



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (nionde avdelningen)

den 10 september 2015*

”Begäran om förhandsavgörande — Direktiv 2001/42/EG — Bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan — Regelverk för skydd av bergskedjan Imittos — Ändringsförfarande — Direktivets tillämplighet — Översiktsplan och miljöskyddsprogram för Aten-regionen”

I mål C-473/14,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Symvoulio tis Epikrateias (Grekland) genom beslut av den 19 september 2014, som inkom till domstolen den 20 oktober 2014, i målet

Dimos Kropias Attikis

mot

Ypourgos Perivallontos, Energeias kai Klimatikis Allagis,

meddelar

DOMSTOLEN (nionde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden K. Jürimäe samt domarna M. Safjan och A. Prechal (referent),
generaladvokat: J. Kokott,

— justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

— efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Dimos Kropias Attikis, genom A. Papakonstantinou, dikigoros,

— Greklands regering, genom A. Alefanti, V. Pelekou och S. Lekkou, samtliga i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom G. Wilms och M. Patakia, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,följande

* Rättegångsspråk: grekiska.

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 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, s. 30).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Dimos Kropias Attikis (Kropias kommun, Attika) och Ypourgos Perivallontos, Energeias kai Klimatikis Allagis (ministern med ansvar för frågor rörande miljö, energi och klimatförändringar). Dimos Kropias Attikis har väckt talan om upphävande av presidentdekret nr 187/2011 av den 14 juni 2011 om fastställande av skyddsåtgärder för bergskedjan Imittos med kringområde och för stadsparkerna Goudi och Ilissia (FEK D' 187/16.06.2011) (nedan kallat det omtvistade dekretet).

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2001/42

- 3 I skälen 10 och 19 i direktiv 2001/42 anges följande:

”(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, s. 40), i dess lydelse enligt rådets direktiv 97/11/EG av den 3 mars 1997 (EGT L 73, s. 5)], ... 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 ... bör de bedömas endast när medlemsstaterna finner att de kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

...

(19) Om skyldigheten att göra miljöbedömningar samtidigt följer av detta direktiv och annan gemenskapslagstiftning, såsom rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar [(EGT L 103, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 161), i dess kodifierade lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv av den 30 november 2009 (EUT L 20, 2010, s. 7)], [rådets] direktiv 92/43/EEG [av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114)] ..., kan medlemsstaterna för att undvika att bedömningen görs två gånger föreskriva samordnade eller gemensamma förfaranden som uppfyller kraven i den relevanta gemenskapslagstiftningen.”

- 4 Enligt artikel 1 i direktiv 2001/42 är syftet med detta direktiv 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.
- 5 I artikel 2 i direktiv 2001/42 stadgas följande:

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

a) planer och program: planer och program ... samt ändringar av dessa

- 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.

...”

6 I artikel 3 i detta direktiv föreskrivs följande under rubriken ”Räckvidd”:

”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) som med tanke på att de kan antas påverka områden kräver en bedömning enligt artiklarna 6 eller 7 i direktiv 92/43/EEG.

...”

7 I punkterna 1 och 2 i artikel 11 i direktiv 2001/42, vilken har rubriken ”Förhållandet till annan gemenskapslagstiftning”, föreskrivs följande:

”1. Miljöbedömningar som utförs enligt detta direktiv påverkar inte tillämpningen av kraven i direktiv 85/337/EEG eller kraven i annan gemenskapslagstiftning.

2. För planer och program för vilka skyldigheten att utföra miljöbedömningar följer samtidigt både av detta direktiv och annan gemenskapslagstiftning kan medlemsstaterna föreskriva samordnade eller gemensamma förfaranden som uppfyller kraven i den relevanta gemenskapslagstiftningen, bland annat för att undvika att bedömningen görs två gånger.”

Direktiv 92/43

8 Artikel 6.3 i direktiv 92/43 har följande lydelse:

”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.”

- 9 I artikel 7 i samma direktiv föreskrivs följande:

”Förpliktelser som uppstår till följd av artikel 6.2–4 i detta direktiv skall ersätta alla förpliktelser som uppstår till följd av artikel 4.4 första meningen i direktiv 79/409/EEG 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/EEG har klassificerat eller erkänt ett område, om den dagen infaller senare.”

