



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
föredraget den 17 november 2011¹

Mål C-567/10

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

(begäran om förhandsavgörande från Cour constitutionnelle (Belgien))

”Direktiv 2001/42/EG — Bedömning av vissa planer och programs miljöpåverkan — Tillämplighet på fullständigt eller delvist upphävande av en plan för markanvändning — Planer och program som krävs i lagar och andra författningar”

I – Inledning

1. Den belgiska författningsdomstolen har hänskjutit två frågor beträffande tillämpningsområdet för direktivet om bedömning av vissa planer och programs miljöpåverkan² (nedan kallat SMB-direktivet, varvid SMB står för strategisk miljöbedömning). Det ska klargöras huruvida detta direktiv enbart omfattar antagande och ändring av planer och program eller även upphävandet av dessa. Dessutom ställs frågan huruvida det enbart krävs en miljöbedömning vid antagandet av planer och program som *måste* antas, eller huruvida bedömningen även är påkallad om antagandet enbart regleras i lag men inte utgör en skyldighet.

II – Tillämpliga bestämmelser

A – SMB-direktivet

2. Syftet med SMB-direktivet framgår framför allt av artikel 1, som har följande lydelse:

”Syftet med detta direktiv är att sörja för en hög nivå på skyddet av miljön och bidra till att integrera miljöaspekter i utarbetandet och antagandet av planer och program för att främja en hållbar utveckling, genom att säkerställa att en miljöbedömning genomförs i enlighet med detta direktiv för vissa planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.”

¹ — Originalspråk: tyska.

² — Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planer och programs miljöpåverkan (EGT L 197, s. 30).

3. Planer och program definieras i artikel 2 a, som lyder som följer:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelse som här anges:

- a) Planer och program: Planer och program, inklusive dem som samfinansieras av Europeiska gemenskapen, samt ändringar av dem
- som utarbetas och/eller antas av en myndighet på nationell, regional eller lokal nivå eller som utarbetas av en myndighet för att antas av parlamentet eller regeringen genom ett lagstiftningsförfarande och
 - som krävs i lagar och andra författningar.”

4. I artikel 3 föreskrivs för vilka planer och program en miljöbedömning ska utföras. Viktigast är punkterna 1–5, med följande lydelse:

”1. En miljöbedömning, i enlighet med artiklarna 4–9 i detta direktiv skall utföras för planer och program som avses i punkterna 2 till 4 och som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

2. Om inte annat följer av punkt 3 skall en miljöbedömning utföras för alla planer och program

- a) som utarbetas för jord- och skogsbruk, fiske, energi, industri, transporter, avfallshantering, vattenförvaltning, telekommunikationer, turism samt fysisk planering eller markanvändning och i vilka förutsättningarna anges för kommande tillstånd för projekt enligt bilagorna I och II till direktiv 85/337/EEG eller

b) ...

3. Planer och program som avses i punkt 2 och i vilka användningen av små områden på lokal nivå fastställs och mindre ändringar i planer och program som avses i punkt 2 skall kräva en miljöbedömning endast om medlemsstaten finner att de kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

4. Medlemsstaterna skall avgöra om andra planer och program än de som avses i punkt 2 och i vilka ramen fastställs för kommande tillstånd för projekt kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

5. Medlemsstaterna skall avgöra om planer eller program som avses i punkterna 3 och 4 ovan kan antas medföra betydande miljöpåverkan antingen genom att undersöka varje enskilt fall eller genom att specificera typer av olika slags planer och program eller genom att kombinera båda dessa tillvägagångssätt. I detta syfte skall medlemsstaterna i samtliga fall ta hänsyn till relevanta kriterier i bilaga II, för att säkerställa att planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan omfattas av detta direktiv.

6. ...”

