



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 12 juni 2019*

[Text rättad genom beslut av den 4 september 2019]

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – Direktiv 2001/42/EG – Bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan – Förordning – Utseende av ett särskilt bevarandeområde i enlighet med direktiv 92/43/EEG – Fastställande av bevarandemål och vissa förebyggande åtgärder – Begreppet ’planer och program’ – Skyldighet att göra en miljöbedömning”

I mål C-43/18,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen, Belgien) genom beslut av den 12 januari 2018, som inkom till domstolen den 24 januari 2018, i målet

Compagnie d’entreprises CFE SA

mot

Région de Bruxelles-Capitale,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.-C. Bonichot samt domarna C. Toader (referent), A. Rosas, L. Bay Larsen och M. Safjan,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: handläggaren V. Giacobbo-Peyronnel,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 13 december 2018,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Compagnie d’entreprises CFE SA, genom J. van Ypersele de Strihou, avocat,
- Région de Bruxelles-Capitale, genom J. Sambon, avocat,
- Tjeckiens regering, genom M. Smolek, J. Vlácil och L. Dvořáková, samtliga i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: franska.

- [I rättad lydelse enligt beslut av den 4 september 2019] Irland, genom M. Browne, G. Hodge och A. Joyce, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av C. Toland och G. Simons, SC, och av M. Gray, BL,
- Europeiska kommissionen, genom C. Hermes, F. Thiran och M. Noll-Ehlers, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 24 januari 2019 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 3.2, 3.4 och 3.5 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) (nedan kallat SMB-direktivet).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Compagnie d'entreprises CFE SA (nedan kallat CFE) och Région de Bruxelles-Capitale (Huvudstadsregionen Bryssel, Belgien) angående giltigheten av den förordning som regeringen i denna region antog den 14 april 2016 om utseende av Natura 2000-området – BE1000001 "La Forêt de Soignes avec lisières et domaines boisés avoisinants et la Vallée de la Woluwe – complexe Forêt de Soignes – Vallée de la Woluwe" (Soignesskogen med skogsbryn och intilliggande skogsområden och Woluwedalen: komplexet Soignesskogen – Woluwedalen) (*Moniteur belge* av den 13 maj 2016, s. 31558) (nedan kallad förordningen av den 14 april 2016).

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

SMB-direktivet

- 3 I skäl 4 i SMB-direktivet anges följande:

"Miljöbedömningar är viktiga för att integrera miljööverväganden vid utarbetande och antagande av vissa planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan i medlemsstaterna, eftersom det därigenom säkerställs att sådan påverkan till följd av genomförandet av planer och program beaktas när dessa förbereds och innan de antas."

- 4 I artikel 1 i SMB-direktivet, som har 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."

5 Artikel 2 i SMB-direktivet har följande lydelse:

”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 [unionen], 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.

...”

6 I artikel 3 i SMB-direktivet, som har rubriken ”Räckvidd”, 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 [Europaparlamentets och rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EUT L 175, 1985, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 (EUT L 26, 2012, s.1)] eller
- b) som med tanke på att de kan antas påverka områden kräver en bedömning enligt artiklarna 6 eller 7 i [rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, 1992, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114)].

...

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.

...”

Livsmiljödirektivet

7 I artikel 4 i direktiv 92/43 (nedan kallat livsmiljödirektivet) föreskrivs följande:

”1. På grundval av de kriterier som anges i bilaga 3 (etapp 1) och relevant vetenskaplig information skall varje medlemsstat föreslå en lista över områden och ange vilka livsmiljötyper i bilaga 1 och vilka på dess territorium inhemska arter i bilaga 2 som finns inom dessa områden. Vad gäller djurarter som har stor utbredning skall områdena på listan motsvara de platser inom dessa arters naturliga utbredningsområde som innehåller de fysiska eller biologiska faktorer som är avgörande för arternas liv och fortplantning. Vad gäller arter som lever i vatten och som har stor utbredning, skall sådana områden föreslås endast om de är klart avgränsade och innehåller de fysiska eller biologiska faktorer som är avgörande för arternas liv och fortplantning. Medlemsstaterna skall då detta är lämpligt föreslå att listan anpassas mot bakgrund av resultaten av den övervakning som avses i artikel 11.

Listan skall tillsammans med upplysningar om varje område överlämnas till kommissionen inom tre år efter anmälan av detta direktiv. Upplysningarna skall omfatta en karta över området, dess namn, läge och avgränsning samt de uppgifter som framkommit genom tillämpning av de kriterier som anges i bilaga 3 (etapp 1), och de skall lämnas på ett formulär som utarbetats av kommissionen i enlighet med det förfarande som fastställs i artikel 21.

2. På grundval av de kriterier som anges i bilaga 3 (etapp 2) skall kommissionen, i samförstånd med varje medlemsstat, för var och en av de fem biogeografiska regioner som anges i artikel 1 c iii och för hela det område som avses i artikel 2.1 med utgångspunkt i medlemsstaternas listor upprätta ett utkast till en lista över områden av gemenskapsintresse där det finns en eller flera prioriterade livsmiljötyper eller prioriterade arter.

