



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
föredraget den 24 januari 2019¹

Mål C-43/18

Compagnie d'entreprises CFE SA
mot
Région de Bruxelles-Capitale

(begäran om förhandsavgörande från Conseil d'État (Belgien))

Mål C-321/18

Terre wallonne ASBL
mot
Région wallonne

(begäran om förhandsavgörande från Conseil d'État (Belgien))

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – Direktiv 2001/42/EG – Bedömning av miljöpåverkan från vissa planer och program – Direktiv 92/43/EEG – Bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter – Åtgärder för förvaltning av bevarandeområden – Klassificering av ett särskilt bevarandeområde – Begreppet planer och program – Skyldighet att genomföra en miljöbedömning – Fastställandet av målsättningar vad gäller bevarandet av regionen Vallonien”

I. Inledning

1. I vilket förhållande står SMB-direktivet (SMB står för strategisk miljöbedömning)² och livsmiljödirektivet³ till varandra? Denna fråga har uppkommit i samband med begäran om förhandsavgörande i de båda målen från belgiska Conseil d'État.

2. Bakgrunden utgörs av de olika bedömningar av miljöpåverkan som föreskrivs i unionsrätten, i förevarande mål särskilt den konsekvensbedömning som föreskrivs i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet av planer och projekt som kan påverka Natura 2000-områden, och miljöbedömningen av planer och program enligt SMB-direktivet. Däremot har den mest kända bedömningen, nämligen miljökonsekvensbedömningen enligt MKB-direktivet⁴ inte någon framträdande roll i förevarande mål.

1 Originalspråk: tyska.

2 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).

3 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) i dess ändrade lydelse enligt rådets direktiv 2013/17/EU av den 13 maj 2013 (EUT L 158, 2013, s. 193).

4 Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EUT L 26, 2012, s. 1).

3. Därvid avser målet CFE införlivandet av livsmiljödirektivet genom den nationella klassificeringen av ett särskilt bevarandeområde, vilket medför ett antagande av olika skyddsbestämmelser och målet Terre wallonne, avser målsättningar vad gäller bevarandet av alla Natura 2000-områden i regionen Vallonien, varigenom även livsmiljödirektivet ska genomföras. Mot dessa båda rättsakter invänds att en miljöbedömning skulle ha genomförts enligt SMB-direktivet innan de antogs.

4. I detta avseende ska särskilt klargöras huruvida åtgärder som direkt hänger samman med eller är nödvändiga för förvaltningen av Natura 2000-områden, i förevarande mål klassificeringen av bevarandeområdet och målsättningar vad gäller bevarandet, i princip är undantagna från tillämpningsområdet för miljöbedömningen enligt SMB-direktivet. För att motivera en sådan slutsats anförs framför allt att sådana åtgärder uttryckligen är undantagna från kravet på konsekvensbedömning enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet. Men vilken betydelse får detta för miljöbedömningen enligt SMB-direktivet?

5. Dessutom krävs det en bedömning av huruvida nämnda åtgärder konkret uppfyller villkoren för en miljöbedömning. I detta hänseende ska det framför allt klargöras huruvida de fastställer en ram för senare tillstånd för projekt.

6. Den praktiska betydelsen av förevarande förfaranden ska framhävas. Natura 2000 omfattar ungefär 18 procent av Europeiska unionens landyta och 6 procent av dess havsytta i flera tusen enskilda områden. Eftersom förvaltningsåtgärder hittills ofta förefaller ha vidtagits utan en miljöbedömning kan en skyldighet att vidta en miljöbedömning av åtgärder för att förvalta Natura 2000-områden medföra att detta nätverk ifrågasätts.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

1. SMB-direktivet

7. Syftet med SMB-direktivet framgår särskilt av artikel 1:

”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.”

8. Planer och program definieras i artikel 2 a i SMB-direktivet:

”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.”

9. I de nationella målen är särskilt skyldigheten att utföra en strategisk miljöbedömning enligt artikel 3.1–5 i SMB-direktivet av intresse:

”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 [MKB-direktivet] eller

b) som med tanke på att de kan antas påverka områden kräver en bedömning enligt artiklarna 6 eller 7 i [livsmiljödirektivet].

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 miljökonsekvensbedömning 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.”

2. Livsmiljödirektivet

10. I artikel 3.1 i livsmiljödirektivet definieras Natura 2000, nätet av europeiska bevarandeområden:

”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.

...”

11. Artikel 4 i livsmiljödirektivet innehåller de konkreta bestämmelserna avseende urval av områden:

”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. ...

