bruxelles, Irland, Den Tjekkiske Republik og Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg.

## **B. Sag C-321/18 – Terre wallonne**

27. Den 8. november 2012 begyndte den procedure, der førte til vedtagelsen af bekendtgørelsen om fastsættelse af bevaringsmålsætningerne for Natura 2000-nettet for regionen Vallonien. Fra den 10. december 2012 til den 8. februar 2013 fandt en offentlig undersøgelse sted i de 218 kommuner, der var berørt af Natura 2000-nettet. Den 1. december 2016 vedtog den vallonske regering bekendtgørelsen.

28. Ved et søgsmål anlagt den 9. februar 2017 har nonprofit-organisationen (A.S.B.L.) Terre wallonne nedlagt påstand om annullation af bekendtgørelsen af 1. december 2016.

7 – Beslutning 2004/813/EF (EUT 2004, L 387, s. 1).

8 – Kendelse af 19.9.2006, CFE mod Kommissionen (T-100/05, ikke trykt i Sml., EU:T:2006:260).

29. I denne sag har Conseil d'État nu forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

- »1) Er en bekendtgørelse, hvorved en institution i en medlemsstat fastsætter bevaringsmålsætningerne for Natura 2000-nettet i overensstemmelse med habitatdirektivet, en plan eller et program som omhandlet i SMV-direktivet, og nærmere bestemt som omhandlet i nævnte direktivs artikel 3, stk. 2, litra a), eller i artikel 3, stk. 4?
- 2) Skal en sådan bekendtgørelse i bekræftende fald gøres til genstand for en miljøvurdering i overensstemmelse med SMV-direktivet, selv om en sådan vurdering ikke kræves i henhold til habitatdirektivet, der har ligget til grund for vedtagelsen af bekendtgørelsen?»

30. Terre wallonne, Kongeriget Belgien, Irland, Den Tjekkiske Republik og Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg.

### C. Fælles retsmøde

31. Domstolen afholdt den 13. december 2018 et fælles retsmøde med deltagelse af CFE, hovedstadsregionen Bruxelles, Belgien og Kommissionen.

### IV. Retlig bedømmelse

32. Med de to præjudicielle forelæggelser skal det afklares, om foranstaltninger, der som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum, er direkte forbundet med eller nødvendige for forvaltningen af Natura 2000-lokaliteter, skal underkastes en miljøvurdering i henhold til SMV-direktivet, idet der er tale om planer eller programmer.

33. CFE-sagen vedrører nærmere bestemt en retsakt, der danner grundlag for en specifik national beskyttelsesstatus for en lokalitet, som allerede nyder foreløbig beskyttelse, mens Terre wallonne-sagen vedrører en foranstaltning, hvormed bevaringsmålsætningerne for alle Natura 2000-lokaliteter i regionen Vallonien sammenfattes.

34. Conseil d'État har med rette lagt til grund, at disse foranstaltninger er direkte forbundet med eller nødvendige for forvaltningen af Natura 2000-lokaliteter. Udpegningen af et særligt bevaringsområde danner grundlag for lokalitetens nationale beskyttelsesstatus og fastlægger rammerne for lokalitetens forvaltning. Sammenfatningen af bevaringsmålsætningerne for alle Natura 2000-lokaliteter i regionen Vallonien sætter de enkelte lokalitetsspecifikke rammer ind i en større sammenhæng.

35. Det er uomtvistet, at disse foranstaltninger begge opfylder betingelserne i SMV-direktivets artikel 2, stk. 1, litra a). De blev vedtaget af regionale myndigheder og krævedes ifølge love og administrative bestemmelser, nærmere bestemt habitatdirektivet og de relevante gennemførelsesbestemmelser.

36. Spørgsmålene fra Conseil d'État omhandler to andre problemkomplekser, nemlig primært, om foranstaltninger til beskyttelse og forvaltning af Natura 2000-lokaliteter i alle tilfælde er undtaget fra den strategiske miljøvurdering i henhold til SMV-direktivet, og, såfremt dette ikke er tilfældet, om de opfylder de øvrige betingelser til en strategisk miljøvurdering i henhold til SMV-direktivets artikel 3, navnlig om de fastlægger rammerne for senere anlægstilladelser til projekter.



## A. Den strategiske miljøvurdering af foranstaltninger til forvaltning af Natura 2000-lokaliteter

37. Bruxelles, Belgien, Irland og Kommissionen går ud fra, at SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra b), og undtagelsen for foranstaltninger til forvaltning af lokaliteter i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, begrænser den strategiske miljøvurdering i forbindelse med Natura 2000-lokaliteter til en vurdering af planer og projekter, der også er undergivet en vurdering af virkningerne på lokaliteten i henhold til habitatdirektivet. Foranstaltninger til forvaltning af Natura 2000-lokaliteter skal derfor aldrig underkastes en miljøvurdering.

