



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 21 december 2016 *

”Begäran om förhandsavgörande — Miljö — Direktiv 2001/42/EG — Bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan — Artikel 3.3 — Planer och program som kräver en miljöbedömning endast om medlemsstaterna finner att de kan antas medföra betydande miljöpåverkan — Fråga om giltighet mot bakgrund av FEU-fördraget och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna — Begreppet användning av ’små områden på lokal nivå’ — Nationell lagstiftning som hänvisar till de berörda områdenas yta”

I mål C-444/15,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Regionala förvaltningsdomstolen i Veneto, Italien) genom beslut av den 16 juli 2015, som inkom till domstolen den 17 augusti 2015, i målet

Associazione Italia Nostra Onlus

mot

Comune di Venezia,

Ministero per i beni e le attività culturali,

Regione Veneto,

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,

Ministero della Difesa – Capitaneria di Porto di Venezia,

Agenzia del Demanio,

ytterligare deltagare i rättegången:

Società Ca’ Roman Srl,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden L. Bay Larsen samt domarna M. Vilaras, J. Malenovský, M. Safjan (referent) och D. Šváby,

generaladvokat: J. Kokott,

* * Rättegångsspråk: italienska.

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Associazione Italia Nostra Onlus, genom F. Mantovan, P. Mantovan och P. Piva, avvocati,
- Comune di Venezia, genom A. Iannotta, M. Ballarin och N. Ongaro, avvocati,
- Società Ca' Roman Srl, genom G. Zago, avvocato,
- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av P. Grasso, avvocato dello Stato,
- Europaparlamentet, genom A. Tamás och M. Menegatti, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska unionens råd, genom M. Simm och S. Barbagallo, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom L. Pignataro och C. Hermes, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 8 september 2016 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser giltigheten av artikel 3.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (EGT L 197, 2001, s. 30) samt tolkningen av artikel 3.2 och 3.3 i det direktivet.
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan å ena sidan Associazione Italia Nostra Onlus (Italien) och å andra sidan Comune di Venezia (Venedigs kommun, Italien), Ministero per i Beni e le Attività Culturali (Ministeriet för kulturarv och kulturverksamhet, Italien), Regione Veneto (Regionen Veneto, Italien), Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Ministeriet för infrastruktur och transport, Italien), Ministero della Difesa – Capitaneria di Porto di Venezia (Försvarsministeriet – hamnkontoret i Venedigs hamn, Italien) och Agenzia del Demanio (Byrån för statlig egendom, Italien). Målet rör skyldigheten att göra en miljöbedömning enligt direktiv 2001/42 i samband med ett planerat byggnadsprojekt på en ö som ligger i Venediglagunen (Italien).

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 92/43/EEG

- 3 Artikel 1 k och l i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter 92/43/EEG (EGT L 206, 1992, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114) (nedan kallat habitatdirektivet) innehåller följande definitioner:

”k) *område av gemenskapsintresse*: ett område som, i den biogeografiska region eller de biogeografiska regioner det tillhör, väsentligt bidrar till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos någon av livsmiljöerna i bilaga 1 eller någon av arterna i bilaga 2, och som också kan bidra väsentligt till att det i artikel 3 nämnda nätet Natura 2000 blir sammanhängande, och som väsentligt bidrar till bibehållandet av den biologiska mångfalden inom den biogeografiska region eller de biogeografiska regioner som avses.

...

l) *särskilt bevarandeområde*: ett område av gemenskapsintresse som medlemsstaterna har utsett genom lagar och andra författningar eller genom avtal, och där nödvändiga åtgärder genomförs för att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöerna eller populationerna av de arter för vilka området utsetts.”

- 4 I artikel 2 i habitatdirektivet föreskrivs följande:

”1. Syftet med detta direktiv är att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter i medlemsstaternas europeiska territorium som omfattas av fördraget.

2. Åtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv skall syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse.

3. Åtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv skall ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag.”

- 5 I artikel 3.1 i habitatdirektivet föreskrivs följande:

”Ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät av särskilda bevarandeområden skall inrättas under beteckningen Natura 2000. Detta nät, som skall bestå av områden med de livsmiljötyper som finns förtecknade i bilaga 1 och habitat för de arter som finns förtecknade i bilaga 2, skall göra det möjligt att bibehålla eller i förekommande fall återställa en gynnsam bevarandestatus hos de berörda livsmiljötyperna och arterna i deras naturliga utbredningsområde.

Nätet Natura 2000 skall även omfatta de särskilda skyddsområden som medlemsstaterna har utsett i enlighet med [rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (EGT L 103, 1979, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 161)].”

6 I artikel 6 i habitatdirektivet föreskrivs följande:

”1. För de särskilda bevarandeområdena skall medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för bevarande, vilket om så krävs innefattar utarbetande av lämpliga skötsel- och förvaltningsplaner särskilt för områdena eller integrerade i andra utvecklingsplaner, samt lämpliga lagar och andra författningar eller avtal, som motsvarar de ekologiska behoven hos de livsmiljötyper i bilaga 1 och de arter i bilaga 2 som finns i områdena.