...

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 ...

...

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. ...

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.”

12. Skydd av områden regleras i artikel 6.1–3 i livsmiljödirektivet på följande sätt:

”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 habitatet för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts, om sådana störningar kan ha betydande konsekvenser för målen med detta direktiv.

3. 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.”

B. Nationell rätt

1. Huvudstadsregionen Bryssels klassificeringsbeslut för området Forêt de Soignes

13. Föremål för det förfarande som har lett fram till målet CEF är Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant désignation du site Natura 2000 – BE1000001: ”La Forêt de Soignes avec lisières et domaines boisés avoisinants et la Vallée de la Woluwe – complexe Forêt de Soignes – Vallée de la Woluwe” du 14 avril 2016 (förordning från huvudstadsregionen Bryssels

regering av den 14 april 2016 om klassificeringen av Natura 2000-området BE1000001 ”Soignesskogen med skogsbyn och intilliggande skogsområden och Woluwedalen. komplexet Soignesskogen – Woluwedalen”).⁵

14. I denna förordning fastställs huvudsakligen vilka områden som utgör del av det särskilda bevarandeområdet, vilka livsmiljötyper och arter som förekommer där, vilken bevarandestatus de hade vid identifieringen av området, vilken bevarandestatus som ska uppnås och varför området skyddas.

15. Artikel 15 i förordningen innehåller vissa förbud för att skydda området:

”1. Enligt artikel 47.2 i [naturskyddsförordningen av den 1 mars 2012] fastställs allmänna förbud för de Natura 2000-områden som klassificeras genom denna förordning.

2. Om inte annat följer av särskilda bestämmelser enligt vilka undantag eller avvikelser tillåts, är det vid projekt som varken omfattas av ett tillstånd eller ett godkännande i den mening som avses i artikel 47.2 i [naturskyddsförordningen av den 1 mars 2012] förbjudet att

1. avlägsna, dra upp med rötterna, skada eller förstöra inhemska växtarter, inbegripet mossor, svampar och lavar, eller förstöra, försämra eller förändra växtbeståndet.

2. ...”

2. Fastställandet av målsättningar vad gäller bevarandet av regionen Vallonien

16. Målet Terre wallonne rör den vallonska regeringens förordning av den 1 december 2016 om fastställandet av målsättningar för bevarandet av Natura 2000-nätet.⁶ I detta fastställs kvantitativa och kvalitativa målsättningar vad gäller bevarandet av livsmiljötyper och arter i hela regionen.

17. Förordningen grundas på artikel 25bis i lag av den 12 juli 1973 om bevarandet av naturen:

”Artikel 25 bis 1 § För hela Vallonien ska delstatsregeringen fastställa målsättningar vad gäller bevarandet av varje livsmiljö och varje art för vilka områden ska utses.

Målsättningarna vad gäller bevarandet ska fastställas för hela Vallonien, på grundval av bevarandestatusen hos de livsmiljöer och arter för vilka områden ska utses. De ska göra det möjligt att bibehålla eller i förekommande fall återställa en gynnsam bevarandestatus hos de livsmiljöer och arter för vilka områden ska utses.

Dessa målsättningar vad gäller bevarandet ska vara vägledande.

2 § På grundval av de målsättningar vad gäller bevarandet som avses i punkt 1 ska delstatsregeringen fastställa målsättningar vad gäller bevarandet som är tillämpliga på samtliga Natura 2000-områden.

Dessa målsättningar vad gäller bevarandet ska vara rättsligt bindande. De ska tolkas med beaktande av de uppgifter som avses i artikel 26 1 § andra stycket leden 2–3.”

18. I skälen till förordningen anges målsättningen särskilt på följande sätt:

”...

⁵ *Moniteur belge* nr 136 av den 13 maj 2016, s. 31558.

⁶ *Moniteur belge* nr 340 av den 22 december 2016, s. 88148.

I enlighet med artiklarna 1bis, 21bis och 25bis 1 § första stycket i [lag av den 12 juli 1973 om bevarande av naturen], ska målsättningen vad gäller bevarandet fastställas för hela Vallonien (och inte enbart för Natura 2000-nätverket), genom att skapa en överblick över vad som ska bevaras eller i förekommande fall återställas i Vallonien för att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos de livsmiljötyper och arter som Natura 2000-nätverket inrättats för. Dessa målsättningar ska vara vägledande.