Medlemsstater i vilka de områden där det finns en eller flera prioriterade livsmiljötyper och prioriterade arter utgör mer än 5 % av det nationella territoriet kan, i samförstånd med kommissionen, begära att kriterierna i bilaga 3 (etapp 2) används mer flexibelt vid valet av alla områden av gemenskapsintresse på sitt territorium.

Listan över de områden som valts ut som områden av gemenskapsintresse och som anger på vilka av dessa det finns en eller flera prioriterade livsmiljötyper eller prioriterade arter, skall antas av kommissionen i enlighet med förfarandet i artikel 21.

3. Den lista som avses i punkt 2 skall upprättas inom sex år efter anmälan av detta direktiv.

4. När ett område av gemenskapsintresse har valts ut i enlighet med förfarandet i punkt 2 skall den berörda medlemsstaten så snart som möjligt och senast inom sex år utse området till särskilt bevarandeområde, varvid prioriteringar skall fastställas mot bakgrund av den betydelse området har för att möjliggöra att en gynnsam bevarandestatus hos en livsmiljötyp i bilaga 1 eller en art i bilaga 2 bibehålls eller återställs, och för att Natura 2000 skall bli sammanhängande, och mot bakgrund av den risk för försämring eller förstörelse som området är utsatt för.

5. Så snart ett område har förts upp på den lista som avses i punkt 2 tredje stycket skall det omfattas av bestämmelserna i artikel 6.2–4.”

8 I artikel 6.3 i detta direktiv anges följande:

”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.”

Nitratdirektivet

- 9 I artikel 1 i rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket (EGT L 375, 1991, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 192) (nedan kallat nitratdirektivet) föreskrivs följande:

”Detta direktiv har till syfte

- att minska vattenförorening som orsakas eller framkallas av nitrater som härrör från jordbruket,
- att förhindra ytterligare sådan förorening.”

- 10 I artikel 5 i detta direktiv anges följande:

”1. Inom två år efter det att områden första gången angavs enligt artikel 3.2, eller inom ett år från varje ytterligare angivande enligt artikel 3.4, skall medlemsstaterna för att uppnå de syften som anges i artikel 1 upprätta åtgärdsprogram som avser de angivna känsliga områdena.

2. Ett åtgärdsprogram kan avse alla känsliga områden inom medlemsstatens territorium. Om medlemsstaten finner det lämpligt kan olika åtgärdsprogram upprättas för olika känsliga områden eller delar av områdena.

3. I åtgärdsprogrammen skall hänsyn tas till

- a) tillgängliga vetenskapliga och tekniska data, främst om tillförseln av kväve från jordbruksverksamhet och från andra källor,
- b) miljöförhållandena i de berörda områdena i medlemsstaten i fråga.

4. Åtgärdsprogrammen skall genomföras inom fyra år från det att de upprättades och skall omfatta följande obligatoriska åtgärder:

- a) åtgärderna i bilaga 3,
- b) de åtgärder som medlemsstaterna har angett i sina riktlinjer för god jordbrukssed enligt artikel 4, utom när detta är överflödigt på grund av åtgärderna i bilaga 3.

5. Inom ramen för åtgärdsprogrammen skall medlemsstaterna dessutom vidta sådana ytterligare eller skärpta åtgärder som de bedömer vara nödvändiga om det – inledningsvis eller på grund av erfarenheterna vid genomförandet av åtgärdsprogrammen – visar sig att de åtgärder som avses i punkt 4 inte är tillräckliga för att uppnå de syften som anges i artikel 1. Medlemsstaterna skall vid valet av åtgärder ta hänsyn till om åtgärderna är effektiva och lönsamma i förhållande till andra tänkbara förebyggande åtgärder.”

Belgisk rätt

- 11 Den rättsliga grunden för förordningen av den 14 april 2016 utgörs av dekretet av den 1 mars 2012 om bevarande av naturen (*Moniteur belge* av den 16 mars 2012, s. 16017).

- 12 Artiklarna 40–56 i detta dekret ingår i kapitel 4 med rubriken ”Natura 2000-områden”. I artikel 44 i dekretet föreskrivs bland annat följande:

”Varje område av gemenskapsintresse ska utses som ett Natura 2000-område genom en förordning av regeringen inom sex år efter det att den lista över områden av gemenskapsintresse i regionen har upprättats eller ändrats av kommissionen, med beaktande av de prioriteringar som följer av den betydelse området har för att möjliggöra att en gynnsam bevarandestatus hos en livsmiljötyp av gemenskapsintresse eller hos en art av gemenskapsintresse bibehålls eller återställs, och för att Natura 2000 ska bli sammanhängande, och mot bakgrund av den risk för försämring eller förstörelse som området är utsatt för.”

- 13 I artikel 47 i dekretet av den 1 mars 2012 om förebyggande åtgärder föreskrivs följande:

”§ 1. – Såvida inte annat följer av artikel 64 är det förbjudet att på ett Natura 2000-område skada livsmiljöer och arthabitat eller störa de arter som omfattas av bevarandemålen för Natura 2000-området.