B – Belgisk lagstiftning

5. De aktuella bestämmelserna regleras i Bryssels lag om fysisk planering (*Code bruxellois de l'aménagement du territoire*) (nedan kallad CoBAT). Författningsdomstolen har återgett dessa bestämmelser som följer:

6. Enligt förfarandet för att utarbeta särskilda planer för markanvändning föreskrivs en offentlig undersökning, att yttrande inhämtas från flera myndigheter och instanser samt i princip att en miljörapport utarbetas (artiklarna 43–50 i CoBAT). Bestämmelserna i CoBAT som avser utarbetandet av särskilda planer för markanvändning är tillämpliga på ändringar av dessa planer (artikel 52 i CoBAT). Dessa bestämmelser gäller emellertid inte för förfarandet för att upphäva de särskilda planerna för markanvändning.

7. De angripna artiklarna 25 och 26 i regeringsbeslutet av den 14 maj 2009 kompletterar det förfarande som redan förelåg för upphävande genom kommunfullmäktige genom ett förfarande enligt vilket regeringen tillåts att upphäva, men enligt vilket det inte heller föreskrivs någon miljöbedömning.

8. Enligt artikel 40 i CoBAT ska ”varje kommun i Regionen, på eget initiativ eller inom den frist som fastställs av regeringen, anta särskilda planer för markanvändning”. Denna bestämmelse förefaller innebära ett krav på att sådana planer antas. Den återger emellertid en tidigare regel av vars tillkomsthistoria författningsdomstolen drar slutsatsen att det möjligen inte föreligger en skyldighet att anta sådana planer. Enligt nämnda domstol kan kommunfullmäktige dessutom, när den behandlar en ansökan från invånare, vägra att utarbeta en särskild plan för markanvändning (artikel 51 i CoBAT).

9. Målet vid den nationella domstolen rör dessutom planer för kulturminnesskydd av vissa objekt. I artiklarna 30 c och 101 i regeringsbeslutet av den 14 maj 2009 införs bestämmelser för sådana planer. Sådana planer kan krävas innan ett tillstånd enligt CoBAT meddelas, och de ska upprättas på begäran av regeringen eller av en tredjedel av ägarna. Det krävs inte någon miljöbedömning.

III – Begäran om förhandsavgörande

10. I målet vid den nationella domstolen ifrågasätter olika icke-statliga organisationer – Inter-Environnement Bruxelles ASBL, Petitions-Patrimoine ASBL och Atelier de Recherche et d'Action Urbaines ASBL (nedan kallade Inter-Environnement Bruxelles m.fl.) – bestämmelserna i Bryssels regeringsbeslut av den 14 maj 2009, genom vilket CoBAT ändrades på olika punkter. De kritiserar bland annat att det enligt dessa ändringsbestämmelser inte krävs någon miljöbedömning enligt SMB-direktivet vid upphävandet av särskilda planer för markanvändning och vid upprättandet av planer för kulturminnesskydd.

11. Sålunda har den belgiska författningsdomstolen hänskjutit följande frågor till EU-domstolen:

1. Ska begreppet planer och program i artikel 2 a i SMB-direktivet tolkas så, att direktivet inte omfattar det förfarande, som föreskrivs i artiklarna 58–63 CoBAT, för att fullständigt eller delvis upphäva en sådan plan som den särskilda planen för markanvändning?
2. Ska ordet ”krävs” i artikel 2 a i detta direktiv tolkas så, att definitionen av planer och program inte omfattar planer som visserligen föreskrivs i lagar men vars antagande inte är obligatoriskt, såsom de särskilda planer för markanvändning som avses i artikel 40 CoBAT?

12. Inter-Environnement Bruxelles m.fl., Konungariket Belgien, Republiken Tjeckien, Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland samt Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. Med undantag för Förenade kungariket deltog samtliga vid den muntliga förhandlingen den 27 oktober 2011.

IV – Rättslig bedömning

13. Jag ska inledningsvis undersöka den andra frågan, eftersom slutsatsen kan påverka frågan huruvida den första frågan är nödvändig. Det upphävande av särskilda planer för markanvändning som behandlas i den första frågan, kan nämligen endast omfattas av SMB-direktivet för det fall upprättandet av dessa planer även omfattas av nämnda direktiv. Det sistnämnda är emellertid föremål för den andra frågan.