Grekisk rätt

Interministeriellt beslut 107017/2006

- 10 I artikel 1 i interministeriellt beslut 107017/2006 av den 28 augusti 2006 (FEK B' 1225/05.09.2006) föreskrivs följande:

”Syftet med detta beslut är att genomföra bestämmelserna i direktiv [2001/42], för att inom ramen för en balanserad utveckling integrera miljöaspekter i antagandet av planer och program, genom att fastställa de åtgärder, villkor och förfaranden som krävs för att bedöma deras eventuella konsekvenser för miljön, och för att på så sätt främja en hållbar utveckling och en hög miljöskyddsnivå.”

- 11 Artikel 3.1 b i detta interministeriella beslut har följande lydelse:

”1. En strategisk miljöbedömning ska utföras innan en plan eller ett program antas eller överlämnas till lagstiftningsförfarande, om inte annat följer av punkt 2, vad beträffar planer eller program på nationell, regional, provinsiell eller lokal nivå som kan antas medföra betydande miljöpåverkan, särskilt följande planer och program:

...

- b) Samtliga planer och program som helt eller delvis är tillämpliga i områden i den nationella grenen av det europeiska ekologiska nätet Natura 2000 [områden av gemenskapsintresse och särskilda skyddsområden] och som kan påverka dessa betydligt. Förvaltningsplaner och handlingsprogram som har direkt anknytning till eller är oundgängliga för förvaltningen och skyddet av nämnda områden är undantagna.

För att fastställa huruvida sådana planer och program som avses i föregående punkt ... kan komma att betydligt påverka områden i den nationella grenen av det europeiska ekologiska nätet Natura 2000 [områden av gemenskapsintresse och särskilda skyddsområden] och – följaktligen – för att fastställa huruvida de ska bli föremål för förfarandet för strategisk miljöbedömning, ska det preliminära miljögranskningsförfarandet i artikel 5.2 tillämpas.”

- 12 Artikel 5.1 i interministeriellt beslut 107017/2006 har följande lydelse:

”Varje plan eller program av det slag som omnämns i artikel 3.1 b och 3.2 underkastas ett miljögranskningsförfarande för att den behöriga myndighet som avses i punkt 3 ska, i enlighet med nämnda artikel, kunna bedöma huruvida planen eller programmet i fråga kan antas medföra betydande miljöpåverkan och därför ska bli föremål för en strategisk miljöbedömning ...”

Lagstiftningen om fysisk planering för Aten-regionen.

- 13 Genom lag nr 1515/1985 om upprättande av översiktsplan och miljöskyddsprogram för Aten-regionen, vars bestämmelser kodifierades genom presidentdekret av den 14 juli 1999 om allmänna bestämmelser om stadsplanering, fastställdes en översiktsplan för Aten-regionen och ett program för skydd av miljön.
- 14 Enligt artikel 1.1 i lag nr 1515/1985 står översiktsplanen för Aten-regionen i överensstämmelse med samtliga de mål, riktlinjer, program och åtgärder som i denna lag anges vara nödvändiga för den fysiska planeringen och stadsplaneringen i Aten och dess ytterförorter inom ramen för femårsplanerna för ekonomisk och social utveckling.
- 15 Enligt artikel 4.3 i samma lag har presidentdekret som antas med stöd av denna artikel till syfte att komplettera, precisera, klargöra och till viss del ändra översiktsplanen för Aten-regionen och miljöskyddsprogrammet. Sådana dekret får emellertid inte inverka på målen och riktlinjerna däri.

Regelverket för skydd av bergskedjan Imittos

- 16 Bergskedjan Imittos omfattas av skydd enligt flera olika system i nationell rätt. Ett fullständigt skydd för denna bergskedja inrättades första gången genom presidentdekret av den 31 augusti 1978 i vilket det fastställdes två skyddszoner (A och B) och hur respektive zon fick användas.
- 17 Vidare har bergskedjan Imittos med omgivningar, på grund av sin anmärkningsvärda biologiska mångfald, speciellt vad gäller flora och fågelfauna, förts upp på förteckningen över områden av gemenskapsintresse i enlighet med direktiv 92/43, under benämningen "Ymittos – Aisthitiko Dasos Kaisarianis – Limni Vouliagmenis" (GR 3000006), och klassificerats som särskilt skyddsområde i enlighet med direktiv 2009/147, under benämningen "Oros Ymittos" (code GR 3000015). Denna bergskedja har även klassificerats som särskilt bevarandeområde i den mening som avses i direktiv 92/43.
- 18 För att stärka skyddet för bergskedjan Imittos och för att bringa äldre tillämplig lagstiftning i överensstämmelse med bestämmelserna i översiktsplanen för Aten-regionen, inledde organet för tillsyn av översiktsplanen och skydd av miljön i Aten-regionen – vilket organ inrättats genom artikel 5 i lag nr 1515/1985 – ett förfarande för ändring av presidentdekretet av den 31 augusti 1978.
- 19 Inom ramen för detta förfarande genomfördes en studie. På grundval av denna studie utarbetade styrelsen för organet för tillsyn av översiktsplanen och skydd för miljön i Aten-regionen ett förslag som lämnades på remiss till berörda kommunala organ och ett flertal departement. Även allmänheten hördes. Mot bakgrund av inkomna synpunkter fastställdes förslaget på vilket det omtvistade dekretet sedan antogs.
- 20 I artikel 1 i detta dekret stadgas följande:

"Syftet med detta dekret är att säkerställa ett effektivt skydd för bergskedjan Imittos och dess kringområde – genom förvaltning och ekologiskt bevarande av livsmiljöer och av flora och fauna, genom värdesättande av bergskedjans ekologiska betydelse för Attikaområdet samt genom skydd för landskapet och kontroll av bebyggelsen."
- 21 I artikel 3 i det omtvistade dekretet definieras fem skyddszoner: zon A, vars yta är större än ytan av det område som tidigare definierades som zon A, anges utgöra ett "område med absolut skydd för natur och monument" och syftar till att säkerställa ett heltäckande skydd för livsmiljöer, flora och fauna och ett miljömässigt hållbart nyttjande av bergskedjan Imittos särdrag vad gäller natur, geologi och historik; zon B klassificeras som ett "yttre skyddsområde" och utgör ett område för jordbruk, undervisning och friluftaktiviteter samt för kultur och sport; zon C utgör ett skyddsområde för arkeologiska

minnesmärken; zon D avser stadsparkerna Goudi och Ilissia och utgör förbindelselänk mellan bergskedjans ekosystem och staden samt zon E som är avsedd för särskild markanvändning, och inom detta område är bland annat begravningsplatser som uppfyller kraven i tillämplig lagstiftning tillåtna.

- 22 I artikel 7 i det omtvistade dekretet, under rubriken "Övergångsbestämmelser", föreskrivs att stenbrotten ska restaureras inom tre år och att vissa befintliga anläggningar, däribland industri- och hantverksanläggningar, ska tas bort inom fem år.
- 23 I artikel 8 i samma dekret föreskrivs bland annat att byggnader som uppförts på ett lagenligt sätt samt anläggningar som används till, för eller som bostäder, undervisning, sjukhus, sanatorier, barnhem, vårdhem, nöjen, sport, kulturutövning, kloster, telefonmaster, gudstjänstlokaler, samt begravningsplatser – och som enligt bestämmelserna i samma dekret inte får nyttjas på detta sätt – får vara kvar på platsen där de är uppförda och undergå renoveringsarbeten men de får inte byggas ut.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 24 Symvoulio tis Epikrateias (högsta förvaltningsdomstolen) har klargjort att den med hänsyn till de argument som framförts av Dimos Kropias har att avgöra huruvida det omtvistade dekretet ska upphävas av det skälet att det rör sig om en plan eller ett program som omfattas av direktiv 2001/42 och som borde ha underkastats ett förfarande för "föregående miljögranskning" och/eller ett förfarande för "strategisk miljöbedömning" i den mening som avses i interministeriellt beslut 107017/2006, vilket syftar till att införliva detta direktiv.
- 25 Symvoulio tis Epikrateias anser att dessa förfaranden inte är tillämpliga på planer och program som preciserar och genomför en befintlig överordnad plan genom vilken en övergripande planläggning har utförts, i förevarande fall översiktsplanen för Aten-regionen vilken i och med ikraftträdandet av interministeriellt beslut 107017/2006 själv omfattas av kravet på den ovan nämnda strategiska miljöbedömningen. Det saknar betydelse att översiktsplanen för Aten-regionen inte blev föremål för en sådan strategisk miljöbedömning av det skälet att det interministeriella beslutet ännu inte hade trätt i kraft vid tidpunkten då översiktsplanen antogs.
- 26 Symvoulio tis Epikrateias anser att det följer av punkt 42 i domen Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-567/10, EU:C:2013:159) att en miljöbedömning i den mening som avses i artikel 3 i direktiv 2001/42 inte krävs om rättsakten ingår i en normhierarki med rättsakter avseende fysisk planering, förutsatt att dessa rättsakter innehåller tillräckligt precisa bestämmelser vad avser markanvändning, att de själva har varit föremål för en miljökonsekvensbedömning och att de intressen som direktiv 2001/42 syftar till att skydda rimligen kan anses ha beaktats i tillräcklig utsträckning i samband med denna bedömning.
- 27 Symvoulio tis Epikrateias har påpekat att enligt en majoritet av dess ledamöter föreskrivs det i översiktsplanen för Aten-regionen – vilken upprättades genom lag 1515/1985 och som är en befintlig överordnad plan i förhållande till det omtvistade dekretet – tillräckligt precisa bestämmelser vad avser markanvändningen. Detta innebär att det inte krävdes någon miljöbedömning i den mening som avses i direktiv 2001/42 före antagandet av detta dekret, vilket preciserar och genomför översiktsplanen.
- 28 Denna synpunkt finner stöd i den omständigheten att artikel 4.3 i lag 1515/1985 föreskriver att dekret som antas med stöd av denna artikel, såsom det omtvistade dekretet, endast kan komplettera, precisera, klargöra och ändra översiktsplanen för Aten-regionen och miljöskyddsprogrammet. Sådana dekret får inte ändra översiktsplanens eller miljöskyddsprogrammets syften och riktlinjer och inte heller föreskriva om nya anläggningar eller verksamheter som inte är inskrivna i översiktsplanen eller som har någon som helst negativ inverkan på miljön. Det omtvistade dekretet syftar till att – med beaktande av översiktsplanen för Aten-regionen – införa en ännu strängare reglering vad gäller markanvändning, och kontroll av denna markanvändning, inom ramen för det aktuella regelverket för skydd av bergskedjan Imittos.