§ 2. – Regeringen ska anta allmänna förbud och alla andra förebyggande åtgärder till skydd för alla eller vissa av Natura 2000-områdena. Dessa förbud och åtgärder ska vara tillämpliga på projekt för vilka varken bygglov, planeringstillstånd, miljötillstånd eller någon av de rättsakter som avses i artikel 62.1 erfordras, såvida inte dispens gäller enligt den förvaltningsplan som antagits i enlighet med artikel 50 eller undantag beviljats med stöd av artikel 64 eller artikel 85, inom eller utanför de berörda Natura 2000-områdena, inbegripet antagandet av ekologiska kvalitetsnormer för att undvika försämring av livsmiljöer och betydande störningar av de arter för vilka Natura 2000-områden har utsetts.”

- 14 I artikel 2 i förordningen av den 14 april 2016 anges att ordet dekret ska förstås som en hänvisning till dekretet av den 1 mars 2012 om bevarande av naturen.

- 15 I artiklarna 3 och 4 i denna förordning utses en del av det område som ingår i Région de Bruxelles-Capitale som ett Natura 2000-område i enlighet med följande:

”Artikel 3. Följande utses som Natura 2000-område – BE1000001: ’Särskilda bevarandeområdet nr 1: La Forêt de Soignes avec lisières et domaines boisés avoisinants et la Vallée de la Woluwe – complexe Forêt de Soignes – Vallée de la Woluwe’.

Detta område är uppdelat i 28 Natura 2000-stationer enligt följande:

...

5. IA.5 Plateau de la Foresterie.

...

Artikel 4 Det utsedda området omfattar totalt 2 066 hektar. Områdets geografiska gräns anges på upprättade kartor som återfinns i bilaga 1.1.

Det omfattar samtliga fastigheter och delar av fastigheter som avses i bilaga 2 till denna förordning och som är belägna i kommunerna Uccle, Watermael-Boitsfort, Ville de Bruxelles, Auderghem, Woluwe-Saint-Pierre och Woltuwe-Saint-Lambert.

De olika stationer som anges i artikel 3 utgör områdets förvaltningsenheter. Stationernas geografiska gräns anges på de kartor som återfinns i bilaga 1.1.”

16 I artikel 15 i förordningen av den 14 april 2016 föreskrivs följande:

”§ 1. Med tillämpning av artikel 47.2 i dekretet fastställs i denna artikel allmänna förbud för att skydda det Natura 2000-område som utses genom denna förordning.

§ 2. Om inte annat följer av särskilda bestämmelser om dispens eller undantag är det i samband med projekt för vilka inget sådant tillstånd som avses i artikel 47.2 i dekretet erfordras förbjudet att

- 1° avlägsna, dra upp med rötterna, skada eller förstöra inhemska växtarter, inbegripet mossor, svampar och lavar, eller förstöra, skada eller förändra vegetationstäckets,
- 2° i skogar som omfattas av skogsvårdsföreskrifter, hugga ned och avlägsna döda eller ihåliga träd, vare sig de står upp eller ligger ned, såvida inte det föreligger en verklig och akut säkerhetsrisk,
- 3° avlägsna trädstubbar av icke-invasiva inhemska arter i skogslivsmiljöer av gemenskapsintresse som omfattas av bevarandemål,
- 4° i livsmiljöer av gemenskapsintresse, plantera träd eller buskar av icke-inhemska arter, utom när detta sker som en del av åtgärder för återställande av områden som klassificerats eller upptagits i skyddslistan; detta förbud gäller inte gamla sorter av fruktträd som kan vara exotiska,
- 5° förstöra naturliga skogsbryn och alléer och att ta bort häckar,
- 6° permanent omvandla gräsmark med hjälp av mycket produktiva arter, med undantag för engångsinsatser inom ramen för återställande av grässkiktet,
- 7° kasta ut frön eller mat som lockar till sig herrelösa eller invasiva djur,
- 8° i dammar sätta ut fiskar av invasiva exotiska arter eller bottenlevande arter såsom vanlig karp (*Cyprinus carpio*), brax (*Abramis brama*), mört (*Rutilus rutilus*) och ruda (*Carassius carassius*), eller fiskar av icke-bottenlevande arter med mer än 50 kg per hektar, utom i dammar som uteslutande är avsedda för fiske,
- 9° ändra topografin i livsmiljöer av gemenskapsintresse och av regionalt intresse,
- 10° föra eller parkera motorfordon, med undantag för utryckningsfordon och underhållsfordon, i livsmiljöer av gemenskapsintresse och regionalt intresse, med förbehåll för parkeringsplatser som är avsedda för allmänheten,
- 11° plöja marken och sprida kemiska gödningsmedel eller bekämpningsmedel i livsmiljöer av gemenskapsintresse och regionalt intresse,
- 12° avsiktligt ändra yt- eller grundvattenförhållandena eller permanent ändra dikes- och vattendragsstrukturen,
- 13° släppa ut kemiska produkter och tömma septiktankar,
- 14° lämna kvar eller deponera avfall, förutom på härför avsedda platser,
- 15° sprida musik som har förstärkts och som leder till ett överskridande av en bullernivå på 65 dB,
- 16° klättra i träd i skogar som omfattas av skogsvårdsföreskrifter och offentliga grönområden.