A – Den andra frågan – Huruvida en rättslig skyldighet att upprätta planer och program är nödvändig

14. För att den andra frågan ska kunna besvaras måste klargöras huruvida planer eller program, som visserligen föreskrivs i lagbestämmelserna men som inte tvingande måste antas, omfattas av SMB-direktivet, eller huruvida detta direktiv enbart är tillämpligt om det föreligger en rättslig skyldighet att utfärda planer.

15. I nästan samtliga språkversioner av artikel 2 a andra strecksatsen i SMB-direktivet talas det om planer och program som krävs, respektive som måste antas. Lagstadgade planer eller program som medlemsstaterna kan avstå från att anta omfattas inte. Såsom Förenade kungariket med rätta har påpekat baseras domstolens dom i målet *Terre wallonne*³ på detta betraktelsesätt.

16. Enbart den italienska språkversionen skulle kunna tolkas på ett annat sätt. Där nämns planer och program som är rättsligt "föreskrivna" ("previsti"). Detta skulle även kunna omfatta åtgärder som visserligen är lagreglerade, men som inte tvingande måste antas.

17. De olika språkversionerna av en gemenskapsbestämmelse ska tolkas enhetligt. För det fall de skiljer sig åt är det därför nödvändigt att bestämmelsen i fråga tolkas i enlighet med den allmänna systematiken i och syftet med den lagstiftning som bestämmelsen är en del av.⁴ En bestämmelse som skiljer sig åt i de olika språkversionerna ska emellertid även tolkas i enlighet med upphovsmannens verkliga avsikt.⁵ Av bakgrunden till artikel 2 a andra strecksatsen i SMB-direktivet framgår att även den italienska språkversionen i enlighet med lagstiftarens verkliga avsikt enbart ska omfatta planer och program som måste utarbetas.

18. Varken kommissionens ursprungliga förslag⁶ eller en ändrad version⁷ innehöll krav på ett de planer och program som omfattades skulle vara rättsligt nödvändiga. Efter det att förslaget inte genomfördes i detta avseende föreslog kommissionen, med stöd från Belgien och Danmark, att direktivet åtminstone skulle omfatta de planer och program "som föreskrivs i lagbestämmelser eller som baseras på lagar och andra författningar".⁸ Lagstiftaren följde emellertid inte heller dessa föreslag.

19. Rådet har tvärtom, även i den italienska versionen av den gemensamma ståndpunkten, redogjort för den bestämmelse som slutligen antogs, vilken inte ifrågasattes av parlamentet, på så sätt att endast de planer och program som krävs (*prescritti*) omfattas.⁹ Sålunda ska även den italienska språkversionen av direktivet tolkas så, att enbart planer och program som hänför sig till en rättslig skyldighet omfattas.

3 — Dom av den 17 juni 2010 i de förenade målen C-105/09 och C-110/09 (REU 2010, s. I-5611), punkterna 35 och 36. Se även mitt förslag till avgörande av den 4 mars 2010 i detta mål, punkterna 37, 38 och 41.

4 — Dom av den 5 december 1967 i mål 19/67, van der Vecht (REG 1967, s. 462, s. 473), av den 27 oktober 1977 i mål 30/77, Bouchereau (REG 1977, s. 1999; svensk specialutgåva, volym 3, s. 459), punkterna 13 och 14, av den 14 juni 2007 i mål C-56/06, Euro Tex (REG 2007, s. I-4859), punkt 27, och av den 21 februari 2008 i mål C-426/05, Tele2 Telecommunication (REG 2008, s. I-685), punkt 25.

5 — Dom av den 12 november 1969 i mål 29/69, Stauder (REG 1969, s. 419; svensk specialutgåva, volym 1, s. 421), punkt 3, av den 7 juli 1988 i mål 55/87, Moksel Import och Export (REG 1988, s. 3845), punkt 49, av den 20 november 2001 i mål C-268/99, Jany m.fl. (REG 2001, s. I-8615), punkt 47, av den 27 januari 2005 i mål C-188/03, Junk (REG 2005, s. I-885), punkt 33, och av den 22 oktober 2009 i de förenade målen C-261/08 och C-348/08, Zurita García och Choque Cabrera (REG 2009, s. I-10143), punkt 54.

6 — KOM(96) 511 av den 4 december 1996 (EGT C 129, 1997, s. 14).