Målsättningen vad gäller bevarandet av områden ska fastställas på grundval av målsättningen vad gäller bevarandet som fastställts för hela Vallonien. Dessa målsättningar ska vara rättsligt bindande. ...

...

Dessa målsättningar är endast tillämpliga i ett visst Natura 2000-område om detta område har utsetts för denna art eller denna livsmiljö.”

III. Bakgrund och begäran om förhandsavgörande

A. Mål C-43/18 – CFE

19. Aktiebolaget C.F.E. (nedan kallat CFE) är sedan 1983 ägare till ett markområde som omfattar huvuddelen av Plateau de la Foresterie i Watermael-Boitsfort, en kommun i huvudstadsregionen Bryssel i Belgien.

20. Den 7 december 2004 antog Europeiska kommissionen med tillämpning av livsmiljödirektivet en första lista över områden av gemenskapsintresse i den atlantiska biogeografiska regionen, i vilken 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) var upptaget.⁷ CFE:s markområde utgör en del av detta område.

21. CFE överklagade kommissionens beslut till Europeiska unionens tribunal som avvisade överklagandet såsom ogrundat genom beslut av den 19 september 2006.⁸

22. CFE anger att bolaget först den 9 oktober 2007 fick kännedom om att en väsentlig del av dess markområde från 1937 till 1987 användes som en olaglig avfallsstation av kommunen Watermael-Boitsfort. Nämnda datum riktade nämligen I.B.G.E. (Bryssels institut för miljöförvaltning) en varning till CFE och uppmanade detta företag att lägga fram en plan för rening av området.

23. Den 9 juli 2015 godkände regionregeringen för huvudstadsregionen Bryssel vid den första behandlingen ett första utkast till förordning om utseende av nämnda Natura 2000-område. Ett offentligt samråd avseende detta utkast genomfördes mellan den 24 september och den 7 november 2015. Den ledde till 202 reklamationer varav en härrör från CFE. Trots detta antog delstatsregeringen förordningen avseende klassificering av nämnda Natura 2000-område den 14 april 2016.

24. Den 12 juli 2016 ansökte CFE om att förordningen av den 14 april 2016 skulle ogiltigförklaras. Därvid kritiserar bolaget särskilt att ingen miljöbedömning enligt SMB-direktivet har genomförts.

⁷ Beslut 2004/813/EG (EGT L 387, 2004, s. 1).

⁸ Beslut av den 19 september 2006, CFE/kommissionen (T-100/05, ej publicerat, EU:T:2006:260).

25. I detta förfarande har Conseil d'État hänskjutit följande frågor till domstolen:

1. Ska en förordning genom vilken ett organ i en medlemsstat, i enlighet med livsmiljödirektivet, utser ett särskilt bevarandeområde, vilken innehåller målsättningar vad gäller bevarandet och allmänna förebyggande reglerande åtgärder, anses utgöra en plan eller ett program i den mening som avses i SMB-direktivet?
2. I synnerhet, ska en sådan förordning omfattas av artikel 3.4 i SMB-direktivet, såsom plan eller program i vilka ramen fastställs för kommande tillstånd för projekt, så att medlemsstaterna i enlighet med artikel 3.5 ska avgöra huruvida den kan antas medföra betydande miljöpåverkan?
3. Ska artikel 3.2 b i SMB-direktivet tolkas så att samma förordning om utseende ska undantas från tillämpningsområdet för dess artikel 3.4?

26. Skriftliga yttranden har inkommit från Compagnie d'entreprises CFE SA, huvudstadsregionen Bryssel, Irland, Tjeckien och Europeiska kommissionen.

B. Mål C-321/18 – Terre wallonne

27. Den 8 november 2012 inleddes förfarandet för att anta en förordning för fastställandet av målsättningen vad gäller bevarandet för Natura 2000-nätverket för regionen Vallonien. Från den 10 december 2012 till den 8 februari 2013 genomfördes en offentlig utredning i de 218 kommuner som berörs av nätverket Natura 2000. Den 1 december 2016 antog den vallonska regeringen förordningen.

28. Den 9 februari 2017 väckte den ideella föreningen (A.S.B.L.) Terre wallonne talan och begärde att förordningen av den 1 december 2016 skulle ogiltigförklaras.