2. Medlemsstaterna skall i de särskilda bevarandeområdena vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitaterna för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts, om sådana störningar kan ha betydande konsekvenser för målen med detta direktiv.

Alla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt, skall på lämpligt sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området. Med ledning av slutsatserna från bedömningen av konsekvenserna för området och om inte annat följer av punkt 4, skall de behöriga nationella myndigheterna godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada och, om detta är lämpligt, efter att ha hört allmänhetens åsikt.

4. Om en plan eller ett projekt, på grund av att alternativa lösningar saknas, trots en negativ bedömning av konsekvenserna för området måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär, skall medlemsstaten vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande. Medlemsstaten skall underrätta kommissionen om de kompensationsåtgärder som vidtagits.

Om det berörda området innehåller en prioriterad livsmiljötyp eller en prioriterad art, är de enda faktorer som får beaktas sådana som berör människors hälsa eller den allmänna säkerheten, betydelsefulla konsekvenser för miljön eller, efter ett yttrande från kommissionen, andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse.”

7 Artikel 7 i habitatdirektivet har följande lydelse:

”Förpliktelser som uppstår till följd av artikel 6.2–[6.4] i detta direktiv skall ersätta alla förpliktelser som uppstår till följd av artikel 4.4 första meningen i direktiv [79/409] vad gäller områden som klassificerats i enlighet med artikel 4.1 eller som på samma sätt erkänts i enlighet med artikel 4.2 i det direktivet, från och med dagen för genomförandet av det här direktivet eller den dag då en medlemsstat i enlighet med direktiv [79/409] har klassificerat eller erkänt ett område, om den dagen infaller senare.”

Direktiv 2001/42

8 I skälen 9 och 10 i direktiv 2001/42 anges följande:

”(9) Detta direktiv avser förfaranden, och kraven i direktivet bör antingen integreras i befintliga förfaranden i medlemsstaterna eller införas i särskilt inrättade förfaranden. För att undvika att bedömningen görs två gånger bör medlemsstaterna i tillämpliga fall ta hänsyn till att bedömningar kommer att göras på olika nivåer i en hierarki av planer och program.

- (10) Samtliga planer och program som utarbetas för ett antal sektorer och i vilka ramen fastställs för kommande tillstånd för de projekt som anges i bilagorna I och II till direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt [(EGT L 175, 1985, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226), i dess lydelse enligt rådets direktiv 97/11/EG av den 3 mars 1997 (EGT L 73, s. 5)] och samtliga planer och program som har ansetts kräva en bedömning i enlighet med [habitatdirektivet] kan antas medföra betydande miljöpåverkan och bör i regel undergå en systematisk miljöbedömning. När det i dessa fastställs hur små områden på lokal nivå skall användas eller när de utgör mindre ändringar till ovan nämnda planer eller program, bör de bedömas endast när medlemsstaterna finner att de kan antas medföra betydande miljöpåverkan.”
- 9 I artikel 1 i direktiv 2001/42, med rubriken ”Syfte”, föreskrivs följande:
- ”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.”
- 10 Artikel 2 a och b i direktivet innehåller följande definitioner:
- ”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser 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,
- b) *miljöbedömning*: utarbetande av en miljörapport, genomförande av samråd, beaktande av miljörapporten och resultaten av samrådet i beslutsprocessen samt bestämmelsen om information om beslutet i enlighet med artiklarna 4–9.”
- 11 I artikel 3 i direktivet, med rubriken ”Tillämpningsområde”, föreskrivs följande:
- ”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] eller
- b) som med tanke på att de kan antas påverka områden kräver en bedömning enligt artiklarna 6 eller 7 i habitatdirektivet.
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.

...”

12 I artikel 4 i direktiv 2001/42, med rubriken ”Allmänna skyldigheter”, föreskrivs följande:

”1. Den miljöbedömning som avses i artikel 3 skall utföras under utarbetandet av en plan eller ett program och innan de antas eller överlämnas till lagstiftningsförfarande.

2. Kraven i detta direktiv skall antingen integreras i medlemsstaternas befintliga förfaranden för antagande av planer och program eller införas i förfaranden som har inrättats för att följa detta direktiv.

3. Om planer och program ingår i ett hierarkiskt system skall medlemsstaterna för att undvika att bedömningen görs två gånger ta hänsyn till att bedömningen i enlighet med detta direktiv kommer att utföras på olika nivåer i systemet. Bland annat för att undvika att bedömningen görs två gånger skall medlemsstaterna tillämpa artikel 5.2 och 5.3.”

13 Artikel 5 i direktivet har rubriken ”Miljörapport”. I artikel 5.1 och 5.2 föreskrivs följande:

”1. Om en miljöbedömning krävs enligt artikel 3.1 skall det utarbetas en miljörapport där den betydande miljöpåverkan som planens eller programmets genomförande kan antas medföra och rimliga alternativ med hänsyn till planens eller programmets syfte och geografiska räckvidd identifieras, beskrivs och utvärderas. De uppgifter som skall lämnas för detta ändamål anges i bilaga I.