§ 3. Denna artikel ska inte tillämpas på arbeten som direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av området eller för underhåll av egendomen.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 17 CFE, en belgisk industrikoncern, äger sedan år 1983 ett markområde (fastigheten F64 L4), som omfattar större delen av Plateau de la Foresterie i Watermael-Boitsfort (Belgien).
- 18 I samband med bildandet av Natura 2000-nätverket upprättade regeringen i Région de Bruxelles-Capitale (Belgien) en lista över områden som föreslogs som särskilda bevarandeområden (*Moniteur belge* av den 27 mars 2003, s. 14886).
- 19 CFE väckte den 29 augusti 2003 talan om ogiltigförklaring av det beslutet vid Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen, Belgien). Talan avvisades i ett beslut av den 14 mars 2011 då CFE inte längre ansågs ha något intresse av få beslutet ogiltigförklarat, eftersom Europeiska kommissionen under tiden hade tagit ställning till samma sak.
- 20 Kommissionen hade nämligen den 7 december 2004 antagit beslut 2004/813/EG av den 7 december 2004 om antagande av en lista över områden av gemenskapsintresse i den atlantiska biogeografiska regionen, i enlighet med rådets direktiv 92/43/EEG (EUT L 387, 2004, s. 1), som senare upphävts. Det nu gällande beslutet, enligt vilket området i fråga, det vill säga Soignesskogen, utgör ett område av gemenskapsintresse, är kommissionens genomförandebeslut (EU) 2016/2335 av den 9 december 2016 om antagande av en tionde uppdatering av listan över områden av gemenskapsintresse i den atlantiska biogeografiska regionen (EUT L 353, 2016, s. 533).
- 21 CFE väckte genom ansökan av den 21 februari 2005 talan om ogiltigförklaring av det beslutet vid Europeiska unionens tribunal. Tribunalen avvisade talan genom beslut av den 19 september 2006, CFE/kommissionen (T-100/05, ej publicerat, EU:T:2006:260), med motiveringen att CFE inte var direkt berört av detta beslut med hänsyn till det utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna getts i fråga om planerade åtgärder på de områden som utsetts till områden av gemenskapsintresse. Avvisningsbeslutet har vunnit laga kraft.
- 22 Den hänskjutande domstolen har upplyst att Konungariket Belgien den 27 mars 2015 delgavs en formell underrättelse om att medlemsstaten inte ansågs ha fullgjort sin skyldighet att utse områden av gemenskapsintresse som särskilda bevarandeområden, fastställa prioriteringar för bevarandet av dessa områden och vidta nödvändiga bevarandeåtgärder.
- 23 Den 9 juli 2015 godkände regeringen i Région de Bruxelles-Capitale vid den första behandlingen utkastet till en förordning om utseende av området Natura 2000BE 1000001 ”La Forêt de Soignes avec lisières et domaines boisés avoisinants et la Vallée de la Woluwe – complexe Forêt de Soignes-Vallée de la Woluwe”. Samråd med allmänheten beträffande detta utkast ägde rum under tiden 24 september–7 november 2015, vilket ledde till att 202 klagomål lämnades in, varav ett härrörde från CFE.
- 24 Den 14 april 2016 antog regeringen i Région de Bruxelles-Capitale genom den angripna rättsakten förordningen om utseende av Natura 2000-området – BE 1000001 ”La Forêt de Soignes avec lisières et domaines boisés avoisinants et la Vallée de la Woluwe – complexe Forêt de Soignes – Vallée de la Woluwe”, som omfattar den nu aktuella fastigheten F64 L4.
- 25 Den 12 juli 2016 väckte CFE talan vid Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen) om ogiltigförklaring av förordningen av den 14 april 2016.