7 — KOM(1999) 73 slutlig av den 22 februari 1999 (EGT C 83, s. 13).

8 — Rådets dokument 13800/99 av den 8 december 1999, s. 5, fotnot 5.

9 — EGT C 137, 2000, s. 11 (20).

20. Med hänsyn till ordalydelsen av artikel 2 a andra strecksatsen i SMB-direktivet och dess tillkomsthistoria leder varken den huvudsakliga målsättningen inom unionens miljöpolitik, nämligen en hög skyddsnivå (artikel 3.3 FEU, artikel 37 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och artikel 191.2 FEUF), eller direktivets särskilda syfte, vilket är miljöbedömning av planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan (artikel 1),¹⁰ till en annan tolkning. Även planer och program som inte baseras på en rättslig skyldighet kan medföra betydande miljöpåverkan. De kan eventuellt till och med ha större påverkan än obligatoriska planer. Det är emellertid uppenbart att lagstiftaren inte hade för avsikt att sådana åtgärder skulle underkastas en miljöbedömning.

21. Förenade kungariket och Republiken Tjeckien nämner en plausibel grund för detta. Det finns en risk för att myndigheterna skulle avstå från sådana frivilliga planer på grund av de kostnader som en miljöbedömning innebär. Och det finns mycket som talar för att antagandet av frivilliga planer i högre grad bidrar till att miljöhänsyn beaktas och att allmänheten ges möjlighet att delta i större utsträckning än om man avstår från att planera. Det är möjligt att bedömningen ändrar sig i framtiden på grund av positiva erfarenheter av tillämpningen av miljöbedömningen. Detta kan emellertid inte föregripas genom en tolkning som motsäger lagstiftarens dokumenterade vilja.

22. Vid den muntliga förhandlingen åberopade Inter-Environnement Bruxelles m.fl. även allmänhetens deltagande, vilket föreskrivs i artikel 7 i Århuskonventionen¹¹ och artikel 2 i direktiv 2003/35/EG¹². Enligt konventionen avser detta deltagande alla planer och program avseende miljön. En miljöberättelse krävs emellertid inte uttryckligen. Om SMB-direktivet skulle införa denna folkrättsliga skyldighet för unionens räkning, skulle skäl finnas att tillämpa den utöver ordalydelsen, nämligen på samtliga planer och program avseende miljön.

23. SMB-direktivet innehåller emellertid ingen uppgift om att det syftar till att införliva artikel 7 i Århuskonventionen. Av skäl 10 i direktiv 2003/35 följer snarare att konventionen på denna punkt endast ska införlivas för unionsrättsliga planer och program och närmare bestämt för vissa åtgärder genom direktiv 2003/35. Detta ska i framtiden ske genom särskilda bestämmelser i den aktuella rättsakten. I artikel 2.5 i direktiv 2003/35 klargörs enbart att en miljöprovning enligt SMB-direktivet räcker såsom uttryck för allmänhetens deltagande.¹³

24. Därmed rättfärdigar målen i artikel 7 i Århuskonventionen inte en tolkning av SMB-direktivet som strider mot lagstiftarens tydliga vilja.

25. Därigenom har ännu inte klargjorts vilka planer och program som "krävs" i den mening som avses i artikel 2 a andra strecksatsen i SMB-direktivet. Författningsdomstolen har visserligen inte uttryckligen sökt klarhet i detta, men nämnda domstol kan enbart göra en korrekt bedömning av om de omtvistade bestämmelserna är förenliga med SMB-direktivet om även denna fråga klargörs.

26. Det förefaller som om författningsdomstolen utgår från att en skyldighet i den mening som avses i artikel 2 a andra strecksatsen i SMB-direktivet måste omfatta *varje* fall av upprättande av den aktuella planen eller programmet för att nämnda direktiv ska vara tillämpligt. Sålunda skulle det inte föreligga några tvingande krav på miljöbedömning för planer eller program som i vissa fall upprättas frivilligt, men som i andra fall måste upprättas.