Den miljörapport som utarbetas enligt punkt 1 skall innehålla den information som rimligtvis kan krävas med hänsyn till aktuella kunskaper och bedömningsmetoder, planens eller programmets innehåll och detaljeringsgrad, var i beslutsprocessen planen eller programmet befinner sig och i vilken omfattning vissa frågor bedöms bättre på olika nivåer i beslutsprocessen för att undvika att bedömningen görs två gånger.”

14 I bilaga II till direktiv 2001/42 finns en uppräkningslista av kriterier för att avgöra om påverkan kan antas vara betydande enligt artikel 3.5 i direktivet.

Italiensk rätt

15 Direktiv 2001/42 införlivades med italiensk rätt genom decreto legislativo n. 152 – Norme in materia ambientale (lagstiftningsdekret nr 152 om miljöbestämmelser) av den 3 april 2006 (ordinarie tillägg till GURI nr 88 av den 14 april 2006).

16 I artikel 6 i detta dekret, i dess lydelse vid tiden för omständigheterna i det nationella målet, föreskrivs följande:

”1. Strategisk miljöbedömning gäller planer och program som kan antas medföra betydande påverkan på miljö och kulturarv.

2. Om inte annat följer av punkt 3 ska en bedömning göras för samtliga följande planer och program:

- a) Planer och program som utarbetas för utvärdering och säkerställande av luftkvaliteten, jord- och skogsbruk, fiske, energi, industri, transporter, avfallshantering, vattenförvaltning, telekommunikationer, turism samt fysisk planering eller markanvändning och i vilka förutsättningarna anges för tillstånd för samt lokalisering eller slutförande av projekt enligt bilagorna II, III och IV till detta dekret.
- b) Planer och program som med tanke på att de kan antas påverka bevarandemålen för områden som utsetts till särskilda skyddsområden för bevarande av vilda fåglar och områden som klassificerats som områden av gemenskapsintresse för att bevara naturliga livsmiljöer och vilda djur och växter, kräver en miljökonsekvensbedömning i den mening som avses i artikel 5 presidentdekret nr 357 av den 8 september 1997, i ändrad lydelse.

3. Planer och program som avses i punkt 2 och som fastställer användningen av små områden på lokal nivå och mindre ändringar i planer och program som avses i punkt 2 kräver en miljöbedömning endast om den behöriga myndigheten anser att de medför en betydande miljöpåverkan, i enlighet med bestämmelserna i artikel 12.

3bis. Den behöriga myndigheten ska, i enlighet med bestämmelserna i artikel 12, 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.

...”

Målet vid den nationella domstolen samt giltighetsfrågan och tolkningsfrågorna

- 17 I Venediglagunen, vid ön Pellestrinas sydspets, ligger en ö kallad "Ca' Roman", som omfattas av Comune di Venezias geografiska behörighetsområde. Med hänsyn till dess naturmiljövärde ingår biotopen Ca' Roman bland annat i Natura 2000-nätet.
- 18 Biotopen Ca' Roman utgör den sydligaste delen av det område av gemenskapsintresse och det särskilda skyddsområde som är registrerade med benämningen "Lido di Venezia: biotopi litoranei" (Lido: kustbiotoper) (kod IT 3250023). Den gränsar till det område av gemenskapsintresse och det särskilda skyddsområde som är registrerade med benämningen "Laguna di Venezia" (Venediglagunen) (kod IT 3250046) samt till det område av gemenskapsintresse som är registrerat med benämningen "Laguna medio inferiore di Venezia" (Mittre och nedre Venediglagunen) (kod IT 3250030). Enligt den hänskjutande domstolen finns det på Ca' Roman ett område som gränsar till nyss nämnda områden av gemenskapsintresse och särskilda skyddsområden, där det ligger byggnader som numera är övergivna.
- 19 Enligt de bestämmelser om stadsplanering som är tillämpliga inom Comune di Venezia är det tillåtet att göra renoveringsarbeten, i form av rivning och ombyggnad av värdelösa byggnader. Användningen av dessa byggnader kommer att ändras till följd av utarbetandet av en genomförandeplan, vilken fastställer stadsplaneringen vad gäller infrastruktur och arkitektur.
- 20 Società Ca' Roman utarbetade en sådan genomförandeplan för de övergivna byggnader som nämns i punkt 18 ovan. På tomten där dessa byggnader nu står planerar bolaget att bygga 84 bostäder fördelade på 42 byggnader i grupper om fem på en total yta av 29 195 m².
- 21 Genom beslut av den 31 maj 2012 godkände kommunstyrelsen i Comune di Venezia bolagets plan och bestämde att den skulle underställas en miljöbedömning enligt habitatdirektivet. Miljöbedömningen var positiv, men bolagets plan villkorades med ett stort antal krav för att skydda de områden av gemenskapsintresse och särskilda skyddsområden som berördes av planen.