- 29 Den hänskjutande domstolen har tillagt att en minoritet av dess ledamöter har intagit ståndpunkten att det omtvistade dekretet inte kunde antas i avsaknad av en miljöbedömning i den mening som avses i artikel 3 i direktiv 2001/42. Lag 1515/1985 innehåller nämligen inte någon som helst bestämmelse avseende markanvändning, och följaktligen inte någon precis bestämmelse av detta slag. Denna lag innehåller istället endast allmänna bestämmelser avseende mål och riktlinjer.
- 30 Enligt denna minoritetsuppfattning framgår det klart av själva ordalydelsen i artikel 3.2 a i direktiv 2001/42 att en sådan plan som föreskrivs genom det omtvistade dekretet – även om den enbart preciserar översiktsplanen för Aten-regionen – ska undergå en miljöbedömning.
- 31 Symvoulio tis Epikrateias anser att även om EU-domstolen, i likhet med majoriteten i Symvoulio tis Epikrateias, skulle göra bedömningen att det inte krävdes någon miljöbedömning i den mening som avses i direktiv 2001/42 vad gäller den plan som upprättades genom det omtvistade dekretet – eftersom den preciserar översiktsplanen för Aten-regionen som utgör en överordnad rättsakt – så uppkommer ändå frågan huruvida denna bedömning trots allt krävdes med hänsyn till att översiktsplanen för Aten-regionen i sin tur hade antagits utan att ha föregåtts av någon sådan miljöbedömning.
- 32 Symvoulio tis Epikrateias har angett att denna fråga, enligt majoriteten av dess ledamöter, bör besvaras nekande av det skälet att lag 1515/1985, innehållande översiktsplanen för Aten-regionen, med hänsyn till tidpunkten för dess antagande inte omfattades av det tidsmässiga tillämpningsområdet (*ratione temporis*) för vare sig direktiv 2001/42 eller för de bestämmelser som syftade till att införliva detta direktiv med den grekiska rättsordningen.
- 33 En minoritet av ledamöterna i den hänskjutande domstolen anser emellertid att majoritetsuppfattningen inte kan godtas, eftersom detta skulle innebära att den ändamålsenliga verkan av direktiv 2001/42 på ett otillbörligt sätt minskade och skulle strida mot punkt 42 i domen Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-567/10, EU:C:2012:159). Frågan om retroaktiv tillämpning av direktiv 2001/42 uppkommer dessutom inte, eftersom det nationella målet inte rör frågan huruvida den ursprungliga planen underkastades en miljöbedömning i den mening som avses i detta direktiv, utan enbart frågan huruvida det regelverk som medför preciseringar av denna plan ska bli föremål för en sådan bedömning vad gäller nyligen antagna bestämmelser däri.
- 34 Symvoulio tis Epikrateias anser vidare att även om EU-domstolen skulle besvara denna fråga nekande, uppkommer frågan huruvida antagandet av det omtvistade dekretet under alla förhållanden skulle ha föregåtts av en miljöbedömning på grundval av artikel 3.2 b i direktiv 2001/42, eftersom det sätt på vilket zon A avgränsats genom nämnda dekret innebär att den omfattar nästan hela det område där bergskedjan Imittos med omgivningar är belägen och som åtnjuter skydd såsom område av gemenskapsintresse och såsom särskilt skyddsområde.
- 35 Mer specifikt uppkommer frågan huruvida det omtvistade dekretet, mot bakgrund av artikel 3.2 b i direktiv 2001/42 jämförd med artikel 6.3 i direktiv 92/43, utgör en skötsel- och förvaltningsplan som nära hänger samman med och är nödvändig för skyddet av området i fråga, för vilket fall någon miljöbedömning inte krävdes.
- 36 Enligt majoriteten i den hänskjutande domstolen bör denna fråga besvaras nekande. Även om det omtvistade dekretet syftar till att skydda bergskedjan Imittos och innehåller bestämmelser som i högre utsträckning tar hänsyn till miljön, tillåts även fortsättningsvis, inom alla skyddszoner, sådan redan befintlig verksamhet och markanvändning som aldrig har underkastats någon miljökonsekvensbedömning. Bland annat får lagligen uppförda anläggningar såsom TV- och radiomaster, skolor, ålderdomshem och begravningsplatser vara kvar.