- 26 CFE har anfört att en stor del av denna fastighet hade använts som en olaglig avfallsstation av kommunen Watermael-Boitsfort under perioden 1937–1987 och att bolaget fick kännedom om denna omständighet först den 9 oktober 2007. Sistnämnda datum erhöll bolaget nämligen en varning från Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (Institutet för miljöförvaltning i Bryssel) (IBGE) enligt vilken en föroreningsstudie som utförts av ett auktoriserat organ under år 2006 gett vid handen att föroreningarna på detta markområde innebar risker för människors hälsa, miljön och ekosystemen, och att det på området befintliga avfallet hade en inverkan på marken, ytvattnet, grundvattnet och luften. Sökanden uppmanades i varningen att lägga fram ett projekt för sanering av området.
- 27 Sökanden åberopade till stöd för sin talan bland annat att artikel 3 i SMB-direktivet hade åsidosatts, eftersom regeringen i Région de Bruxelles-Capitale borde ha gjort en miljöbedömning mot bakgrund av att förordningen av den 14 april 2016 kunde antas medföra betydande miljöpåverkan eller åtminstone borde ha prövat huruvida denna rättsakt kunde antas ha en sådan påverkan, vilket den inte gjort.
- 28 Regeringen i Région de Bruxelles-Capitale genmälde i huvudsak att denna rättsakt är en åtgärd som direkt hänger samman med eller är nödvändig för skötseln och förvaltningen av området i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, och som är undantagen från kravet på miljöbedömning i enlighet med artikel 3.2 b i SMB-direktivet.
- 29 Nämnda regering gjorde vidare gällande att de förbud som föreskrivs i artikel 15 i förordningen av den 14 april 2016 inte är oförenliga med en eventuell sanering av föroreningarna på den aktuella fastigheten. För åtgärderna för att sanera den förorenade marken krävs nämligen ett miljötillstånd, varför de särskilda förbud som stadgas i den angripna rättsakten inte gäller dessa åtgärder, vilket bekräftas av nämnda artikel 15. Det är även möjligt att göra undantag från de nämnda förbuden. Nämnda rättsakt kan därför inte antas medföra en betydande miljöpåverkan.
- 30 Mot denna bakgrund beslutade Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:
- "1) Ska en förordning genom vilken ett organ i en medlemsstat i enlighet med livsmiljödirektivet utser ett särskilt bevarandeområde, i vilken det föreskrivs bevarandemål och allmänna förebyggande åtgärder, anses utgöra en plan eller ett program i den mening som avses i [SMB-direktivet]?"
- 2) I synnerhet önskas få klarhet i huruvida en sådan förordning omfattas av artikel 3.4 i [SMB-direktivet], i egenskap av en plan eller ett program som fastställer ramen för kommande tillstånd för projekt, vilket skulle medföra att medlemsstaterna i enlighet med artikel 3.5 ska pröva huruvida den kan antas medföra betydande miljöpåverkan?"
- 3) Ska artikel 3.2 b i [SMB-direktivet] tolkas så, att artikel 3.4 i direktivet inte är tillämpligt på en sådan förordning som den ovannämnda?"

Prövning av tolkningsfrågorna

- 31 Inledningsvis bör det påpekas att de frågor som ställts av den hänskjutande domstolen rör punkterna 2, 4 och 5 i artikel 3 i SMB-direktivet.
- 32 Enligt artikel 3.5 första meningen i SMB-direktivet ska medlemsstaterna pröva om planer eller program som avses i punkterna 3 och 4 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.

- 33 Eftersom artikel 3.5 i detta direktiv hänvisar till artikel 3.4 ska de frågor som ställts av den hänskjutande domstolen besvaras med utgångspunkt i artikel 3.2 och 3.4 i direktivet.
- 34 Den hänskjutande domstolen har ställt sina frågor, som bör prövas tillsammans, för att i huvudsak få klarhet i huruvida artikel 3.2 och 3.4 i SMB-direktivet ska tolkas så, att en sådan förordning som den som är aktuell i det nationella målet, genom vilken en medlemsstat utser ett särskilt bevarandeområde och fastställer bevarandemål och vissa förebyggande åtgärder, ingår bland de "planer och program" för vilka det är obligatoriskt att göra en miljökonsekvensbedömning.
- 35 Det ska inledningsvis erinras om att miljöbedömningar, såsom framgår av skäl 4 i SMB-direktivet, är ett viktigt hjälpmedel för att integrera miljööverväganden vid utarbetande och antagande av vissa planer och program. Enligt artikel 1 i detta direktiv syftar direktivet till att säkerställa 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.
- 36 Med hänsyn till SMB-direktivets syfte att säkerställa en sådan hög nivå på skyddet av miljön ska de bestämmelser som avgränsar dess tillämpningsområde och i synnerhet de som fastställer vilka rättsakter som omfattas av direktivet ges en vid tolkning (domarna av den 7 juni 2018, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., C-671/16, EU:C:2018:403, punkterna 32–34 och där angiven rättspraxis, och Thybaut m.fl., C-160/17, EU:C:2018:401, punkterna 38–40 och där angiven rättspraxis).
- 37 Det ska slutligen erinras om att förfarandet för att utse särskilda bevarandeområden är uppdelat i tre etapper som anges i artikel 4 i livsmiljödirektivet. För det första ska varje medlemsstat, enligt artikel 4.1, föreslå en lista över områden och ange vilka livsmiljötyper och inhemska arter som finns inom dessa områden, och överlämna denna lista till kommissionen. För det andra ska kommissionen, i enlighet med artikel 4.2, i samförstånd med varje medlemsstat upprätta ett utkast till en lista över områden av gemenskapsintresse utifrån medlemsstaternas listor. På grundval av detta utkast till lista ska kommissionen anta en lista över de områden som valts ut. För det tredje ska den berörda medlemsstaten, i enlighet med artikel 4.4, när ett område av gemenskapsintresse väl har valts ut, så snart som möjligt och senast inom sex år utse det som ett särskilt bevarandeområde. Den ska därvid fastställa prioriteringar mot bakgrund av den betydelse respektive område har för bibehållandet eller återställandet av en gynnsam bevarandestatus hos en livsmiljötyp eller en art, och för att Natura 2000 skall bli sammanhängande.
- 38 Det är mot bakgrund av dessa överväganden som de ställda frågorna ska besvaras.
- 39 Det kan allra först konstateras att det saknas fog för argumentet att artikel 3.2 b i SMB-direktivet och artikel 6.3 första meningen i livsmiljödirektivet under alla omständigheter skulle innebära att det inte fanns någon skyldighet att göra en miljökonsekvensbedömning i ett sådant fall som det i det nationella målet.
- 40 Région de Bruxelles-Capitale och Irland har i sina skriftliga yttranden anfört att förordningen av den 14 april 2016 endast har positiva effekter eftersom den fastställer bevarandemål, och att det därför inte är nödvändigt att göra en miljökonsekvensbedömning av den.
- 41 Domstolen har emellertid redan slagit fast, vad gäller direktiv 85/337, att den omständigheten att projekt förväntas ge positiva effekter på miljön inte är relevant vid bedömningen av om det är nödvändigt att göra en miljökonsekvensbedömning av dem (dom av den 25 juli 2008, Ecologistas en Acción-CODA, C-142/07, EU:C:2008:445, punkt 41).