38. I henhold til SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra b), gennemføres der en miljøvurdering for planer og programmer, for hvilke det på grund af den sandsynlige indvirkning på lokaliteter er besluttet, at der kræves en vurdering i medfør af habitatdirektivets artikel 6 eller 7. Denne vurdering skal beskrive alle de pågældende foranstaltningers indvirkninger på miljøet, men SMV-direktivet knytter ingen retlige konsekvenser til disse indvirkninger.

39. Habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, undtager dog planer eller projekter, der er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, fra den heri fastsatte vurdering af indvirkningen på lokaliteten. De kompetente nationale myndigheder kan derimod kun tillade andre planer og projekter, såfremt vurderingen af indvirkningen på miljøet viser, at de ikke skader lokalitetens integritet.

40. Da de omtvistede foranstaltninger er direkte forbundet med forvaltningen af Natura 2000-lokaliteter, er de ikke undergivet vurderingen af indvirkningen på miljøet i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, og skal derfor heller ikke underkastes en miljøvurdering i henhold til SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra b).

41. Det er imidlertid ikke dermed afgjort, om en miljøvurdering på grundlag af SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a), eller artikel 3, stk. 4, er udelukket.

42. I henhold til SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a), gennemføres der 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.

43. Den tvivl, som forskellige procesdeltagere har ytret, om, hvorvidt udpegningen af et særligt bevaringsområde eller fastsættelsen af bevaringsmålsætninger for Natura 2000-lokaliteterne i en region kan henregnes til et af disse områder, er plausibel.

44. Det er dog ikke nødvendigt at uddybe dette yderligere, da det i henhold til SMV-direktivets artikel 3, stk. 4, er medlemsstaterne, der afgør, om planer og programmer, som ikke falder ind under stk. 2, men som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til (andre) projekter, kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet<sup>9</sup>. Er dette tilfældet, skal der ligeledes gennemføres en miljøvurdering.

45. Ganske vist har de ovenfor nævnte procesdeltagere med rette anført, at EU-lovgiver ikke har omtalt foranstaltninger til lokalitetsforvaltning i SMV-direktivets artikel 3. På den anden side er det heller ikke i nogen af de nævnte forskrifter udtrykkeligt bestemt, at foranstaltninger til lokalitetsforvaltning er undtaget fra den strategiske miljøvurdering.

<sup>9</sup> – Jf. dom af 22.9.2011, Valčiukienė m.fl. (C-295/10, EU:C:2011:608, præmis 45-47), og af 21.12.2016, Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, EU:C:2016:978, præmis 52-54).

46. Såfremt undtagelsen for lokalitetsforvaltningen ikke også skulle gælde for SMV-direktivet, synes der ved første øjekast at opstå en modstrid mellem de to direktiver. Hvorfor skulle EU-lovgiver udtrykkeligt undtage foranstaltningerne til lokalitetsforvaltning fra vurderingen af virkningerne på lokaliteten i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, men samtidig undergive dem en forpligtelse til miljøvurdering i henhold til SMV-direktivet?

47. Imidlertid er der faktisk ingen modstrid, eftersom de to vurderinger har forskellige funktioner.

48. Vurderingen af virkningerne på lokaliteten i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum, skal afklare, om der kan gives tilladelse til en plan eller et projekt som omhandlet i artikel 6, stk. 3, andet punktum, eller artikel 6, stk. 4. De kompetente myndigheder kan nemlig først give deres tilslutning til en plan eller et program i henhold til artikel 6, stk. 3, andet punktum, såfremt vurderingen af virkningerne på lokaliteten indeholder fuldstændige, præcise og endelige konstateringer og konklusioner, der kan fjerne enhver rimelig videnskabelig tvivl for så vidt angår virkningerne af de arbejder, der kan påvirke det pågældende bevaringsområde<sup>10</sup>. Undtagelsen fra disse strenge betingelser i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, kan endvidere først finde anvendelse, efter at virkningerne af en plan eller et projekt er blevet undersøgt i henhold til direktivets artikel 6, stk. 3<sup>11</sup>.

49. Særligt kravene til en tilslutning i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, andet punktum, udelukker en anvendelse på foranstaltninger til lokalitetsforvaltning. Ved lokalitetsforvaltningen vil det nemlig ofte være umuligt at strukturere foranstaltningerne således, at enhver rimelig videnskabelig tvivl for så vidt angår skadelige virkninger på bevaringsmålsætningerne kan udelukkes. Hvad særligt angår udpegningen af særlige bevaringsområder kræver habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, endda udtrykkeligt, at de kompetente myndigheder navnlig ved udpegningen af lokaliteten skal fastsætte prioriteter, altså give visse målsætninger forrang frem for andre<sup>12</sup>.