10 — Se, i detta avseende, dom av den 22 september 2011 i mål C-295/10, Valčiukienė m.fl. (REU 2011, s. I-8819), punkterna 46 och 47, samt mitt förslag till avgörande av den 4 mars 2010 i de förenade målen C-105/09 och C-110/09, Terre wallonne (ovan fotnot 3), punkt 30.

11 — Konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor – Förklaringar (EUT L 124, s. 4), vilken undertecknades av gemenskapen den 25 juni 1998 i Århus (Danmark) och antogs genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 (EGT L 124, s. 1).

12 — Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG (EUT L 156, s. 17).

13 — Se domen i det ovannämnda målet Terre Wallonne (ovan fotnot 3), punkt 37 och följande punkter.

27. I domen i målet Terre Wallonne har domstolen emellertid redan fastställt att SMB-direktivet även omfattar program som enbart måste utarbetas under vissa villkor.¹⁴ I det konkreta fallet var det fråga om åtgärdsprogram enligt nitratdirektivet.¹⁵ De måste enbart utarbetas i den mån det föreligger känsliga områden i den mening som avses i detta direktiv. För det fall nationella myndigheter frivilligt utarbetar åtgärdsprogram för andra områden i enlighet med normerna i nitratdirektivet är SMB-direktivet inte tillämpligt.

28. Vad avser tillämpningen av SMB-direktivet ska man sålunda i det enskilda fallet pröva huruvida det krävs att en plan eller ett program utarbetas eller huruvida den eller det utarbetas frivilligt.

29. Huruvida de aktuella åtgärderna krävs i förevarande fall måste i avsaknad av unionsrättsliga bestämmelser avgöras enligt nationell rätt. Enbart författningsdomstolen kan besvara denna fråga med bindande verkan. Det framgår emellertid exempelvis av artikel 40 i CoBAT att regeringen kan uppställa en frist för kommunen för att anta särskilda planer för markanvändning. I detta fall skulle det kunna föreligga en rättslig skyldighet att anta planen. Däremot förefaller det inte föreligga någon skyldighet när invånare begär att planen ska antas. Emellertid kan även denna bestämmelse tolkas så, att kommunen visserligen har ett utrymme för skönmässig bedömning vad gäller fristen för att anta planen, men att den i princip har en skyldighet att utarbeta en sådan plan. Det förefaller inte heller uteslutet att ett sådant handlingsutrymme med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet kan vara mycket begränsat.¹⁶

30. Mot denna bakgrund ska uttrycket ”krävs” i artikel 2 a i SMB-direktivet tolkas så, att denna definition inte omfattar planer och program som visserligen föreskrivs i lagbestämmelserna, men som inte tvingande måste upprättas. Planer och program som under vissa förutsättningar kan upprättas frivilligt omfattas enbart av denna definition i de fall i vilka det föreligger en skyldighet att upprätta dem.

B – Den första frågan – Upphävande av planer eller program

31. Den belgiska författningsdomstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida upphävande av planer eller program omfattas av SMB-direktivet.

1. Huruvida det är nödvändigt att besvara den första frågan

32. Republiken Tjeckien anser att denna fråga saknar betydelse i det nationella målet, om SMB-direktivet enbart gäller för planer och program som tvingande ska antas. Den belgiska författningsdomstolen har i sin andra tolkningsfråga utgått från att det inte föreligger någon skyldighet att anta den särskilda planen för markanvändning enligt artikel 40 i CoBAT. I detta fall omfattas dessa planer inte av SMB-direktivet och ett upphävande kräver inte någon miljöbedömning.

33. Som jag redan har angett ovan skulle det emellertid kunna föreligga en skyldighet att upprätta nämnda planer i vissa fall.¹⁷ Såsom kommissionen betonat framgår detta av redogörelsen för det nationella rättsläget i skälen till begäran om förhandsavgörande, även om ordalydelsen i den andra tolkningsfrågan förefaller tala emot detta.¹⁸ Följaktligen kan det inte med säkerhet uteslutas att författningsdomstolen kommer att tolka de aktuella nationella bestämmelserna så, att det trots allt föreligger en rättslig skyldighet. För övrigt har

14 — Domen i målet Terre Wallonne (ovan fotnot 3), punkt 35.