- 42 Enligt regeringen i Région de Bruxelles-Capitale, den tjeckiska regeringen och kommissionen begränsas den strategiska miljökonsekvensbedömning som görs med tillämpning av SMB-direktivet, vad gäller Natura 2000-områden, till bedömningen av planer och projekt vars inverkan på ett område även ska bli föremål för en bedömning enligt livsmiljödirektivet. Detta framgår av artikel 3.2 b i SMB-direktivet och av det undantag som gäller för åtgärder för skötseln och förvaltningen av ett område enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet. Enligt denna analys skulle det aldrig krävas någon miljöbedömning av åtgärder för skötsel och förvaltning av dessa områden.
- 43 I det nu aktuella fallet beslutade regeringen i Région de Bruxelles-Capitale att förordningen av den 14 april 2016 inte skulle bli föremål för vare sig den konsekvensbedömning som föreskrivs i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet eller en miljöbedömning enligt artikel 3.2 b i SMB-direktivet.
- 44 Vad gäller hänvisningen i artikel 3.2 b i SMB-direktivet till artiklarna 6 och 7 i livsmiljödirektivet erinrar domstolen om att det av artikel 4.5 i livsmiljödirektivet framgår att de skyddsåtgärder som föreskrivs i artikel 6.2–6.4 i det direktivet ska vidtas så snart ett område, i enlighet med artikel 4.2 tredje stycket i nämnda direktiv, tas upp i den av kommissionen antagna listan över områden som valts ut som områden av gemenskapsintresse (dom av den 14 januari 2016, Grüne Liga Sachsen m.fl., C-399/14, EU:C:2016:10, punkt 32 och där angiven rättspraxis).
- 45 Av beslutet om hänskjutande framgår att så är fallet med den fastighet som tillhör sökanden i det nationella målet.
- 46 Av detta följer att artikel 6.3 i livsmiljödirektivet är tillämplig i ett sådant mål som det vid den hänskjutande domstolen.
- 47 Enligt sistnämnda bestämmelse ska 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, på lämpligt sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området.
- 48 Domstolen har redan slagit fast att frågan huruvida en plan eller ett projekt direkt hänger samman med eller är nödvändigt för skötseln och förvaltningen av ett skyddat område huvudsakligen beror på de aktuella åtgärdernas natur (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (Białowieżaskogen), C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 125).
- 49 Den rättsakt genom vilken en medlemsstat utser ett område som särskilt bevarandeområde enligt livsmiljödirektivet är dock till sin natur sådan att den direkt hänger samman med eller är nödvändig för skötseln och förvaltningen av området. Det är nämligen nödvändigt att utse områden på detta sätt för att genomföra artikel 4.4 i livsmiljödirektivet.
- 50 En sådan rättsakt som förordningen av den 14 april 2016 skulle således inte behöva bli föremål för en sådan lämplig bedömning som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet och följaktligen inte heller för en miljöbedömning enligt artikel 3.2 b i SMB-direktivet. Dessutom föreskrivs i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet att den lämpliga bedömning som avses i den bestämmelsen ska göras med beaktande av ”målsättningen vad gäller bevarandet av området”. Den rättsakt som fastställer målsättningen kan logiskt sett inte bedömas utifrån samma målsättning.
- 51 Den omständigheten att en sådan rättsakt som den i det nationella målet inte obligatoriskt måste föregås av en miljöbedömning på grundval av artikel 6.3 i livsmiljödirektivet jämförd med artikel 3.2 b i SMB-direktivet innebär emellertid inte att den helt undgår alla sådana krav, eftersom det inte kan uteslutas att en sådan rättsakt kan innehålla bestämmelser som medför att den är att likställa med sådana planer eller program som avses i sistnämnda direktiv, beträffande vilka en miljökonsekvensbedömning kan vara obligatorisk.