50. F.eks. kræver beskyttelsen af naturtypen åbent land, altså navnlig af enge, som regel fjernelse af buske eller træer, der for deres vedkommende kunne være naturtyper for beskyttede arter eller kunne udvikle sig til andre beskyttede naturtyper.

51. Desuden vil det ofte være nødvendigt at træffe bestemte foranstaltninger til beskyttelse af naturtyper og arter, selv om enhver rimelig videnskabelig tvivl for så vidt angår dermed forbundne ulemper for bevaringsmålsætningerne for lokaliteten ikke kan udelukkes. Det er således blevet antaget, at mange naturtyper er afhængige af bestemte dyrkningsformer<sup>13</sup>, uden at skadelige virkninger af en sådan forvaltning kan udelukkes i alle tilfælde.

52. I modsætning til habitatdirektivet indeholder SMV-direktivet selv ingen materielle krav til anlægstilladelser til projekter<sup>14</sup>. Disse tilladelser skal først og fremmest sikre, at der tages hensyn til planers og programmets indvirkning på miljøet i forbindelse med deres vedtagelse.

53. En sådan hensyntagen skal ganske vist altid omfatte iagttagelse af bindende miljøforskrifter, men kun sådanne, som følger af anden lovgivning end SMV-direktivet, f.eks. af habitatdirektivet eller vandrammedirektivet<sup>15</sup>.

10 – Dom af 11.4.2013, Sweetman m.fl. (C-258/11, EU:C:2013:220, præmis 44), af 21.7.2016, Orleans m.fl. (C-387/15 og C-388/15, EU:C:2016:583, præmis 50), og af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Białowieża-skoven) (C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 114).

11 – Dom af 21.7.2016, Orleans m.fl. (C-387/15 og C-388/15, EU:C:2016:583, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis), og af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Białowieża-skoven) (C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 189).

12 – Dom af 4.3.2010, Kommissionen mod Frankrig (C-241/08, EU:C:2010:114, præmis 53). Jf. også mit forslag til afgørelse Kommissionen mod Frankrig (C-241/08, EU:C:2009:398, punkt 43, 44 og 71).

13 – Jf. L. Halada, D. Evans, C. Romão og J.E. Petersen, »Which habitats of European importance depend on agricultural practices?«, *Biodiversity and Conservation* 20 (2011), s. 2365-2378.

14 – Jf. vedrørende VVM-direktivet dom af 13.12.2007, Kommissionen mod Irland (C-418/04, EU:C:2007:780, præmis 231), og af 14.3.2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, præmis 46).

15 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23.10.2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (EFT 2000, L 327, s. 1).

54. Navnlig Irland og Kommissionen har dog også anført, at foranstaltninger til forvaltning af Natura 2000-lokaliteter efter deres art ikke har nogen skadelige indvirkninger på miljøet, mens SMV-direktivet har til formål at identificere og tage hensyn til sådanne indvirkninger.

55. Faktisk er den strategiske miljøvurdering i henhold til den fjerde betragtning til SMV-direktivet et værktøj til integrering af miljøbeskyttelse i andre aktiviteter. Den har derimod ikke som primært formål at underkaste miljøbeskyttelsesforanstaltninger en vurdering.

56. Som det dog allerede blev påpeget under retsmødet, fastslog Domstolen allerede i Terre wallonne-dommen fra 2010<sup>16</sup>, at også en miljøbeskyttelsesforanstaltning kan kræve en miljøvurdering. Denne sag vedrørte regionen Valloniens handlingsprogram for gennemførelse af nitratdirektivet<sup>17</sup>.

57. For så vidt angår foranstaltninger til forvaltning af Natura 2000-lokaliteter viser allerede muligheden af konflikter mellem målsætningerne i forbindelse med foranstaltningerne til lokalitetsforvaltning, at disse foranstaltninger ikke nødvendigvis beskytter eller forbedrer miljøet, men også kan påvirke det negativt.

58. Hertil kommer risikoen for, at foranstaltninger til lokalitetsforvaltning udformes dårligt eller utilstrækkeligt og dermed enten selv påvirker lokaliteterne negativt eller ikke forhindrer truende negative påvirkninger. Desuden er effektiviteten af foranstaltninger til lokalitetsforvaltning ofte ikke entydigt afklaret.

59. Det er formentlig en sådan tvivl angående kvaliteten af regionen Valloniens bekendtgørelse, der har foranlediget miljøorganisationen Terre wallonne til at anfægte denne bekendtgørelse i den foreliggende sag.

60. Det abstrakte formål med foranstaltningerne til lokalitetsforvaltning, nemlig at gennemføre beskyttelsen af lokaliteter i henhold til habitatdirektivet, fører derfor ikke nødvendigvis til den konklusion, at disse foranstaltninger ikke kan have nogen negative virkninger på miljøet.