29. I detta mål har Conseil d'État hänskjutit följande frågor till domstolen:

1. Utgör en förordning varigenom en medlemsstats myndigheter, i enlighet med livsmiljödirektivet, fastställer målsättningar vad gäller bevarandet av Natura 2000-nätverket, en plan eller ett program i den mening som avses i SMB-direktivet, i synnerhet i den mening som avses i artikel 3.2 a eller artikel 3.4 i sistnämnda direktiv?
2. För det fall att föregående fråga ska besvaras jakande, ska en sådan förordning bli föremål för en miljöbedömning i enlighet med SMB-direktivet, trots att en sådan bedömning inte krävs enligt livsmiljödirektivet, som ligger till grund för förordningen?

30. Skriftliga yttranden har inkommit från Terre wallonne ASBL, Konungariket Belgien, Irland, Tjeckien och Europeiska kommissionen.

C. Gemensam muntlig förhandling

31. Den 13 december 2018 höll domstolen en gemensam muntlig förhandling, vid vilken CFE, huvudstadsregionen Bryssel, Belgien och kommissionen deltog.

IV. Rättslig bedömning

32. Genom begäran om förhandsavgörande i de båda målen ska klargöras huruvida åtgärder i den mening som avses i artikel 6.3 första meningen i livsmiljödirektivet som direkt hänger samman med eller är nödvändiga för förvaltningen av Natura 2000-områden i egenskap av planer eller program kräver en miljöbedömning enligt SMB-direktivet.

33. Konkret rör målet CFE en rättsakt genom vilken ett område som redan åtnjuter interimistiskt skydd erhåller en särskild nationell skyddsstatus och målet Terre wallonne en åtgärd genom vilken målsättningar vad gäller bevarandet för alla Natura 2000-områden i regionen Vallonien sammanfattas.

34. Conseil d'État utgår från att dessa åtgärder direkt hänger samman med eller är nödvändiga för förvaltningen av Natura 2000-områden. Utseendet av ett särskilt bevarandeområde utgör grunden för områdets nationella skyddsstatus och utgör ramen för områdets förvaltning. Sammanfattningen av målsättningarna vad gäller bevarandet för alla Natura 2000-områden i regionen Vallonien sätter den aktuella områdesspecifika ramen i ett större perspektiv.

35. Det är ostridigt att dessa båda åtgärder uppfyller villkoren i artikel 2.1 a i SMB-direktivet. De har antagits av myndigheter på regional nivå och krävs i lagar och andra författningar, nämligen enligt livsmiljödirektivet och de aktuella genomförandebestämmelserna.

36. Conseil d'États frågor hänför sig till två andra problemområden, nämligen primärt huruvida åtgärder för att skydda och förvalta Natura 2000-områden i vart fall är undantagna från den strategiska miljöbedömningen enligt SMB-direktivet, och om detta inte är fallet, huruvida de uppfyller de övriga villkoren för en strategisk miljöbedömning enligt artikel 3 i SMB-direktivet, i synnerhet huruvida de utgör ramen för senare tillstånd för projekt.

A. Den strategiska miljöbedömningen av åtgärder för att förvalta Natura 2000-områden

37. Bryssel, Belgien, Irland och kommissionen utgår från att artikel 3.2 b i SMB-direktivet och undantaget för åtgärder för områdesförvaltning enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet innebär att den strategiska miljöbedömningen i samband med Natura 2000-områden är begränsad till planer och projekt som även omfattas av en konsekvensbedömning enligt livsmiljödirektivet. Åtgärder för förvaltning av Natura 2000-områden skulle således aldrig omfattas av någon miljöbedömning.

38. Enligt artikel 3.2 b i SMB-direktivet ska en miljöbedömning utföras för planer och program som med tanke på att de kan antas påverka skyddsområden kräver en bedömning enligt artiklarna 6 eller 7 i livsmiljödirektivet. Bedömningen ska omfatta all miljöpåverkan från den aktuella åtgärden, men emellertid föreskrivs inte några rättsföljder för denna påverkan i SMB-direktivet.

39. Enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet undantas emellertid planer eller projekt som direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område från den föreskrivna konsekvensbedömningen. De behöriga nationella myndigheterna får däremot endast godkänna andra planer och projekt om konsekvensbedömningen visar att det berörda området inte kommer att ta skada.

40. Eftersom de omtvistade åtgärderna direkt hänger samman med förvaltningen av Natura 2000-områden omfattas de inte av konsekvensbedömningen enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet och det krävs således inte heller någon miljöbedömning enligt artikel 3.2 b i SMB-direktivet.

41. Därigenom är det emellertid ännu inte avgjort huruvida en miljöbedömning är utesluten på grund av artikel 3.2 a eller 3.4 i SMB-direktivet.

42. 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, avfallshandling, 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.