- 37 Denna ståndpunkt har emellertid ifrågasatts av vissa ledamöter i den hänskjutande domstolen som anser att det omtvistade dekretet har ett nära samband med och är nödvändigt för skyddet för området i fråga; detta eftersom bergskedjan Imittos med omgivningar omfattas av zon A, vilket innebär ett fullständigt skydd och ett förbud mot all markanvändning med undantag av anläggningar som är förenliga med eller bedöms vara nödvändiga för skyddet av detta område, såsom brandsskyddsanläggningar, brandposter, skogsförvaltningsarbeten, anläggande av vandringsleder och cykelbanor liksom mindre ingripande åtgärder för att förhindra översvämning..
- 38 Slutligen anser Symvoulio tis Epikrateias att för det fall EU-domstolen skulle slå fast att det omtvistade dekretet, vad avser zon A, utgör en skötsel- och förvaltningsplan som har ett nära samband med och är nödvändig för skyddet för bergskedjan Imittos med omgivningar, uppkommer frågan huruvida det vore möjligt att endast delvis upphäva detta dekret, nämligen i den mån som vissa delar av bergskedjan med omgivningar, som åtnjuter skydd såsom område av gemenskapsintresse eller såsom särskilt skyddsområde, enligt detta dekret omfattas av zonerna B, D och E avseende vilka en miljöbedömning krävdes men inte gjordes.
- 39 En majoritet av ledamöterna i den hänskjutande domstolen anser att denna fråga bör besvaras jakande.
- 40 En minoritet av ledamöterna delar inte denna uppfattning. De anser istället att när det gäller reglering av markanvändning eller tillåtna verksamheter och det rör sig om ett vidsträckt område som anses utgöra en helhet, såsom bergskedjan Imittos med omgivningar, ska förutsättningarna bedömas på ett enhetligt sätt och det ska göras en miljöbedömning som inte är splittrad.
- 41 Mot denna bakgrund beslutade Symvoulio tis Epikrateias att förklara målet vilande och att ställa följande frågor till EU-domstolen:
- 1) Utgör översiktsplanen för en storstad – som fastställer allmänna målsättningar, riktlinjer och program avseende fysisk planering och stadsplanering i ett område som omfattar mer än själva storstaden och som bland sina allmänna målsättningar anger skyddet för de omgivande bergskedjorna samt stoppet för den urbana utvecklingen – en plan som gör det möjligt för behörig förvaltningsmyndighet att låta bli att utföra den ... miljöbedömning som föreskrivs i artikel 3 i [direktiv 2001/42] – såsom den tolkats [i punkt 42] i domen ... Inter-Environnement Bruxelles, C-567/10, EU:C:2012:159 ... av en plan som genom dekret har antagits senare med stöd av den lag genom vilken ovan nämnda översiktsplan antogs, när det i denna senare antagna plan införts skyddszoner för en av bergskedjorna samt fastställts hur marken får användas och vilka verksamheter som är tillåtna där, i syfte att precisera och förverkliga målsättningarna att skydda bergskedjorna och stoppa den urbana utvecklingen?
 - 2) För det fall fråga 1 besvaras jakande, och förutsatt att [denna översiktsplan], [på grund av tidpunkten för dess antagande], inte har underkastats någon miljöbedömning enligt direktiv 2001/42 ..., krävs det då att det utförs en sådan bedömning i samband med antagandet, [efter ikraftträdandet] av detta direktiv, av den rättsakt [genom vilken översiktsplanen preciseras]?
 - 3) För det fall fråga 2 besvaras nekande, ska då ett dekret som innehåller bestämmelser om skyddsåtgärder och tillåten verksamhet och markanvändning i ett nationellt område som ingår i nätet [Natura 2000] i egenskap av område av gemenskapsintresse, särskilt bevarandeområde och särskilt skyddsområde – och det genom dessa bestämmelser förvisso har införts ett fullständigt naturskydd som endast medger att det inrättas brandskyddsanläggningar, skogsförvaltning och vandringsleder, men det inte framgår av förarbetena som har legat till grund för bestämmelserna i fråga att bevarandemålen för de ovannämnda områdena, det vill säga de miljömässiga särdrag som motiverade att de infördes i nätet [Natura 2000] har beaktats, vilket innebär att det på grundval av de ovannämnda bestämmelserna fortfarande förekommer verksamhet i det berörda området som inte längre är tillåten, av det enda skälet att den verksamheten var förenlig med det