- 52 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 64 och 65 i sitt förslag till avgörande innebär det faktum att unionens lagstiftare inte ansåg det nödvändigt att i livsmiljödirektivet införa bestämmelser beträffande miljöbedömningen och allmänhetens deltagande vad gäller skötseln och förvaltningen av Natura 2000-områden inte att denne hade för avsikt att utesluta denna skötsel och förvaltning vid det senare antagandet av allmänna regler för miljöbedömning. Bedömningar som görs enligt andra rättsakter som skyddar miljön förekommer parallellt med och är ett användbart komplement till bestämmelserna i livsmiljödirektivet, vad gäller bedömningen av eventuell miljöpåverkan och allmänhetens deltagande.
- 53 Vad för det första gäller likställandet av den förordning som är aktuell i det nationella målet med en plan eller ett program i den mening som avses i SMB-direktivet, erinrar domstolen om att det av artikel 2 a i det direktivet framgår att två kumulativa villkor ska vara uppfyllda för att det ska vara fråga om sådana planer eller program, nämligen dels att de har utarbetats eller antagits av en myndighet på nationell, regional eller lokal nivå eller har utarbetats av en myndighet för att antas av parlamentet eller regeringen genom ett lagstiftningsförfarande, dels att de krävs enligt lag eller annan författning.
- 54 Domstolen har tolkat denna bestämmelse så, att planer och program ska anses ”krävas”, i den mening som avses i direktiv 2001/42 och vid tillämpningen av detta direktiv, och således bli föremål för en miljökonsekvensbedömning enligt de villkor som fastställs i direktivet, när antagandet av den aktuella planen eller programmet regleras i nationella lagar och andra författningar och det i dessa fastställs dels vilken myndighet som är behörig att anta planen eller programmet, dels hur planen eller programmet ska utarbetas (dom av den 22 mars 2012, *Inter-Environnement Bruxelles m.fl.*, C-567/10, EU:C:2012:159, punkt 31, och dom av den 7 juni 2018, *Thybaut m.fl.*, C-160/17, EU:C:2018:401, punkt 43).
- 55 I förevarande fall har förordningen av den 14 april 2016 utarbetats och antagits av en regional myndighet, regeringen i Région de Bruxelles-Capitale, och krävs enligt artikel 44 i dekretet av den 1 mars 2012.
- 56 Vad för det andra gäller huruvida en plan eller ett program ska föregås av en miljöbedömning erinrar domstolen om att planer och program som uppfyller kraven i artikel 2 a i SMB-direktivet ska bli föremål för en miljöbedömning, under förutsättning att de utgör en sådan plan eller ett sådant program som avses i artikel 3 i SMB-direktivet. Enligt artikel 3.1 i SMB-direktivet ska en miljöbedömning nämligen utföras för de planer och program som avses i punkterna 2, 3 och 4 och som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.
- 57 Enligt artikel 3.2 a i SMB-direktivet ska en miljöbedömning utföras för alla planer och program 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 2011/92.
- 58 Région de Bruxelles-Capitale, den tjeckiska regeringen och kommissionen har uttryckt tvivel om huruvida en sådan förordning som den som är aktuell i det nationella målet, genom vilken en medlemsstat i enlighet med artikel 4 i livsmiljödirektivet utser ett särskilt bevarandeområde och fastställer bevarandemål och vissa förebyggande åtgärder, kan hänföras till en av dessa sektorer.
- 59 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 44 i sitt förslag till avgörande, och då medlemsstaterna enligt artikel 3.4 i SMB-direktivet ska pröva huruvida andra planer och program än de som avses i punkt 2, och i vilka ramen fastställs för kommande tillstånd för andra projekt, kan antas medföra betydande miljöpåverkan, ska det prövas huruvida en sådan rättsakt som den i det nationella målet fastställer en sådan ram.