43. Det är fullt förståeligt att olika berörda parter tvivlar på huruvida klassificeringen av ett särskilt bevarandeområde eller fastställande av målsättningar avseende bevarande för Natura 2000-områden i en region kan hänföras till ett av dessa områden.

44. Detta kräver emellertid inte någon ytterligare utredning här, eftersom medlemsstaterna enligt artikel 3.4 i SMB-direktivet ska 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.⁹ Om detta är fallet krävs det även en miljöbedömning.

45. Visserligen framhåller ovannämnda berörda parter att unionslagstiftaren inte nämner åtgärder för områdesförvaltning i artikel 3 i SMB-direktivet. Det anges inte heller uttryckligen i någon av de bestämmelser till vilka det hänvisats att åtgärder för områdesförvaltning är uteslutna från den strategiska miljöbedömningen.

46. Om undantaget för områdesförvaltningen inte även ska gälla för SMB-direktivet kan det vid första anblicken uppkomma motstridiga tolkningar mellan de båda direktiven. Varför skulle unionslagstiftaren uttryckligen undanta åtgärder för områdesförvaltning från konsekvensbedömningen enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, men samtidigt göra dem till föremål för en skyldighet till miljöbedömning enligt SMB-direktivet?

47. I praktiken föreligger emellertid inte någon sådan motsägelse, eftersom de olika bedömningarna har olika funktioner.

48. Konsekvensbedömningen enligt artikel 6.3 första meningen i livsmiljödirektivet ska klargöra huruvida en plan eller ett projekt enligt artikel 6.3 andra meningen eller 6.4 kan godkännas. De ansvariga myndigheterna får nämligen endast godkänna en plan eller ett program enligt artikel 6.3 andra meningen med stöd av en miljöbedömning som ska innehålla fullständiga, exakta och slutliga bedömningar och slutsatser, på grundval av vilka varje rimligt vetenskapligt tvivel kan skingras vad gäller de planerade arbetenas inverkan på det berörda skyddade området.¹⁰ Undantaget från dessa stränga krav enligt artikel 6.4 i livsmiljödirektivet är först tillämpligt när konsekvenserna av en plan eller ett projekt enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet har analyserats.¹¹

49. Särskilt kravet på ett godkännande enligt artikel 6.3 andra meningen i livsmiljödirektivet utesluter en tillämpning på åtgärder för områdesförvaltning. Vid områdesförvaltningen är det nämligen ofta omöjligt att strukturera de aktuella åtgärderna så att varje rimligt vetenskapligt tvivel på en påverkan på bevarandemålsättningen kan uteslutas. Särskilt vad gäller utseendet av särskilda bevarandeområden krävs det till och med uttryckligen enligt artikel 4.4 i livsmiljödirektivet att de behöriga myndigheterna särskilt vid utseendet av områdena är skyldiga att göra prioriteringar och ge vissa syften företräde framför andra.¹²

9 Se dom av den 22 september 2011, Valčiukienė m.fl. (C-295/10, EU:C:2011:608, punkterna 45–47), och dom av den 21 december 2016, Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, EU:C:2016:978, punkterna 52–54).

10 Dom av den 11 april 2013, Sweetman m.fl. (C-258/11, EU:C:2013:220, punkt 44), dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl. (C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 50), och dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (Białowieżaskogen) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 114).

11 Dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl. (C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 60) och där angiven rättspraxis, samt dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (Białowieżaskogen) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 189).

12 Dom av den 4 mars 2010, kommissionen/Frankrike (C-241/08, EU:C:2010:114, punkt 53). Se även mitt förslag till avgörande i målet kommissionen/Frankrike (C-241/08, EU:C:2009:398, punkterna 43, 44 och 71).

50. För att skydda öppna livsmiljöer, det vill säga särskilt ängar, krävs det i regel exempelvis att buskar eller träd röjs bort. Dessa kan i sin tur erbjuda livsmiljöer för skyddade arter eller skulle kunna utveckla sig till andra skyddade livsmiljöer.

51. Dessutom är det ofta nödvändigt att vidta vissa åtgärder för att skydda livsmiljöer och arter fastän det inte står utom varje rimligt vetenskapligt tvivel att därmed sammanhängande nackdelar för målsättningarna för bevarandet av området kan uteslutas. Det antas därför att många livsmiljöer kräver vissa former av skötsel,¹³ utan att de nackdelar som denna skötsel medför kan uteslutas i varje situation.