tidigare skyddssystemet – anses utgöra en skötsel- och förvaltningsplan i den mening som avses i artikel 6.3 i direktiv 92/43 ... inför vars antagande det inte krävdes någon ... miljöbedömning enligt [denna artikel jämförd med] artikel 3.2 b i direktiv 2001/42 ...?

- 4) För det fall fråga 3 besvaras jakande ..., och förutsatt att det har antagits en rättsakt avseende fysisk planering som rör ett mer omfattande enhetligt geografiskt område och som principiellt sett enligt artikel 3.2 b i direktiv 2001/42 jämförd med artikel 6.3 i direktiv 92/43 kräver att det utförs en miljöbedömning, som dock inte har gjorts, och det dessutom konstateras att en miljöbedömning krävdes för vissa zoner av detta område – på grund av nyligen införda bestämmelser avseende tillåten markanvändning och verksamhet som inte utgör rena skötsel- och förvaltningsplaner – men inte för merparten av zonerna, eftersom den antagna rättsakten i den mån den rör dessa sistnämnda zoner utgör en skötsel- och förvaltningsplan för vilken det enligt artikel 3.2 b i direktiv 2001/42 jämförd med artikel 6.3 i direktiv 92/43 inte krävs någon sådan bedömning, är det då möjligt enligt direktiv 2001/42 att delvis upphäva ifrågavarande rättsakt och därmed upphäva den endast i den del den gäller de zoner för vilka det krävs – enligt de nya bestämmelserna – en föregående miljöbedömning, vilket får som ytterligare konsekvens att den miljöbedömningen endast ska tillämpas vad gäller dessa zoner och inte vad gäller hela området?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första och den andra frågan