61. På baggrund heraf findes der snarere en modstrid i habitatdirektivet selv. Det underkaster i forbindelse med Natura 2000-lokaliteter anlægstilladelsen til planer og projekter en streng vurdering, der skal foretages på grundlag af den bedste videnskabelige viden på området<sup>18</sup>. Derimod kræver lokalitetsforvaltningen – i det mindste i henhold til habitatdirektivets ordlyd – intet videnskabeligt grundlag.

62. Imidlertid kan det heller ikke sluttes heraf, at EU-lovgiver ønskede at undtage lokalitetsforvaltningen fra enhver miljøvurdering. Tværtimod viser denne modstrid først og fremmest, at EU-lovgiver ved vedtagelsen af habitatdirektivet ikke anså det for nødvendigt at regulere dette spørgsmål udtømmende og detaljeret. EU-lovgiver var tydeligvis af den opfattelse, at medlemsstaterne på eget ansvar ville træffe de nødvendige foranstaltninger.

63. Sådanne foranstaltninger er nødvendige, fordi lokalitetsforvaltningen ligeledes kan påvirke lokaliteternes bevaringsmålsætninger væsentligt og derfor bør være mindst lige så godt videnskabeligt funderet som afgørelser om andre planer og projekter<sup>19</sup>. Det forhold, at de kompetente myndigheder inddrog offentligheden ved vedtagelsen af de omtvistede foranstaltninger, bekræfter i øvrigt denne vurdering.

16 – Dom af 17.6.2010, Terre wallonne og Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 og C-110/09, EU:C:2010:355).

17 – Rådets direktiv 91/676/EØF af 12.12.1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (EFT 1991, L 375, s. 1).

18 – Dom af 21.7.2016, Orleans m.fl. (C-387/15 og C-388/15, EU:C:2016:583, præmis 51), af 26.4.2017, Kommissionen mod Tyskland (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, præmis 57), og af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Białowieża-skoven) (C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 113).

19 – Jf. mit forslag til afgørelse Kommissionen mod Frankrig (C-241/08, EU:C:2009:398, punkt 70 og 71).

64. Den omstændighed, at lovgiver i forbindelse med habitatdirektivet ikke fandt det nødvendigt at fastsætte bestemmelser om miljøvurderingen og offentlig deltagelse i forbindelse med lokalitetsforvaltningen, betyder imidlertid ikke, at lovgiver ønskede at undtage forvaltningen af Natura 2000-lokaliteter ved den senere vedtagelse af generelle regler for miljøvurdering.

65. Tværtimod kan en miljøvurdering i medfør af SMV-direktivet, en vurdering af indvirkningerne på miljøet i medfør af VVM-direktivet eller, med hensyn til andre tilfælde, offentlig deltagelse sammen med en vurdering af indvirkningen på miljøet i medfør af Århuskonventionens<sup>20</sup> artikel 6, stk. 1, litra b), på fornuftig vis supplere habitatdirektivets bestemmelser om lokalitetsforvaltning for så vidt angår vurderingen af mulige indvirkninger på miljøet og offentlig deltagelse.

66. Endelig kan disse overvejelser også anføres imod det argument, at en anvendelse af SMV-direktivet vil forsinke gennemførelsen af habitatdirektivet i uacceptabel grad. Der er nemlig betydelige risici forbundet med at afstå fra foranstaltninger til kvalitetssikring af hensyn til effektiviteten. Hvilken gavn gør Natura 2000, hvis lokaliteterne ganske vist formelt fastlægges hurtigt, men den faktiske beskyttelse af arter og naturtyper er utilstrækkelig, fordi de enkelte foranstaltninger er blevet truffet uden tilstrækkelig grundlag og uden offentlig deltagelse?

67. SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra b), og undtagelsen for foranstaltninger til lokalitetsforvaltning som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum, er således ikke til hinder for en forpligtelse til at gennemføre en strategisk miljøvurdering.

## **B. Begreberne plan og program inden for rammerne af SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a), og artikel 3, stk. 4**

68. På baggrund af disse overvejelser står det klart, at udpegningen af et særligt bevaringsområde og fastsættelsen af bevaringsmålsætninger for en regions Natura 2000-lokaliteter ikke skal underkastes en miljøvurdering i medfør af SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra b). Som nævnt ovenfor under punkt 42 og 44 kan en forpligtelse til miljøvurdering imidlertid navnlig følge af SMV-direktivets artikel 3, stk. 4.

69. Denne forpligtelse afhænger – nøjagtig som vurderingsforpligtelsen i henhold til SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a) – af, om den pågældende plan eller det pågældende program fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til *projekter*.