- 60 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 69 i sitt förslag till avgörande beror skyldigheten att göra en miljöbedömning enligt artikel 3.4 i SMB-direktivet, liksom skyldigheten att göra en bedömning enligt artikel 3.2 a i det direktivet, nämligen på huruvida planen eller programmet i fråga fastställer ramen för kommande tillstånd för projekt.
- 61 Domstolen har slagit fast att begreppet ”planer och program” innefattar varje rättsakt som genom att fastställa regler och förfaranden etablerar en omfattande samling kriterier och formkrav för utfärdande av tillstånd till och genomförande av ett eller flera projekt som kan antas medföra betydande miljöpåverkan (dom av den 27 oktober 2016, D’Oultremont m.fl., C-290/15, EU:C:2016:816, punkt 49 och där angiven rättspraxis, och dom av den 8 maj 2019, ”Verdi Ambiente e Società (VAS) – APS Onlus” m.fl., C-305/18, EU:C:2019:384, punkt 50 och där angiven rättspraxis).
- 62 Av beslutet om hänskjutande framgår att förordningen av den 14 april 2016 utser ett Natura 2000-område och, i syfte att uppnå de bevarande- och skyddsmål som fastställs i förordningen, föreskriver förebyggande åtgärder samt allmänna och specifika förbud. I detta syfte görs olika val i förordningen som ingår i en normhierarki med åtgärder avsedda att skydda miljön, däribland senare antagna förvaltningsplaner.
- 63 Den hänskjutande domstolen har i detta sammanhang förklarat att utseendet av ett område har rättsverkningar för antagandet av planer och för prövningen av en ansökan om tillstånd som berör området, både vad gäller förfarandet och beslutskriterierna. Enligt nämnda domstol bidrar därför ett sådant utseende till att fastställa ramen för åtgärder som i princip kommer att godtas, uppmuntras eller förbjudas, och det ligger således inte utanför begreppet ”plan och program”.
- 64 Det framgår av domarna av den 7 juni 2018, Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-671/16, EU:C:2018:403, punkt 55), och Thybaut m.fl. (C-160/17, EU:C:2018:401, punkt 55), att begreppet omfattande samling kriterier och formkrav har ett kvalitativt värde.
- 65 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 91 i sitt förslag till avgörande föreskrivs i förordningen av den 14 april 2016, särskilt i artikel 15, visserligen ett antal förbud. Det ankommer emellertid på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida dessa förbud endast gäller projekt som inte är tillståndspliktiga.
- 66 För det fall den hänskjutande domstolen skulle komma fram till att så är fallet, kan de normativa egenskaperna och kännetecknen hos en sådan förordning som förordningen av den 14 april 2016 inte anses innebära att det fastställs en ram för kommande tillstånd för projekt.
- 67 Om en sådan rättsakt inte uppfyller de villkor som det erinrats om i punkterna 61–64 ovan, utgör den således inte en plan eller ett program som ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning enligt artikel 3.2 och 3.4 i SMB-direktivet.
- 68 Detta förhållande är inte oförenligt med vad som slagits fast i domen av den 17 juni 2010, Terre wallonne och Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 och C-110/09, EU:C:2010:355), där domstolen fann att ett åtgärdsprogram som antas med stöd av artikel 5.1 i nitratdirektivet i princip är en plan eller ett program som ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning enligt artikel 3 i SMB-direktivet.
- 69 Vid en helhetsbedömning av omständigheterna i det målet framgick att de aktuella åtgärdsprogrammets specifika karaktär bestod i att de utgjorde ett övergripande och sammanhängande agerande som hade karaktären av en konkret och detaljerad plan. Vad gäller innehållet i de nämnda åtgärdsprogrammen framgår det av bland annat artikel 5 i nitratdirektivet att dessa program innehöll konkreta och obligatoriska åtgärder (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 juni 2010, Terre Wallonne och Inter-Environnement Wallonie, C-105/09 och C-110/09, EU:C:2010:355, punkterna 47 och 48).

- 70 Det bör också påpekas att en sådan rättsakt som förordningen av den 14 april 2016, såsom generaladvokaten har anfört i punkterna 76 och 77 i sitt förslag till avgörande, generellt utgör en del av en normhierarki med åtgärder som föregår den, varför det inte kan uteslutas att den utgör en ändring av en plan eller ett program och även av detta skäl måste föregås av en miljöbedömning.
- 71 Domstolen har vid flera tillfällen slagit fast att begreppet ”planer och program” inte bara innefattar utarbetande av en plan eller ett program utan även ändringar därav, vilket säkerställer att föreskrifter som kan antas medföra betydande miljöpåverkan blir föremål för en miljöbedömning (dom av den 8 maj 2019, ”Verdi Ambiente e Società (VAS) – APS Onlus” m.fl., C-305/18, EU:C:2019:384, punkt 52 och där angiven rättspraxis)
- 72 Samtidigt bör undvikas att en och samma plan blir föremål för flera miljöbedömningar avseende samtliga krav som uppställs i detta direktiv (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 september 2015, Dimos Kropias Attikis, C-473/14, EU:C:2015:582, punkt 55).
- 73 Begreppet ”planer och program” omfattar därför inte en rättsakt, under förutsättning att det tidigare har gjorts en bedömning av dess konsekvenser, vilken ingår i en normhierarki med rättsakter vilka själva har varit föremål för en miljökonsekvensbedömning och för vilka de intressen som detta direktiv syftar till att skydda rimligen kan anses ha beaktats i tillräcklig utsträckning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 mars 2012, Inter-Environnement Bryssel m.fl., C-567/10, EU:C:2012:159, punkt 42 och där angiven rättspraxis).
- 74 Mot bakgrund av vad som anförts ovan ska de ställda frågorna besvaras enligt följande: Artikel 3.2 och 3.4 i SMB-direktivet ska – med förbehåll för den prövning som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra – tolkas så, att en sådan förordning som den som är aktuell i det nationella målet, genom vilken en medlemsstat utser ett särskilt bevarandeområde och fastställer bevarandemål och vissa förebyggande åtgärder, inte ingår bland de ”planer och program” för vilka en miljökonsekvensbedömning är obligatorisk.

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 (första avdelningen) följande:

Artikel 3.2 och 3.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan ska – med förbehåll för den prövning som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra – tolkas så, att en sådan förordning som den som är aktuell i det nationella målet, genom vilken en medlemsstat utser ett särskilt bevarandeområde och fastställer bevarandemål och vissa förebyggande åtgärder, inte ingår bland de ”planer och program” för vilka en miljökonsekvensbedömning är obligatorisk.

Underskrifter