- 22 Planen underställdes däremot inte någon miljöbedömning enligt direktiv 2001/42. Den behöriga regionkommittén fann nämligen i ett utlåtande av den 4 juni 2013 att planen enbart avsåg användning av små områden på lokal nivå och att planer som gäller sådana områden inte kräver en miljöbedömning såvida de inte har en betydande miljöpåverkan.
- 23 I beslut av den 2 oktober 2014, fattat inom ramen för kommunstyrelsens behörighet, prövade commissario straordinario (särskilda ombudet) vid Comune di Venezia frågan huruvida det var nödvändigt att göra en miljöbedömning enligt direktiv 2001/42 och godkände därefter Società Ca' Romans plan utan att göra några ändringar i förhållande till den version av planen som hade godkänts tidigare.
- 24 Associazione Italia Nostra Onlus, som är en sammanslutning med syfte att skydda och främja Italiens historiska, konstnärliga och kulturella arv, väckte talan vid Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Regionala förvaltningsdomstolen i Veneto, Italien) mot beslutet att godkänna planen samt mot vissa andra beslut. Till stöd för sin talan gjorde sammanslutningen bland annat gällande att artikel 3.3 i direktiv 2001/42 är ogiltig mot bakgrund av unionsrätten.
- 25 Enligt den hänskjutande domstolen är den bestämmelsen ogiltig mot bakgrund av artikel 191 FEUF och artikel 37 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), eftersom den föreskriver att planer och program för vilka en miljöbedömning krävs enligt artiklarna 6 och 7 i habitatdirektivet inte måste underställas en miljöbedömning enligt direktiv 2001/42.
- 26 En vanlig kontroll av skyldigheten att underställa en plan eller ett program en sådan bedömning utgör nämligen – till skillnad från en obligatorisk och systematisk miljöbedömning – en möjlighet för nationella myndigheter att kringgå de miljöskyddsmål som eftersträvas med habitatdirektivet och direktiv 2001/42.
- 27 Vidare strider artikel 3.3 i direktiv 2001/42 mot ”rimlighetsprincipen”, med hänsyn till att den skyddsnivå som fastställs i den bestämmelsen är olämplig och otillräcklig i förhållande till de mål som eftersträvas med habitatdirektivet samt mot bakgrund av det rent kvantitativa kriteriet avseende ytan som berörs av planer eller program som omfattas av bestämmelsen.
- 28 I det avseendet har den hänskjutande domstolen anfört att områden som ingår i Natura 2000-nätet har egenskaper som gör att de är känsliga även för mycket små ändringar till följd av ingrepp i djur- och växtliv samt i mark och vatten. Sådana områden kan bland annat ha till syfte att skydda sällsynta eller utrotningshotade arter, och den påverkan som ändringar i dessa områden har saknar samband med storleken på det område som berörs av en plan eller ett program. Denna påverkan rör enbart kvalitativa aspekter, som till exempel vilken typ av ingrepp det rör sig om och var detta ska genomföras samt huruvida de planerade irreversibla väsentliga förändringarna är lämpliga.
- 29 Den hänskjutande domstolen har hänvisat till EU-domstolens praxis enligt vilken en medlemsstat som fastställer kriterier och/eller gränsvärden som endast beaktar projektens storlek, utan att även ta hänsyn till vilket slags projekt det är fråga om och var det ska genomföras, överskrider sitt utrymme för skönsmässig bedömning (se, vad gäller direktiv 85/337, dom av den 21 september 1999, kommissionen/Irland, C-392/96, EU:C:1999:431, punkterna 64–67, och dom av den 16 mars 2006, kommissionen/Spanien, C-332/04, ej publicerad, EU:C:2006:180, punkterna 76–81).
- 30 Det är således inte befogat att undanta planer och program som avses i direktiv 2001/42 från en obligatorisk och systematisk miljöbedömning på grundval av ett rent kvantitativt kriterium såsom det som avser användning av ”små områden på lokal nivå”, i den mening som avses i artikel 3.3 i direktivet.