52. Till skillnad från livsmiljödirektivet innehåller SMB-direktivet inte i sig några materiella krav vad gäller godkännande av ett projekt.¹⁴ Nämnda direktiv ska framför allt säkerställa att miljöpåverkan från planer och program beaktas vid antagandet.

53. Ett sådant beaktande måste visserligen i vart fall omfatta tvingande krav enligt miljölagstiftningen, men dessa krav skulle endast kunna följa av andra bestämmelser än SMB-direktivet, exempelvis av vattendirektivet.¹⁵

54. Särskilt Irland och kommissionen hänvisar emellertid till att åtgärder för att förvalta Natura 2000-områden och deras natur inte medför någon negativ miljöpåverkan, medan SMB-direktivet har till syfte att identifiera och beakta sådan påverkan.

55. Det är korrekt att den strategiska miljöbedömningen enligt skäl 4 i SMB-direktivet är ett instrument för att integrera miljöskyddet i andra aktiviteter. Däremot har den främst till syfte att bedöma åtgärder för miljöskydd.

56. Såsom emellertid redan tagits upp vid den muntliga förhandlingen har domstolen redan i domen Terre wallonne från år 2010¹⁶ fastställt att även en åtgärd för miljöskydd kan kräva en miljöbedömning. Denna dom rörde åtgärdsprogrammet från regionen Vallonien för att genomföra nitratdirektivet.¹⁷

57. Vad gäller åtgärder för att förvalta Natura 2000-områden visar redan möjligheten till målkonflikter vid åtgärder för områdesförvaltning att dessa inte nödvändigtvis skyddar eller förbättrar miljön, utan även kan skada den.

58. Dessutom tillkommer risken att åtgärder för områdesförvaltning är dåligt eller otillräckligt utformade och således antingen själva påverkar områdena eller inte hindrar hotande påverkan. Dessutom är det ofta inte entydigt klarlagt att åtgärder för områdesförvaltning är effektiva.

59. Förmodligen är det sådana tvivel avseende kvaliteten i regionen Valloniens förordning som har lett fram till att miljöorganisationen Terre wallonne har valt att vidta åtgärder mot denna förordning i förevarande mål.

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

14 Se, beträffande MKB-direktivet, dom av den 13 december 2007, kommissionen/Irland (C-418/04, EU:C:2007:780, punkt 231), och dom av den 14 mars 2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, punkt 46).

15 Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (EGT L 327, 2000, s. 1).

16 Dom av den 17 juni 2010, Terre wallonne och Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 och C-110/09, EU:C:2010:355).

17 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).

60. Följaktligen medför det abstrakta syftet med åtgärder för områdesförvaltning, genom vilka områdesskydd genomförs enligt livsmiljödirektivet, inte någon tvingande slutsats att dessa åtgärder inte kan ha någon negativ miljöpåverkan.

61. Mot denna bakgrund kan den motsägelsefulla tolkningen snarare hänföras till livsmiljödirektivet i sig. Enligt nämnda direktiv underkastas godkännande av planer och projekt en sträng bedömning som ska genomföras på grundval av bästa vetenskapliga rön på området.¹⁸ Däremot krävs det – åtminstone enligt ordalydelsen i livsmiljödirektivet – inte någon vetenskaplig grund för områdesförvaltningen.

62. Man kan inte heller av detta sluta sig till att unionslagstiftarens avsikt var att utesluta områdesförvaltningen från all miljöbedömning. Denna motsägelse visar framför allt snarare att unionslagstiftaren vid antagandet av livsmiljödirektivet inte ansåg att det krävdes någon uttömmande och detaljerad reglering av denna fråga. Lagstiftaren utgick uppenbarligen från att medlemsstaterna skulle vidta de nödvändiga åtgärderna på eget ansvar.

63. Sådana åtgärder är nödvändiga, eftersom områdesförvaltningen även kan påverka områdenas bevarandemål på ett betydande sätt och ska vara minst lika vetenskapligt grundade som beslut över andra planer och projekt.¹⁹ Den omständigheten att de behöriga myndigheterna samrådde med allmänheten vid antagandet av de omtvistade åtgärderna bekräftar för övrigt denna uppskattning.

64. Även om lagstiftaren inte med avseende på livsmiljödirektivet fann att det krävdes bestämmelser beträffande miljöbedömningen och allmänhetens deltagande i samband med områdesförvaltning innebär detta inte att denne hade för avsikt att utesluta förvaltningen av Natura 2000-områden vid antagandet av senare allmänna regler för miljöbedömning.