70. Hertil har Domstolen fastslået, at begrebet »planer og programmer« vedrører enhver retsakt, der, idet den definerer de regler og kontrolprocedurer, der skal finde anvendelse på den pågældende sektor, fastlægger en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af et eller flere projekter, der kan have væsentlige indvirkninger på miljøet<sup>21</sup>. Med hensyn hertil skal begrebet »betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder« forstås kvalitativt og ikke kvantitativt. Mulige strategier for omgåelse af de forpligtelser, der fremgår af SMV-direktivet, som kan materialiseres ved en opdeling af foranstaltninger, hvorved den effektive virkning af dette direktiv kan reduceres, skal nemlig undgås<sup>22</sup>.

20 – Konvention af 1998 om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet (EUT 2005, L 124, s. 4), vedtaget ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17.2.2005 (EUT 2005, L 124, s. 1). Jf. hertil dom af 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, præmis 57 og 59), og af 20.12.2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, præmis 38 og 39).

21 – Dom af 27.10.2016, D'Oultremont m.fl. (C-290/15, EU:C:2016:816, præmis 49), af 7.6.2018, Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-671/16, EU:C:2018:403, præmis 53), og af 7.6.2018, Thybaut m.fl. (C-160/17, EU:C:2018:401, præmis 54).

22 – Dom af 7.6.2018, Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-671/16, EU:C:2018:403, præmis 55), og af 7.6.2018, Thybaut m.fl. (C-160/17, EU:C:2018:401, præmis 55).



## **1. Udpegningen af et særligt bevaringsområde**

71. Udpegningen af et særligt bevaringsområde, som er genstand for CFE-sagen, kan fastlægge rammerne som omhandlet i SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a), eller artikel 3, stk. 4, på måder. For det første kan allerede indretningen af et bevaringsområde med bestemte bevaringsmålsætninger fastsætte rammerne for anlægstilladelsen til aktiviteter, og for det andet kan udpegningen være forbundet med specifikke beskyttelsesregler, der indeholder sådanne rammer.

### **a) Indretningen af et bevaringsområde med bestemte bevaringsmålsætninger**

#### *i) Udpegningen som sådan*

72. Indretningen af et bevaringsområde med bestemte bevaringsmålsætninger fastlægger uden tvivl strenge rammer for anlægstilladelsen til projekter inden for og i nærheden af bevaringsområdet. Sådanne aktiviteter kan nemlig – uafhængigt af, om de er undergivet VVM-direktivet eller ej<sup>23</sup> – kun tillades i overensstemmelse med bestemmelserne i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4. Kriteriet for den nødvendige vurdering er de bevaringsmålsætninger, der er fastsat for denne lokalitet.

73. Aktiviteter inden for disse rammer er ganske vist allerede omhandlet i SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra b). Dette udelukker dog ikke, at selve fastlæggelsen af rammerne kan henregnes til direktivets artikel 3, stk. 2, litra a), og artikel 3, stk. 4.

74. Således følger der af indretningen af et særligt bevaringsområde kombineret med habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, en kvalitativt betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af et eller flere projekter.

75. Dog opstår disse rammer ikke nødvendigvis først ved udpegningen af det særlige bevaringsområde. Ganske vist skal habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, når de læses isoleret, kun anvendes på særlige bevaringsområder, men artikel 4, stk. 5, bestemmer, at så snart en lokalitet er opført på fællesskabslisten i artikel 4, stk. 2, tredje afsnit, er den omfattet af artikel 6, stk. 2, 3 og 4. Kommissionen optager i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 2, de lokaliteter, som den har udvalgt blandt de forslag, som medlemsstaterne har foreslået som omhandlet i artikel 4, stk. 1, på denne liste. De lokaliteter, som optages på listen, skal medlemsstaterne ganske vist udpege som særlige bevaringsområder, men i henhold til artikel 4, stk. 4, har de op til seks år hertil. Beskyttelsen i medfør af artikel 6, stk. 3 og 4, omfatter dermed som regel Natura 2000-lokaliteterne i længere tid, før de opnår status som særligt bevaringsområde.

76. På tidspunktet for optagelsen på fællesskabslisten fastsættes der ganske vist endnu ikke udtrykkeligt bestemte bevaringsmålsætninger, men disse følger af helheden af de levesteder og arter, for hvilken lokaliteten blev beskyttet ifølge medlemsstatens oplysninger i forbindelse med forslaget af lokaliteten<sup>24</sup>. De rammer for anlægstilladelse til projekter, der fastlægges ved indretningen af bevaringsområdet, opstår således som regel længe før udpegningen af det særlige bevaringsområde. Såfremt udpegningen af et særligt bevaringsområde blot bekræfter disse rammer, medfører de således ikke en forpligtelse til at gennemføre en miljøvurdering.

23 – Jf. dom af 7.11.2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment m.fl. (C-293/17 og C-294/17, EU:C:2018:882, præmis 65 og 66).