- 31 Den hänskjutande domstolen har även anfört att om EU-domstolen skulle slå fast att den bestämmelsen inte är ogiltig mot bakgrund av EUF-fördraget och stadgan, uppkommer frågan huruvida begreppet "små områden på lokal nivå" kan definieras i nationell lagstiftning enbart i kvantitativa termer, såsom är fallet i Italien.
- 32 Den italienska lagstiftaren har nämligen underlåtit att lämna en definition av uttrycket "små områden på lokal nivå" och italienska domstolar har i praxis utgått från bland annat följande faktorer. För nya stadsutvecklingsprojekt eller projekt avseende utvidgning av befintliga stadsområden har ett ytmässigt tröskelvärde på 40 hektar fastställts, och för projekt avseende restaurering eller utveckling av stadsområden inom befintliga stadsområden gäller ett ytmässigt tröskelvärde på 10 hektar. Dessa rent kvantitativa faktorer med väldigt höga tröskelvärden är problematiska med avseende på direktiv 2001/42.
- 33 Mot denna bakgrund beslutade Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Regionala förvaltningsdomstolen i Veneto) att vilandeförklara målet och att ställa följande frågor till domstolen:
- "1) Är artikel 3.3 i direktiv 2001/42, såvitt den bestämmelsen rör sådana omständigheter som avses i artikel 3.2 b i samma direktiv, giltig mot bakgrund av miljöbestämmelserna i EUF-fördraget och i stadgan i den mån planer och program som ansetts kräva en konsekvensbedömning enligt artiklarna 6 och 7 i habitatdirektivet undantas från kravet på en systematisk strategisk miljöbedömning?
- 2) Ska artikel 3.2 och 3.3 i direktiv 2001/42, jämförd med skäl 10 i det direktivet enligt vilket 'samtliga planer och program som har ansetts kräva en bedömning i enlighet med [habitatdirektivet] kan antas medföra betydande miljöpåverkan och i regel bör undergå en systematisk miljöbedömning', tolkas på sätt att den utgör hinder för en nationell lagstiftning, som den nu aktuella, i vilken begreppet 'små områden på lokal nivå' i artikel 3.3 i direktiv 2001/42, definieras med hänvisning till rent kvantitativa kriterier?
- 3) Ska artikel 3.2 och 3.3 i direktiv 2001/42, jämförd med skäl 10 i det direktivet enligt vilket 'samtliga planer och program som har ansetts kräva en bedömning i enlighet med [habitatdirektivet] kan antas medföra betydande miljöpåverkan och i regel bör undergå en systematisk miljöbedömning', tolkas på sätt att den utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den nu aktuella, som innebär att alla nya stadsutvecklingsprojekt eller projekt avseende utvidgning av befintliga stadsområden som avser ytor på upp till 40 hektar samt projekt avseende restaurering eller utveckling av stadsområden inom befintliga stadsområden som avser ytor på upp till 10 hektar inte automatiskt och obligatoriskt omfattas av förfarandet för strategisk miljöbedömning även om det, med hänsyn till den möjliga påverkan på områdena, redan har ansetts nödvändigt att genomföra en konsekvensbedömning enligt artiklarna 6 och 7 i habitatdirektivet?"

Prövning av giltighetsfrågan och tolkningsfrågorna

Huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning

- 34 Comune di Venezia och Società Ca' Roman har gjort gällande att begäran om förhandsavgörande ska avvisas.
- 35 De har anfört att det område som berörs av den plan som är i fråga i det nationella målet är beläget utanför de områden av gemenskapsintresse och de särskilda skyddsområden som nämns i punkt 18 ovan. Det behöver således inte göras någon miljöbedömning enligt artiklarna 6 och 7 i habitatdirektivet för detta område. Detta innebär att det inte heller är nödvändigt med en

miljöbedömning enligt direktiv 2001/42, eftersom villkoren i artikel 3.2 b i det direktivet inte är uppfyllda. Vid sådana förhållanden saknar EU-domstolens svar på den hänskjutande domstolens frågor betydelse för utgången i det nationella målet.

- 36 I det avseendet ska det erinras om att nationella domstolars frågor om tolkningen av unionsrätten presumeras vara relevanta. Dessa frågor ställs mot bakgrund av den beskrivning av omständigheterna i målet och tillämplig lagstiftning som den nationella domstolen på eget ansvar har lämnat och vars riktighet det inte ankommer på EU-domstolen att pröva. En begäran från en nationell domstol kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågorna är hypotetiska eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (se, bland annat, dom av den 13 mars 2001, *PreussenElektra*, C-379/98, EU:C:2001:160, punkt 39, och dom av den 21 september 2016, *Radgen*, C-478/15, EU:C:2016:705, punkt 27).
- 37 I förevarande fall delar domstolen generaladvokatens bedömning i punkt 22 i förslaget till avgörande att det inte kan uteslutas att den plan som är i fråga i det nationella målet – även om det antas att den endast berör ett område som ligger utanför de områden av gemenskapsintresse eller de särskilda skyddsområden som nämns i punkt 18 ovan – kräver en miljöbedömning enligt artiklarna 6 och 7 i habitatdirektivet. En plan eller ett program som avser ett område som ligger utanför ett område av gemenskapsintresse och/eller ett särskilt skyddsområde kan nämligen likväl, beroende på omständigheterna, komma att påverka sistnämnda områden.
- 38 Det framgår av begäran om förhandsavgörande att i det nu aktuella fallet anser den hänskjutande domstolen att så är fallet – den har nämligen anfört att den plan som är i fråga i det nationella målet avser ett område som gränsar till de områden av gemenskapsintresse och de särskilda skyddsområden som nämns i punkt 18 ovan – och det ankommer inte på EU-domstolen att kontrollera detta.
- 39 Vid sådant förhållande framstår det inte som uppenbart att den begärda tolkningen av direktiv 2001/42 inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet.