65. Tvärtom kan en miljöbedömning enligt SMB-direktivet, en miljökonsekvensbedömning enligt MKB-direktivet eller i övriga situationer ett deltagande från allmänheten med bedömning av miljökonsekvenserna enligt artikel 6.1 b i Århuskonventionen²⁰ vara ett ändamålsenligt komplement till bestämmelserna om områdesförvaltning vad gäller bedömningen av eventuell miljöpåverkan och allmänhetens deltagande.

66. Mot dessa överväganden kan invändas att en tillämpning av SMB-direktivet skulle fördröja genomförandet av livsmiljödirektivet på ett oacceptabelt sätt. Det medför nämligen betydande risker att offra åtgärder för kvalitetssäkring för effektivitet. Vilken nytta medför Natura 2000 om områdena visserligen snabbt fastställs till sin form, men det faktiska skyddet för arter och livsmiljötyper emellertid är otillräckligt, eftersom de enskilda åtgärderna antas utan tillräcklig grund och utan allmänhetens deltagande?

67. Således utgör artikel 3.2 b i SMB-direktivet och undantaget för åtgärder för områdesförvaltning enligt artikel 6.3 första meningen i livsmiljödirektivet inte hinder mot en skyldighet att genomföra en strategisk miljöbedömning.

18 Dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl. (C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 51), dom av den 26 april 2017, kommissionen/Tyskland (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, punkt 57), och dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (Białowieżaskogen) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 113).

19 Se mitt förslag till avgörande i målet kommissionen/Frankrike (C-241/08, EU:C:2009:398, punkterna 70 och 71).

20 Konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor från 1998 (EUT L 124, 2005, s. 4), vilken antogs genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 (EGT L 124, 2005, s. 1). Se dom av den 8 november 2016, Lesoochranárské zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punkterna 57 och 59), samt dom av den 20 december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, punkterna 38 och 39).

B. Begreppen planer och program inom ramen för artikel 3.2 a och 3.4 i SMB-direktivet

68. På grund av föregående överväganden står det klart att utseendet av ett särskilt bevarandeområde och fastställandet av målsättningar vad gäller bevarandet för Natura 2000-områden i en region inte måste underkastas en miljöbedömning på grundval av artikel 3.2 b i SMB-direktivet. Såsom visas i punkterna 42 och 44 skulle en skyldighet till miljöbedömning emellertid särskilt kunna följa av artikel 3.4 i SMB-direktivet.

69. Denna skyldighet är – precis som skyldigheten att genomföra en bedömning enligt artikel 3.2 a i SMB-direktivet – beroende av att den aktuella planen eller programmet fastställer en ram för det framtida godkännandet av *projekt*.

70. I detta avseende har domstolen fastställt att begreppet ”planer och program” hänför sig till alla rättsakter som – genom att regler och förfaranden för kontroll som är tillämpliga inom den aktuella sektorn definieras – fastställer en omfattande samling kriterier och former för utfärdande av tillstånd och genomförande av ett eller flera projekt som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.²¹ Begreppet ”en omfattande samling kriterier och former” ska i detta hänseende förstås kvalitativt och inte kvantitativt. Det ska nämligen reducera möjligheterna att kringgå de skyldigheter som följer av SMB-direktivet, genom att olika delåtgärder vidtas, vilket kan minska direktivets ändamålsenliga verkan.²²

1. Klassificering som särskilt bevarandeområde

71. Klassificeringen som ett särskilt bevarandeområde, såsom i målet CFE, kan fastställa en ram i den mening som avses i artikel 3.2 a eller 3.4 i SMB-direktivet på två olika sätt. För det första kan redan fastställandet av ett bevarandeområde med särskilda målsättningar vad gäller bevarandet utgöra en ram för godkännande av projekt, och för det andra kan klassificeringen vara förenad med särskilda skyddsbestämmelser som innehåller en sådan ram.

a) Fastställandet av ett bevarandeområde med särskilda målsättningar vad gäller bevarandet

i) Klassificeringen i sig

72. Fastställandet av ett bevarandeområde med särskilda målsättningar vad gäller bevarandet medför otvivelaktigt en sträng ram för godkännandet av projekt inom bevarandeområdet och i dess omgivning. Sådana projekt kan endast – oberoende av huruvida MKB-direktivet är tillämpligt eller inte²³ – godkännas enligt artikel 6.3 och 6.4 i livsmiljödirektivet. Den nödvändiga bedömningen ska grundas på de målsättningar för bevarandet som fastställts för detta område.