15 — Rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket (EGT L 375, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 192).

16 — Se dom av den 25 mars 2010 i mål C-392/08, kommissionen mot Spanien (REU 2010, s. I-2537), punkt 14 och följande punkter.

17 — Se ovan punkt 29.

18 — Se ovan punkt 8.

den första frågan inte ställts för det fallet att den andra frågan besvaras på ett visst sätt. Oberoende av svaret på den andra frågan kan det följaktligen inte fastställas att det är uppenbart att den första frågan saknar samband med de verkliga omständigheterna eller föremålet för tvisten vid den nationella domstolen eller att problemet är hypotetiskt.¹⁹

34. Följaktligen bör domstolen besvara den första tolkningsfrågan.

2. Upphävande av planer och program

35. Utgångspunkten för den första frågan är den omständigheten att artikel 2 a i SMB-direktivet omfattar ”planer och program ... samt ändringar av dem”, men att upphävande inte uttryckligen nämns. I synnerhet Belgien och Förenade kungariket anser därför att det är uteslutet att ett fullständigt upphävande kan betraktas som en ändring.

36. Såsom förvaltningsdomstolen, Inter-Environnement-Bruxelles och kommissionen har påpekat kan begreppet ändring mycket väl tolkas så, att det omfattar upphävandet av en plan eller ett program. I princip utgörs nämligen varje ändring av ett upphävande av en bestående bestämmelse och ett fastställande av en ny bestämmelse. Ett ”rent” upphävande innebär enbart att en bestämmelse inte ersätts av en annan bestämmelse. I sådana fall blir den allmänna regeln alltid tillämplig. Även detta utgör en ändring.

37. Exempelvis skulle bestämmelserna i den tyska bygglagen (Baugesetzbuch) som avser bygglov inom bebyggda områden (34 § i bygglagen) eller utanför bebyggda områden (35 § i bygglagen) gälla vid ett upphävande av tyska detaljplaner. Genom upphävandet av planen skulle sålunda den tillämpliga lagstiftningen för dessa projekt ändras.

38. Belgien och Förenade kungariket anser emellertid att utgångspunkten i SMB-direktivet är att ett nytt innehåll i planerna fastställs. I detta avseende hänvisar de särskilt till att planer och program, i vilka förutsättningarna anges för vissa projekt, enligt artiklarna 3.2 och 4 ska bli föremål för en miljöbedömning. Genom ett upphävande skapas inte något sådant innehåll.

39. Vid tolkningen av SMB-direktivet ska emellertid snarare direktivets målsättning enligt artikel 1 vara avgörande, nämligen att en miljöbedömning genomförs för planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan, än en snäv tolkning av direktivets ordalydelse.²⁰ Visserligen anser Republiken Tjeckien och Förenade kungariket att en plan eller ett program inte kan ha en miljöpåverkan efter upphävandet, men denna uppfattning kan inte godtas.

40. I den utsträckning som planer och program föreskriver ramarna för vissa projekt genom att gränser fastställs, kan avlägsnandet av sådana gränser, såsom författningsdomstolen med rätta har framhållit, nämligen mycket väl få en betydande miljöpåverkan.

41. Detta illustreras genom ett exempel som Inter-Environnement Bruxelles m.fl. har gett. I detta fall upphävdes en särskild plan för markanvändning för att möjliggöra uppförandet av en kontorsbyggnad på 44 000 m², eftersom det enligt planen enbart var tillåtet med en byggnad på 20 000 m². Gränsen för bygglov av kontorsbyggnader utökades sålunda betydligt genom upphävandet av den särskilda planen för markanvändning. Det är uppenbart att ett undanröjande av sådana begränsningar kan medföra miljöpåverkan. En större kontorsbyggnad medför i synnerhet mer trafik, tar eventuellt mer mark i anspråk och kan till exempel påverka det lokala mikroklimatet samt vattenhushållningen i högre grad.

19 — Se dom av den 15 september 2011 i de förenade målen C-483/09 och C-1/10, Gueye (REU 2011, s. I-8263), punkt 40.

20 — Jämför hänvisningarna i fotnot 10.