- 42 EU-domstolen kommer att pröva de två första frågorna tillsammans. Den hänskjutande domstolen har ställt dessa frågor för att få klarhet i huruvida artiklarna 2.a och 3.2 a i direktiv 2001/42 ska tolkas så, att antagandet av en rättsakt innehållande en plan eller ett program avseende fysisk planering och markanvändning som omfattas av direktiv 2001/42, vilken ändrar en redan befintlig plan eller ett redan befintligt program, kan undantas från kravet på miljöbedömning enligt artikel 3 i detta direktiv av det skälet att denna rättsakt syftar till att precisera och genomföra en översiktsplan som upprättats genom en överordnad rättsakt, en rättsakt som själv inte undergått någon sådan miljöbedömning.
- 43 Det framgår i detta avseende av punkt 42 i domen *Inter-Environnement Bruxelles m.fl.* (C-567/10, EU:C:2012:159) att syftet med direktiv 2001/42, och nödvändigheten av att bevara dess ändamålsenliga verkan, i princip inte utgör hinder för att en rättsakt som helt eller delvis upphäver en plan eller ett program som omfattas av detta direktiv undantas från direktivets tillämpningsområde om den upphävda rättsakten ingick i en normhierarki med rättsakter avseende fysisk planering, förutsatt att dessa rättsakter innehåller tillräckligt precisa bestämmelser vad avser markanvändning, att de själva har varit föremål för en miljöbedömning och att de intressen som direktiv 2001/42 syftar till att skydda rimligen kan anses ha beaktats i tillräcklig utsträckning i samband med denna bedömning.
- 44 Såsom EU-domstolen påpekade i punkt 36 i domen *Inter-Environnement Bruxelles m.fl.* (C-567/10, EU:C:2012:159) förhåller det sig emellertid så att ändringar av planer och program, såsom det omtvistade dekretet – till skillnad från vad som är fallet vid upphävanden – uttryckligen omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2001/42, särskilt artikel 2.a däri.
- 45 Det nationella målet rör en rättsakt som ändrat planer och program och som uttryckligen omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2001/42. Det kan således inte göras gällande, med beaktande av de syften som eftersträvas med direktiv 2001/42 och nödvändigheten av att bevara direktivets ändamålsenliga verkan, att man ändå kan undanta denna rättsakt från direktivets tillämpningsområde.
- 46 Det är vidare utrett att de planer och program som det omtvistade dekretet innehåller omfattas av artikel 3.2 a i direktiv 2001/42, eftersom de avser fysisk planering och markanvändning.

- 47 Det framgår dessutom vid en jämförelse mellan denna bestämmelse och artikel 3.1 i direktiv 2001/42 att direktivet ska tolkas på så sätt att skyldigheten att genomföra en miljöbedömning avseende en viss plan eller ett visst projekt förutsätter att planen eller projektet kan komma att påverka miljön på ett betydande sätt eller, med andra ord, påverka det berörda området på ett betydande sätt. Den bedömning som ska göras för att kontrollera huruvida detta villkor är uppfyllt är med nödvändighet begränsad till frågan om det på grundval av objektiva kriterier kan uteslutas att nämnda plan eller projekt påverkar det berörda området på ett betydande sätt (se, analogt, dom *Sylogos Ellinon Poleodomon kai chorotakton*, C-177/11, EU:C:2012:378).
- 48 Under alla förhållanden rör den begränsning av tillämpningsområdet för direktiv 2001/42 som EU-domstolen erinrade om i punkt 42 i domen *Inter-Environnement Bruxelles m.fl.* (C-567/10, EU:C:2012:159) en situation som är i grunden skild från den situation som är aktuell i det nationella målet.
- 49 Denna begränsning rör nämligen rättsakter om upphävande, och den kan inte utvidgas till att gälla rättsakter om ändring av sådana planer och program som är aktuella i det nationella målet.
- 50 Bestämmelserna i direktiv 2001/42 om direktivets räckvidd ska med beaktande av direktivets syfte, som är att sörja för en hög nivå på skyddet av miljön, tolkas extensivt. Detta gäller särskilt de bestämmelser i direktivet som innehåller definitioner av de rättsakter som anges däri (dom *Inter-Environnement Bruxelles m.fl.*, C-567/10, EU:C:2012:159, punkt 37). Varje undantag från eller begränsning av dessa bestämmelser ska följaktligen tolkas restriktivt.
- 51 Rättsakter som innebär ändringar av planer och program medför dessutom med nödvändighet att de rättsliga förutsättningarna ändras. Sådana rättsakter kan således antas medföra miljöpåverkan, i förekommande fall en betydande sådan som ännu inte varit föremål för en miljöbedömning i den mening som avses i direktiv 2001/42 (se, för ett liknande resonemang, *Inter-Environnement Bruxelles m.fl.*, C-567/10, EU:C:2012:159, punkt 39).
- 52 Det kan inte godtas att en rättsakt som det omtvistade dekretet antas utan föregående miljöbedömning endast på den grunden att de ändringar som genomfördes genom detta dekret syftade till att precisera och genomföra en översiktsplan som hade antagits genom en i förhållande till dekretet överordnad rättsakt.
- 53 En sådan tolkning skulle strida mot de mål som eftersträvas med direktiv 2001/42 och undergräva dess ändamålsenliga verkan. En sådan tolkning skulle nämligen innebära att en potentiellt omfattande kategori rättsakter som ändrar planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan i princip undantas från direktivets tillämpningsområde, trots att de uttryckligen omfattas enligt artiklarna 2.a och 3.2 a i direktivet.
- 54 Denna slutsats gör sig i än högre grad gällande när det rör sig om en rättsakt som det omtvistade dekretet. Det är nämligen utrett att de ändringar som detta dekret medförde var väsentliga och att den aktuella översiktsplanen (det vill säga översiktsplanen för Aten-regionen) – även under antagandet att det däri föreskrivs tillräckligt precisa regler för markanvändning – under alla förhållanden inte själv undergick någon miljöbedömning enligt direktiv 2001/42.
- 55 Skälet till den begränsning av tillämpningsområdet för direktiv 2001/42 som EU-domstolen erinrade om i punkt 42 i domen *Inter-Environnement Bruxelles m.fl.* (C-567/10, EU:C:2012:159), är att undvika att en och samma plan blir föremål för flera miljöbedömningar baserade på de krav som uppställs i detta direktiv.
- 56 Den omständigheten att direktiv 2001/42 ännu inte hade trätt i kraft vid tidpunkten då denna översiktsplan antogs saknar relevans i detta avseende. Direktivet är nämligen tillämpligt utan undantag på varje rättsakt innehållande ändringar som antogs efter det att detta direktiv trätt i kraft.