Den första frågan

- 40 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 3.3 i direktiv 2001/42 är giltig mot bakgrund av bestämmelserna i FEU-fördraget och stadgan.
- 41 Det kan inledningsvis konstateras att direktiv 2001/42 antogs med stöd av artikel 175.1 EG, som rör åtgärder som Europeiska unionen ska vidta på miljöområdet för att förverkliga de mål som anges i artikel 174 EG.
- 42 I artikel 191 FEUF, som motsvarar artikel 174 EG och dessförinnan, i allt väsentligt, artikel 130 R i EG-fördraget, föreskrivs i punkt 2 att unionens miljöpolitik ska syfta till en ”hög skyddsnivå” med beaktande av de olikartade förhållandena inom unionens olika regioner. På samma sätt föreskrivs i artikel 3.3 FEU att unionen ska verka bland annat för en ”hög miljöskyddsnivå och en bättre miljö”.
- 43 Av domstolens praxis följer att artikel 191.1 FEUF tillåter att åtgärder vidtas som enbart avser vissa angivna aspekter av miljön, så länge dessa åtgärder bidrar till att bevara, skydda och förbättra miljön (se dom av den 14 juli 1998, *Safety Hi-Tech*, C-284/95, EU:C:1998:352, punkt 45, och dom av den 14 juli 1998, *Bettati*, C-341/95, EU:C:1998:353, punkt 43).

- 44 Även om det är ostridigt att artikel 191.2, FEUF kräver att unionens miljöpolitik ska syfta till en hög skyddsnivå, behöver inte denna skyddsnivå nödvändigtvis vara den tekniskt sett högsta möjliga för att vara förenlig med denna bestämmelse. Artikel 193 FEUF tillåter nämligen medlemsstaterna att behålla eller införa strängare skyddsåtgärder (se dom av den 14 juli 1998, *Safety Hi-Tech*, C-284/95, EU:C:1998:352, punkt 49, och dom av den 14 juli 1998, *Bettati*, C-341/95, EU:C:1998:353, punkt 47).
- 45 Domstolen ska således pröva, i ljuset av nyss angiven praxis, huruvida artikel 3.3 i direktiv 2001/42 är giltig mot bakgrund av artikel 191 FEUF.
- 46 Eftersom det är nödvändigt att göra avvägningar beträffande vissa mål och principer som anges i artikel 191 FEUF och på grund av komplexiteten i genomförandet av kriterierna, måste domstolskontrollen emellertid med nödvändighet begränsas till frågan huruvida Europaparlamentet och Europeiska unionens råd, genom att anta artikel 3.3 i direktiv 2001/42, ska anses ha gjort sig skyldiga till en uppenbart oriktig bedömning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 juli 1998, *Safety Hi-Tech*, C-284/95, EU:C:1998:352, punkt 37, dom av den 14 juli 1998, *Bettati*, C-341/95, EU:C:1998:353, punkt 35, och dom av den 15 december 2005, *Grekland/kommissionen*, C-86/03, EU:C:2005:769, punkt 88).
- 47 Vad gäller direktiv 2001/42 kan det erinras om att det av dess artikel 1 framgår att syftet med direktivet 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 direktivet för vissa planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.
- 48 Enligt artikel 3.2 b i direktivet ska om inte annat följer av artikel 3.3 en miljöbedömning utföras för alla planer och program som, med tanke på att de kan antas påverka områden, kräver en bedömning enligt artiklarna 6 och 7 i habitatdirektivet.
- 49 I artikel 3.3 i direktiv 2001/42 anges att planer och program som fastställer användningen av små områden på lokal nivå och mindre ändringar i planerna och programmen ska kräva en miljöbedömning endast om medlemsstaten finner att de kan antas medföra betydande miljöpåverkan.
- 50 Det framgår av den bestämmelsen, jämförd med skäl 10 i direktiv 2001/42, att vad beträffar planer och program som fastställer användning av små områden på lokal nivå, är de behöriga myndigheterna i den berörda medlemsstaten skyldiga att göra en förhandsprövning för att kontrollera huruvida en viss plan eller ett visst program kan antas medföra betydande miljöpåverkan och att dessa myndigheter därefter måste underställa planen eller programmet en miljöbedömning enligt direktivet om de kommer fram till att planen eller programmet kan antas medföra betydande miljöpåverkan.
- 51 Enligt artikel 3.5 i direktiv 2001/42 ska medlemsstaterna avgöra om planer eller program kan antas medföra betydande miljöpåverkan, och därmed kräver en miljöbedömning enligt direktivet, 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 ska medlemsstaterna i samtliga fall ta hänsyn till relevanta kriterier i bilaga II till direktivet, för att säkerställa att planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan omfattas av direktivet.
- 52 De metoder för undersökning av planer som anges i artikel 3.5 i direktiv 2001/42 syftar till att göra det lättare att fastställa vilka planer som kan antas medföra betydande miljöpåverkan och som därmed omfattas av kravet på miljöbedömning (se dom av den 22 september 2011, *Valčiukienė m.fl.*, C-295/10, EU:C:2011:608, punkt 45).
- 53 Det utrymme för skönsässig bedömning som medlemsstaterna har enligt artikel 3.5 i direktiv 2001/42, genom att de kan ange vilka typer av planer som kan antas medföra betydande miljöpåverkan, begränsas av den skyldighet som framgår av artikel 3.3 jämförd med artikel 3.2 i

direktivet och som innebär att en miljöbedömning ska företas av sådana planer som – särskilt på grund av deras egenskaper, deras effekter och de områden som kan komma att beröras – kan antas medföra betydande miljöpåverkan (se dom av den 22 september 2011, Valčiukienė m.fl., C-295/10, EU:C:2011:608, punkt 46).