42. För det fall ett sådant projekt samtidigt omfattas av tillämpningsområdet för EIA-direktivet²¹ talar detta, tvärtemot vad Republiken Tjeckien har hävdad, inte mot en tillämpning av SMB-direktivet. I synnerhet uppkommer inte någon andra skyldighet att pröva miljöpåverkan, eftersom en andra prövning inte krävs om dess syften redan fullständigt har uppfyllts genom den första prövningen.²² Det är ändamålsenligt att genomföra en andra prövning i den mån som de båda prövningarna skiljer sig åt vad gäller omfattning eller innehåll. Arbetsinsatsen kan särskilt minimeras i fall som det nämnda exemplet, om förfarandet för upphävandet av planen eller programmet kombineras eller åtminstone samordnas med tillståndsförfarandet för projektet.

43. För övrigt kan en miljörapport med anledning av att en åtgärd upphävs vara överflödigt eller i vart fall begränsas, för det fall en vederbörlig prövning gjorts vid utarbetandet. Miljörapporten omfattar nämligen enligt bilaga I b i SMB-direktivet väsentliga förhållanden med avseende på miljön och dess sannolika utveckling om planen eller programmet inte genomförs. Vid prövningen av upphävandet ska därför i huvudsak mellanliggande ändringar i miljöhänsen beaktas. Det är däremot inte möjligt att avstå från ett deltagande av allmänheten, då ställningstagandena för upprättandet av en plan eller ett program inte nödvändigtvis överrensstämmer med ställningstagandena för ett upphävande.

44. Republiken Tjeckien och Förenade kungariket anser slutligen att det av systematiska skäl är uteslutet att tillämpa SMB-direktivet på upphävandet av planer eller program. I olika bestämmelser och skäl behandlas antagandet och utarbetandet av instrumentet. Upphävandet har däremot varken accepterats eller utarbetats.

45. I detta resonemang bortses emellertid från att de aktuella bestämmelserna även kan tillämpas på upphävandet av planer och program. Vidtagandet av en åtgärd, såsom det kallas i flera bestämmelser i SMB-direktivet, motsvarar beslutet om upphävning. Vid ett upphävande krävs dessutom ett åtminstone begränsat utarbetande i samband med vilket det företas en prövning av i vilken omfattning som instrumentet ska upphävas. Miljöbedömningen skulle i detta sammanhang, tvärtemot Förenade kungarikets uppfattning, omfatta en bedömning av i vilken utsträckning upphävandet av ett visst bestämt innehåll kan medföra en miljöpåverkan. Om det vid denna prövning framkommer att risk föreligger för en betydande miljöpåverkan kan den påverkan bli föremål för sådan övervakning som föreskrivs i artikel 10.

46. Mot Republiken Tjeckiens uppfattning vid den muntliga förhandlingen har inte heller detta resultat åberopats genom en jämförelse med det rättsliga upphävandet av en åtgärd eller med exemplet med en plan med frist. Såsom kommissionen och Inter-Environnement Bruxelles m.fl. övertygande har anfört, krävs enligt SMB-direktivet i intet av dessa båda fall någon miljöprövning. Avgöranden av domstolar omfattas inte av definitionen för planer och program enligt artikel 2 a²³. När fristen för en åtgärd löper ut har åtgärden dessutom redan utgjort föremål för prövningen i samband med upprättandet.

47. Ett fullständigt eller delvist upphävande av en plan eller ett program utgör följaktligen en ändring i den mening som avses i artikel 2 a i SMB-direktivet.

3. Huruvida en skyldighet att ändra eller upphäva planer eller program måste föreligga

48. Kommissionen har dessutom tagit upp frågan huruvida ändringar och upphävanden av planer och program enbart omfattas av SMB-direktivet om de grundas på en rättslig skyldighet.

21 — Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 175, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226).

22 — Domen i målet Valčiukienė m.fl. (ovan fotnot 10), punkt 62.

23 — De överväganden som ska göras när en domstol beslutar om upphävande utgör föremål för det anhängiggjorda målet C-41/11, Inter-Environnement Wallonie och Terre wallonne, i vilket mitt förslag ska meddelas den ++.