24 – Dom af 7.11.2018, Holohan m.fl. (C-461/17, EU:C:2018:883, præmis 37), og mit forslag til afgørelse Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, punkt 97).

*ii) Ændring af bevaringsmålsætningerne som følge af udpegningen*

77. Imidlertid kan det ikke udelukkes, at udpegningen af lokaliteten skal underkastes en miljøvurdering, idet den indebærer en ændring i en plan eller et program.

78. I henhold til SMV-direktivets artikel 2, litra a), omfatter begrebet »planer og programmer« også ændringer deri. Som det fremgår af artikel 3, stk. 3, afhænger vurderingspligten desuden af, om ændringerne kan få væsentlig indvirkning på miljøet.

79. Udpegningen af et særligt bevaringsområde kan navnlig påvirke bevaringsmålsætningerne for lokaliteten. Således kræver habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, at der fastsættes en prioritering ved udpegningen. Desuden er det muligt, at listen over beskyttede naturtyper og arter eller lokalitetens geografiske omfang ændres ved udpegningen.

80. Sammenligningsgrundlaget for, om der er sket ændringer, er de naturtyper og arter, for hvilke lokaliteten blev beskyttet ved optagelsen på fællesskabslisten, samt de arealer, som lokaliteten oprindeligt indeholdt, såfremt naturtyperne, arterne og arealerne ikke allerede i mellemtiden er blevet ændret i medfør af habitatdirektivets artikel 4, stk. 1<sup>25</sup>.

81. En ændring af bevaringsmålsætningerne ændrer de rammer, som bevaringsområdet fastlægger for projekter. Såfremt visse naturtyper, arter eller arealer derved bliver omfattet af eller undtaget fra beskyttelsen, ændres betingelserne for anlægstilladelse til aktiviteter, der kan have indvirkning på lokaliteten, nødvendigvis.

82. I CFE-sagen skal det navnlig undersøges, om inddragelsen af naturtyper og arter af regional interesse i lokalitetens beskyttelse ved bekendtgørelsens artikel 8 og 9 samt bilag 4 har ændret rammerne for anlægstilladelsen til projekter i tilstrækkelig grad. Beskyttelsen af disse naturtyper og arter følger ikke af habitatdirektivet, men kun af lovgivningen i hovedstadsregionen Bruxelles. Desuden er de pågældende forekomster uden betydning for lokalitetens optagelse på fællesskabslisten. Derfor kan det ikke udelukkes, at det pågældende lokalitetsforslag endnu ikke omfattede beskyttelsen af disse naturtyper og arter før udpegningen af det særlige bevaringsområde.

*iii) Teleologisk begrænsning af miljøvurderingen i forbindelse med de i artikel 6, stk. 3 og 4, fastlagte rammer?*

83. Hvad særligt angår de rammer, der er fastlagt i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, kunne man ganske vist stille det spørgsmål, om SMV-direktivets formål faktisk kræver en miljøvurdering. I sidste ende er denne overvejelse dog heller ikke til hinder for en miljøvurdering.

84. Foruden det førnævnte formål om integration af miljøovervejelser i afgørelsen skal nævnes et strukturelt formål med SMV-direktivet, der skyldes, at det supplerer VVM-direktivet, som er mere end ti år ældre, og som kræver, at der tages hensyn til miljøvirkninger, når projekter tillades. I forbindelse med VVM-direktivets anvendelse viste det sig nemlig, at der på det tidspunkt, hvor projekterne blev vurderet, ofte allerede var påvist afgørende indvirkninger på miljøet som led i tidligere planlægnings tiltag<sup>26</sup>. Disse indvirkninger kan derfor ganske vist undersøges i forbindelse med

25 – Om en mindskelse af en lokalitets område jf. dom af 19.10.2017, Vereniging Hoekschewaards Landschap (C-281/16, EU:C:2017:774, præmis 16-20 og 30).

26 – Forslag til Rådets direktiv om vurdering af bestemte planers og programmets virkning på miljøet (KOM(96) 511 endelig udgave, s. 6).



vurderingen af indvirkningen på miljøet, men det er ikke længere muligt at tage fuldt hensyn til dem, når aktiviteterne skal tillades. Det er derfor hensigtsmæssigt, at sådanne indvirkninger på miljøet undersøges allerede i forbindelse med de forberedende planlægningsforanstaltninger, og at de tages i betragtning i denne sammenhæng<sup>27</sup>.

85. Af denne målsætning kunne det sluttes, at miljøvurderingen ikke er nødvendig, såfremt alle virkninger på miljøet i forbindelse med projektets tilladelse kan vurderes, og der dermed kan tages fuldt hensyn til dem. Og i princippet kræver habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, at der tages fuldt hensyn til planers og projekters indvirkning på bevaringsmålsætningerne for lokaliteterne.