- 54 Artikel 3.2, 3.3 och 3.5 i direktiv 2001/42 syftar således till att inga planer eller program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska undantas från kravet på miljöbedömning (se dom av den 22 september 2011, Valčiukienė m.fl., C-295/10, EU:C:2011:608, punkt 53).
- 55 Man måste således skilja mellan nyss nämnda situation och situationen där ett rent kvantitativt tröskelvärde i praktiken skulle medföra att en hel kategori av planer eller program på förhand skulle vara undantagna från en miljöbedömning enligt direktiv 2001/42, även om dessa planer eller program kan antas medföra betydande miljöpåverkan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 september 2011, Valčiukienė m.fl., C-295/10, EU:C:2011:608, punkt 47 och där angiven rättspraxis).
- 56 Mot bakgrund av det ovan anförda finner domstolen att artikel 3.3 i direktiv 2001/42 inte undantar någon plan eller program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan och ligger därför i linje med det syfte att säkerställa en hög miljöskyddsnivå som eftersträvas med detta direktiv.
- 57 Den hänskjutande domstolen har emellertid gjort gällande att en vanlig kontroll av skyldigheten att underställa en plan eller ett program en sådan bedömning utgör – till skillnad från en obligatorisk och systematisk miljöbedömning – en möjlighet för nationella myndigheter att kringgå de miljöskyddsmål som eftersträvas med habitatdirektivet och direktiv 2001/42.
- 58 Det följer dock av direktiv 2001/42, såsom det har tolkats av domstolen, att det ankommer på medlemsstaterna att, inom ramen för sin behörighet, vidta nödvändiga allmänna eller särskilda åtgärder för att se till att alla planer eller program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan i den mening som avses i direktiv 2001/42 innan de antas blir föremål för en miljöbedömning i enlighet med de förfaranden och kriterier som föreskrivs i det direktivet (se dom av den 28 februari 2012, Inter-Environnement Wallonie och Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, punkt 42 och där angiven rättspraxis).
- 59 I vart fall kan inte enbart den omständigheten att det finns en risk för att nationella myndigheter genom sitt agerande skulle kunna kringgå tillämpningen av direktiv 2001/42 medföra att artikel 3.3 i direktivet ska anses vara ogiltig.
- 60 I förevarande fall finner domstolen således att parlamentet och rådet, genom att anta artikel 3.3 i direktiv 2001/42, inte kan anses ha gjort sig skyldiga till en uppenbart oriktig bedömning mot bakgrund av artikel 191 FEUF. Av detta följer att det vid prövningen av artikel 3.3 i direktiv 2001/42 i det nu aktuella målet inte har framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av den bestämmelsen mot bakgrund av artikel 191 FEUF.
- 61 Vad därefter gäller frågan huruvida artikel 3.3 i direktiv 2001/42 eventuellt är ogiltig mot bakgrund av artikel 37 i stadgan, kan det konstateras att det i sistnämnda bestämmelse anges att en ”hög nivå i fråga om miljöskydd och förbättring av miljöns kvalitet ska integreras i unionens politik och tryggas i enlighet med principen om hållbar utveckling”.
- 62 I artikel 52.2 i stadgan anges att de rättigheter som erkänns i stadgan för vilka bestämmelser återfinns i fördragen ska utövas på de villkor och inom de gränser som fastställs i dessa. Så är fallet med artikel 37 i stadgan. Av förklaringen till artikel 37 i förklaringar avseende stadgan om de grundläggande rättigheterna (EUT C 303, 2007, s. 17) framgår nämligen att ”[p]rincipen i [artikel 37 i stadgan] har grundats på artiklarna 2, 6 och 174 [EG], som nu har ersatts av artikel 3.3 [FEU] samt artiklarna 11 och 191 [FEUF]”.

- 63 Sålösom slagits fast i punkt 60 ovan har det vid prövningen av artikel 3.3 i direktiv 2001/42 inte framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av den bestämmelsen mot bakgrund av artikel 191 FEUF. Därmed finner domstolen att det vid prövningen av artikel 3.3 i direktiv 2001/42 inte heller har framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av den bestämmelsen mot bakgrund av artikel 37 i stadgan.
- 64 Av det ovan anförda följer att det vid prövningen av den första fråga som ställts inte har framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av artikel 3.3 i direktiv 2001/42 mot bakgrund av bestämmelserna i FEU-fördraget och stadgan.