49. Ordalydelsen i artikel 2 a i SMB-direktivet är inte entydig i detta avseende. Bestämmelsen kan särskilt i den engelska²⁴ och den franska²⁵ språkversionen utan svårighet läsas så, att den enbart gäller vid obligatoriska ändringar av planer och program.

50. Det är emellertid även tänkbart, och i den tyska språkversionen²⁶ ligger det till och med nära till hands, att uttrycket "die ... erstellt werden müssen", på grund av att verbet "erstellen" som inte passar till begreppet ändring används, uteslutande avser planer och program. Sålunda skulle definitionen i artikel 2 a i SMB-direktivet omfatta de planer och program som krävs, samt ändringar av dem.

51. Även denna skillnad mellan språkversionerna ger ytterligare en gång anledning att beakta bestämmelsens tillkomsthistoria, systematik och syfte.²⁷

52. Även för denna fråga är tillkomsthistorien belysande. Begränsningen till "planer och program ... samt ändringar av dem ... som krävs" infördes enligt skälen i rådets gemensamma ståndpunkt för att klargöra "att endast de planer och program omfattas som krävs i lagar och andra författningar".²⁸ Lagstiftarens syfte var följaktligen inte att begränsa tillämpningen till ändringar av dessa planer och program.

53. Med hänsyn till systematiken och syftet med SMB-direktivet är för övrigt enbart en sådan tolkning övertygande.

54. Såsom kommissionen i systematiskt hänseende har påpekat ska ändringar och upphävanden av planer och program i regel företas i samma form som upprättandet av desamma. En miljöbedömning ska sålunda genomföras vid ändringen eller upphävandet av en åtgärd om en sådan krävdes vid upprättandet.

55. Såsom kommissionen har uppgett kan det för övrigt antas att det sällan föreligger en rättslig skyldighet att ändra planer eller program även om det ursprungliga upprättandet av det aktuella instrumentet baseras på en sådan skyldighet. Det föreligger sålunda en risk för att en begränsning till obligatoriska ändringar och upphävanden skulle begränsa miljöbedömningens räckvidd betydligt.

56. En sådan begränsning strider mot syftet med direktivet, att en bedömning ska göras av planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Sådan påverkan kan inte enbart härledas till bestämmelser som fastställs redan när planerna och programmen upprättas, utan även till bestämmelser som tillkommer först genom ändringar, eller som blir tillämpliga genom upphävandet av bestående bestämmelser.

57. En begränsning till obligatoriska ändringar skulle slutligen även främja ett kringgående av SMB-direktivet. Det skulle vara möjligt att först upprätta en plan eller ett program såsom ett "tomt skal" utan bestämmelser för vilken en miljöbedömning krävs, för att senare komplettera med de känsliga bestämmelserna i form av "frivilliga" ändringar som inte kräver någon miljöbedömning.

4. Besvarandet av den första frågan

58. Den första frågan ska sammanfattningsvis besvaras enligt följande. Ett förfarande för att fullständigt eller delvis upphäva en plan eller ett program utgör en ändring i den mening som avses i artikel 2 a i SMB-direktivet, i den mån som det avser en plan eller ett program i den mening som avses i denna bestämmelse.

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 kursivering).

27 — Se ovan punkt 17.

28 — Ovan fotnot 9.

V – Förslag till avgörande

59. Jag föreslår därför att domstolen besvarar begäran om förhandsavgörande enligt följande:

1. Ett förfarande för att fullständigt eller delvis upphäva en plan eller ett program utgör en ändring i den mening som avses i artikel 2 a i direktiv 2001/42/EG, i den mån som det avser en plan eller ett program i den mening som avses i denna bestämmelse.
2. Uttrycket "krävs" i artikel 2 a i direktiv 2001/42 ska tolkas så, att denna definition inte omfattar planer och program som visserligen föreskrivs i lagbestämmelserna, men som inte tvingande måste upprättas. Planer och program som under vissa förutsättningar kan upprättas frivilligt omfattas enbart av denna definition i de fall i vilka det föreligger en skyldighet att upprätta dem.