86. Risikoen for skadelige indvirkninger på miljøet ved indretningen af Natura 2000-lokaliteter og ændringen af beskyttelsens omfang ligger imidlertid netop i fastsættelsen af utilstrækkelige bevaringsmålsætninger. Denne risiko kan senere på niveauet for godkendelse af planer og projekter ikke længere imødegås på tilstrækkelig vis.

#### *iv) Foreløbig konklusion*

87. Således skal udpegningen af et særligt bevaringsområde underkastes en miljøvurdering i henhold til SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a), og artikel 3, stk. 3, eller i henhold til SMV-direktivets artikel 3, stk. 4, såfremt den er forbundet med ændringer i beskyttelsens omfang i det pågældende bevaringsområde, navnlig ændringer i bevaringsmålsætningerne eller i de beskyttede arealer, der berører anvendelsen af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, eller mere vidtgående nationale beskyttelsesbestemmelser, såfremt disse ændringer kan have væsentlig indvirkning på miljøet.

#### ***b) Fastsættelsen af særlige beskyttelsesregler ved udpegningen af lokaliteten***

88. Foruden de beskyttelsesbestemmelser, der fremgår af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, kan der ved udpegningen af en lokalitet også fastsættes specielle beskyttelsesregler for f.eks. at imødegå særlige risici, som lokaliteten er udsat for.

89. Således indeholder artikel 15 i den bekendtgørelse, der er genstand for sag C-43/18, visse forbud, f.eks. i stk. 2, nr. 1, forbuddet mod, at hjemmehørende plantearter, herunder mosser, svampe og lav, fjernes, rykkes op med rode, beskadiges eller ødelægges, eller at plantebestanden ødelægges, forringes eller forandres.

90. I princippet kan sådanne forbud i tillæg til de krav, der er fastsat i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, indeholde en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af et eller flere projekter, der kan få væsentlige indvirkninger på miljøet, altså fastlægge rammer som omhandlet i SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a), eller artikel 3, stk. 4.

91. Ifølge ordlyden af bekendtgørelsens artikel 15 synes de deri fastsatte forbud imidlertid ikke at have denne virkning; de gælder formentlig kun for aktiviteter, der ikke kræver en tilladelse. De rammer, der er nødvendige for anvendelsen af SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a), eller artikel 3, stk. 4, skal derimod gælde for tilladelsen til projekter.

92. Der ses dog ikke at foreligge andre forbud, som bør tages i betragtning i forbindelse med tilladelser.

27 – Jf. mit forslag til afgørelse Terre wallonne og Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 og C-110/09, EU:C:2010:120, punkt 31 og 32).

93. Udpegningen af et særligt bevaringsområde kræver derfor en miljøvurdering i henhold til SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a), eller i henhold til SMV-direktivets artikel 3, stk. 4, såfremt den fastsætter specielle beskyttelsesregler, der skal anvendes foruden habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, og fastlægger rammerne for anlægstilladelsen til projekter, der er undergivet VVM-direktivet, eller såfremt disse specielle beskyttelsesregler fastlægger rammerne for anlægstilladelsen til andre projekter og kan få væsentlig indvirkning på miljøet.

## **2. Fastsættelsen af de regionale bevaringsmålsætninger**

94. Den vallonske regerings bekendtgørelse af 1. december 2016 om fastsættelse af bevaringsmålsætninger for Natura 2000-nettet, dvs. den retsakt, der er genstand for Terre wallonne-sagen, vedrører ganske vist også gennemførelsen af habitatdirektivet, men har en helt anden funktion og virkemåde end udpegningen af et særligt bevaringsområde. Den fastsætter ikke bevaringsmålsætningerne for bestemte lokaliteter, men sammenfatter dem på sin vis for hele regionen Vallonien. Den opsummerer således de arealer med bestemte naturtyper, som allerede findes i hele regionen og i de forskellige Natura 2000-lokaliteter, og fastsætter, om arealerne med disse naturtyper i Natura 2000-lokaliteterne skal bevare deres omfang eller gøres større. Bekendtgørelsen indeholder imidlertid ingen bestemmelser om, hvordan og i hvilke af regionens lokaliteter disse bevaringsmålsætninger skal realiseres.

95. Dermed fastsætter bekendtgørelsen uden tvivl i ikke-teknisk forstand rammerne for alle planer og projekter, der kan berøre en hvilket som helst lokalitet i Natura 2000-nettet.

96. Imidlertid fastsætter habitatdirektivet ingen regionale bevaringsmålsætninger, men udelukkende bevaringsmålsætninger for de enkelte lokaliteter.

97. Tilsvarende er de regionale bevaringsmålsætninger i henhold til artikel 25a, stk. 1, i lov af 12. juli 1973 kun vejledende. Kun bevaringsmålsætningerne for de enkelte lokaliteter har forskriftsmæssig karakter i henhold til artikel 25a, stk. 2.