Den andra och den tredje frågan

- 65 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra och den tredje frågan, som ska prövas gemensamt, för att få klarhet i huruvida artikel 3.3 i direktiv 2001/42, jämförd med skäl 10 i direktivet, ska tolkas på så sätt att begreppet ”små områden på lokal nivå” i den bestämmelsen kan definieras enbart med hänvisning till det berörda områdets yta.
- 66 Vad beträffar begreppet ”små områden på lokal nivå”, i den mening som avses i artikel 3.3 i direktiv 2001/42, vill domstolen anför följande. Det följer såväl av kravet på en enhetlig tillämpning av unionsrätten som av likhetsprincipen, att ordalydelsen i en unionsbestämmelse som inte innehåller någon uttrycklig hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar för fastställandet av bestämmelsens innebörd och tillämpningsområde, i regel ska ges en självständig och enhetlig tolkning inom hela unionen, med beaktande av det sammanhang i vilket bestämmelsen förekommer och det mål som eftersträvas med den aktuella lagstiftningen (se, bland annat, dom av den 18 januari 1984, Ekro, 327/82, EU:C:1984:11, punkt 11, och dom av den 13 oktober 2016, Mikołajczyk, C-294/15, EU:C:2016:772, punkt 44).
- 67 Eftersom artikel 3.3 i direktiv 2001/42 inte innehåller någon uttrycklig hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar för att fastställa innebörden av och tillämpningsområdet för begreppet ”små områden på lokal nivå” ska fastställandet ske mot bakgrund av det sammanhang i vilket bestämmelsen förekommer och det mål som eftersträvas med direktivet.
- 68 Enligt lydelsen i artikel 3.3 i direktiv 2001/42 ska en plan eller ett program uppfylla två kumulativa villkor. För det första ska planen eller programmet fastställa användningen av ett ”litet område” och för det andra ska det vara fråga om ett område på ”lokal nivå”.
- 69 Vad beträffar begreppet ”lokal nivå” kan det konstateras att uttrycket ”lokal nivå” även används i artikel 2 a första strecksatsen i direktiv 2001/42. I den bestämmelsen definieras ”planer och program” som 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.
- 70 Som generaladvokaten har anför t i punkt 56 i sitt förslag till avgörande, medför det förhållandet att likalydande formuleringar används artikel 2 a första strecksatsen och i artikel 3.3 i direktiv 2001/42 samt direktivets systematik att begreppet ”lokal nivå” har samma innebörd i båda dessa bestämmelser, det vill säga att det hänför sig till en förvaltningsnivå inom den berörda medlemsstaten.
- 71 För att en plan eller ett program ska kunna anses utgöra en åtgärd som fastställer användningen av ett litet område ”på lokal nivå”, i den mening som avses i artikel 3.3 i direktiv 2001/42, måste planen eller programmet således ha utarbetats och/eller antagits av en lokal myndighet, i motsats till en regional eller nationell myndighet.

- 72 Vad beträffar begreppet "litet område" vill domstolen anmärka följande. Enligt den normala betydelsen i vanligt språkbruk av bestämningsordet "liten" hänför sig det ordet till områdets storlek. Som generaladvokaten har anfört i punkt 59 i sitt förslag till avgörande, kan detta kriterium om områdets storlek endast förstås som att det avser en rent kvantitativ faktor, det vill säga ytan på det område som berörs av en plan eller program i den mening som avses i artikel 3.3 i direktiv 2001/42, oberoende av miljöpåverkan.
- 73 Vid sådant förhållande finner domstolen att unionslagstiftaren, genom att använda uttrycket "små områden på lokal nivå", för det första har avsett att referensnivån ska vara det geografiska behörighetsområdet för den lokala myndighet som har utarbetat och/eller antagit den berörda planen eller det berörda programmet. För det andra gäller att eftersom kriteriet om användning av "små områden" är kumulativt med kriteriet om fastställande på lokal nivå, ska det berörda områdets storlek vara liten i förhållande till nämnda geografiska behörighetsområde.
- 74 Av det ovan anförda följer att den andra och den tredje frågan ska besvaras på följande sätt. Artikel 3.3 i direktiv 2001/42, jämförd med skäl 10 i direktivet, ska tolkas på så sätt att begreppet "små områden på lokal nivå" i den bestämmelsen ska definieras med hänvisning till det berörda områdets yta om följande villkor är uppfyllda:
- Planen eller programmet har utarbetats och/eller antagits av en lokal myndighet, i motsats till en regional eller nationell myndighet.
 - Inom den lokala myndighetens geografiska behörighetsområde är det berörda områdets storlek liten i förhållande till det geografiska behörighetsområdet.

Rättegångskostnader

- 75 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

- 1) **Vid prövningen av den första fråga som ställts har det inte framkommit någon omständighet som kan påverka giltigheten av artikel 3.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan, mot bakgrund av bestämmelserna i FEU-fördraget och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.**
- 2) **Artikel 3.3 i direktiv 2001/42, jämförd med skäl 10 i direktivet, ska tolkas på så sätt att begreppet "små områden på lokal nivå" i den bestämmelsen ska definieras med hänvisning till det berörda områdets yta om följande villkor är uppfyllda:**
 - **Planen eller programmet har utarbetats och/eller antagits av en lokal myndighet, i motsats till en regional eller nationell myndighet.**
 - **Inom den lokala myndighetens geografiska behörighetsområde är det berörda områdets storlek liten i förhållande till det geografiska behörighetsområdet.**

Underskrifter