- 57 Det som i det nationella målet framstår som än mer väsentligt är vidare att den plan som det omtvistade dekretet specifikt syftar till att ändra, nämligen den plan som upprättades genom presidentdekretet av den 31 augusti 1978, uppenbarligen inte har undergått någon miljöbedömning av det slag som krävs enligt direktiv 2001/42.
- 58 Det kan slutligen konstateras att det inte framgår av de handlingar som getts in till EU-domstolen att de planer och program som ändrats genom det omtvistade dekretet redan har varit föremål för en miljökonsekvensbedömning på grundval av direktiv 85/337 eller på grundval av ”annan gemenskapslagstiftning” enligt artikel 11.1 i direktiv 2001/42. Även under antagandet att så varit fallet, ankommer det under alla omständigheter på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida en sådan bedömning kan anses ge uttryck för ett samordnat eller gemensamt förfarande i den mening som avses i artikel 11.2 i detta direktiv och huruvida alla de krav som ställs i direktiv 2001/42 redan har uppfyllts. Om så är fallet, finns det inte längre någon skyldighet att företa en ny bedömning enligt sistnämnda direktiv (dom Valčiukienė m.fl., C-295/10, EU:C:2011:608, punkt 62).
- 59 Mot bakgrund av det ovan anförda ska de två första frågorna besvaras enligt följande. Artiklarna 2.a och 3.2 a i direktiv 2001/42 ska tolkas så, att antagandet av en rättsakt innehållande en plan eller ett program avseende fysisk planering och markanvändning som omfattas av direktiv 2001/42, vilken ändrar en redan befintlig plan eller ett redan befintligt program, inte kan undantas från kravet på miljöbedömning enligt detta direktiv av det skälet att denna rättsakt syftar till att precisera och genomföra en översiktsplan som upprättats genom en överordnad rättsakt, en rättsakt som själv inte undergått någon sådan miljöbedömning.

Den tredje och den fjärde frågan

- 60 Mot bakgrund av svaret på de två första frågorna kan det konstateras att vad gäller frågan huruvida det även av artikel 3.2 b i direktiv 2001/42 följer ett krav på miljöbedömning av de planer och program som föreskrivs genom det omtvistade dekretet, så har den tredje och den fjärde frågan hänskjutits endast för det fall EU-domstolens svar skulle vara att sådana planer och program inte behöver undergå den bedömning som avses i artikel 3.2 a i detta direktiv.
- 61 Under dessa omständigheter saknas anledning att besvara den tredje och den fjärde frågan.

Rättegångskostnader

- 62 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 (nionde avdelningen) följande:

Artiklarna 2.a och 3.2 a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan ska tolkas så, att antagandet av en rättsakt innehållande en plan eller ett program avseende fysisk planering och markanvändning som omfattas av direktiv 2001/42, vilken ändrar en redan befintlig plan eller ett redan befintligt program, inte kan undantas från kravet på miljöbedömning enligt detta direktiv av det skälet att denna rättsakt syftar till att precisera och genomföra en översiktsplan som upprättats genom en överordnad rättsakt, en rättsakt som själv inte undergått någon sådan miljöbedömning.

Underskrifter