98. Ottende betragtning til bekendtgørelsen forklarer de regionale bevaringsmålsætningers funktion således, at de skal muliggøre et samlet overblik over, hvad der skal bevares, eller hvad der i givet fald skal genoprettes i regionen Vallonien, således at de naturtyper og arter, for hvilke Natura 2000-nettet er etableret, opretholder eller genvinder en gunstig bevaringsstatus.

99. Således har de regionale bevaringsmålsætninger i bekendtgørelsen først og fremmest en informerende og koordinerende funktion for forvaltningen af Natura 2000-lokaliteterne i regionen. De indeholder imidlertid ingen betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af et eller flere projekter, der kan have væsentlige indvirkninger på miljøet.

100. En bekendtgørelse, hvormed en myndighed i en medlemsstat i overensstemmelse med habitatdirektivet fastsætter bevaringsmålsætningerne for Natura 2000-nettet inden for sit kompetenceområde som helhed, men ikke for enkelte Natura 2000-lokaliteter, og således ikke fastsætter nogen regler for anlægstilladelse til projekter, er derfor ikke en plan eller et program som omhandlet i SMV-direktivet.

## **C. Afsluttende bemærkninger**

101. Afslutningsvis bemærkes det, at den tilgang, der er anvendt her, betyder, at indretningen af en Natura 2000-lokalitet eller bestemte ændringer i dens bevaringsmålsætninger eller omfang i princippet skal underkastes en miljøvurdering, såfremt disse kan få væsentlig indvirkning på miljøet.

102. Det må ganske vist anses for sandsynligt, at optagelsen af mange lokaliteter på fællesskabslisten og formentlig også nogle ændringer i deres beskyttelsesomfang i den mellemliggende periode endnu ikke ud fra en tidsmæssig betragtning falder ind under SMV-direktivets anvendelsesområde. Dog må der også nu findes et stort antal indretninger af lokaliteter og ændringer, som i princippet skulle underkastes en miljøvurdering, men ikke er blevet det. Såfremt sådanne indretninger og ændringer endnu ikke er blevet endelige, dvs. uanfægtelige, er der således risiko for, at de kan anfægtes ad rettens vej.

103. Dog må enkelte indsigelser på grund af en manglende miljøvurdering ikke føre til, at beskyttelsesomfanget for Natura 2000-lokaliteter begrænses. Det synes tværtimod nødvendigt, at virkningen af meddelelsen til Kommissionen i sådanne tilfælde opretholdes, indtil denne mangel er afhjulpet<sup>28</sup>. Kun i tilfælde af ændringer, der medfører en begrænsning af lokalitetens beskyttelse, er annullation eller udsættelse mulig, indtil manglen er afhjulpet.

104. I øvrigt skal det i hvert enkelt tilfælde efterprøves, om kravene i SMV-direktivet alligevel er opfyldt<sup>29</sup>. Således fandt der i de foreliggende sager i det mindste offentlig deltagelse sted. Det fremgår derimod ikke af sagens akter, om der blev fremlagt en miljørapport eller tilsvarende dokumenter.

## V. Forslag til afgørelse

105. Jeg foreslår derfor Domstolen, at den i sag C-43/18, CFE, træffer følgende afgørelse:

»Udpegningen af et særligt bevaringsområde skal underkastes en miljøvurdering i henhold til SMV-direktivets artikel 3, stk. 2, litra a), og artikel 3, stk. 3, eller i henhold til artikel 3, stk. 4,

- såfremt den er forbundet med ændringer i det pågældende bevaringsområdes beskyttelsesomfang, navnlig ændringer i bevaringsmålsætningerne eller i de beskyttede arealer, der berører anvendelsen af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, eller mere vidtgående nationale beskyttelsesbestemmelser, såfremt disse ændringer kan have væsentlig indvirkning på miljøet, eller
- såfremt den fastsætter specielle beskyttelsesregler, der skal anvendes foruden habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, og fastlægger rammerne for anlægstilladelse til projekter, der kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet.«

106. I sag C-321/18, Terre wallonne, foreslår jeg Domstolen at give følgende besvarelse:

»En bekendtgørelse, hvormed en myndighed i en medlemsstat i overensstemmelse med habitatdirektivet fastsætter bevaringsmålsætningerne for Natura 2000-nettet inden for sit kompetenceområde som helhed, men ikke for enkelte Natura 2000-lokaliteter, og således ikke fastsætter nogen regler for anlægstilladelse til projekter, er ikke en plan eller et program som omhandlet i SMV-direktivet.«

28 – Jf. dom af 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, præmis 42 ff.), og af 28.7.2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, præmis 29 ff.).

29 – Dom af 11.8.1995, Kommissionen mod Deutschland (Großkrotzenburg) (C-431/92, EU:C:1995:260, præmis 43-45).