73. Projekt inom denna ram omfattas visserligen redan av artikel 3.2 b i SMB-direktivet. Detta utesluter emellertid inte att fastställandet av själva ramen hänförs till artikel 3.2 a och 3.4 i direktivet.

74. Således medför fastställandet av ett särskilt bevarandeområde tillsammans med artikel 6.3 och 6.4 i livsmiljödirektivet en kvalitativt omfattande samling kriterier och former för godkännande och genomförande av ett eller flera projekt.

21 Dom av den 27 oktober 2016, D'Oultremont m.fl. (C-290/15, EU:C:2016:816, punkt 49), och dom av den 7 juni 2018, Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-671/16, EU:C:2018:403, punkt 53), samt dom Thybaut m.fl. (C-160/17, EU:C:2018:401, punkt 54).

22 Dom av den 7 juni 2018, Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-671/16, EU:C:2018:403, punkt 55), samt dom Thybaut m.fl. (C-160/17, EU:C:2018:401, punkt 55).

23 Se dom av den 7 november 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment m.fl. (C-293/17 och C-294/17, EU:C:2018:882, punkterna 65 och 66).

75. Denna ram uppkommer emellertid inte nödvändigtvis först genom klassificeringen av det särskilda bevarandeområdet. Artikel 6.3 och 6.4 i livsmiljödirektivet är, vid en isolerad betraktelse, visserligen endast tillämplig på särskilda bevarandeområden. Dock föreskrivs det i artikel 4.5 att så snart ett område har förts upp på den lista som avses i artikel 4.2 tredje stycket ska det omfattas av bestämmelserna i artikel 6.2–4. I denna lista upptar kommissionen enligt artikel 4.2 i livsmiljödirektivet områden som den väljer ut av de områdesförslag som medlemsstaterna inger enligt artikel 4.1. Medlemsstaterna är visserligen skyldiga att utse de områden som upptas i listan som särskilda bevarandeområden, men de har enligt artikel 4.4 emellertid upp till sex år på sig. Skyddet enligt artikel 6.3 och 6.4 är således i regel sedan länge tillämpligt på Natura 2000-områdena innan de erhåller status som särskilt bevarandeområde.

76. Vid tidpunkten för upptagandet i gemenskapslistan fastställs visserligen ännu inte uttryckligen särskilda målsättningar vad gäller bevarande. Dessa följer emellertid av samtliga livsmiljöer och arter för vilka området skyddades enligt medlemsstatens uppgifter när området föreslogs.²⁴ Den ram som fastställandet av skyddsområdet medför för godkännande av projekt uppkommer således i regel långt före klassificeringen av det särskilda bevarandeområdet. Om utseendet av ett särskilt bevarandeområde endast bekräftar denna ram medför det således inte någon skyldighet att genomföra en miljöbedömning.

ii) Ändring av målsättningar vad gäller bevarandet på grund av klassificeringen

77. Det kan emellertid inte uteslutas att klassificeringen av området kräver en miljöbedömning i egenskap av ändring av en plan eller ett program.

78. Enligt artikel 2 a i SMB-direktivet omfattar begreppet ”planer och program” även ändringar av dessa. Såsom framgår av artikel 3.3 är det dessutom avgörande för bedömningsskyldigheten huruvida ändringarna kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

79. Klassificeringen av ett särskilt bevarandeområde kan särskilt påverka bevarandemålen för området. Exempelvis föreskrivs enligt artikel 4.4 i livsmiljödirektivet att prioriteringar ska fastställas vid klassificeringen av området. Dessutom kan det tänkas att listan över skyddade livsmiljötyper och arter eller områdets geografiska omfattning ändras vid klassificeringen.

80. En jämförelse av huruvida det föreligger ändringar ska grundas på de livsmiljöer och arter för vilka området skyddades vid upptagandet i gemenskapslistan, samt den areal som området ursprungligen omfattade, såvida inte livsmiljöerna, arterna och arealerna inte redan har ändrats under tiden enligt artikel 4.1 i livsmiljödirektivet.²⁵

81. En ändring av bevarandemålen ändrar den ram som bevarandeområdet utgör för projekt. Om vissa livsmiljöer, arter eller arealer inkluderas eller exkluderas vad gäller skyddet ändrar sig nödvändigtvis villkoren för godkännande av projekt som kan påverka området.

82. I målet CFE ska särskilt prövas huruvida inkluderandet av livsmiljöer och arter av regionalt intresse i skyddet av området genom artiklarna 8 och 9 och bilaga 4 i förordningen har ändrat ramen för godkännande av projekt i tillräcklig utsträckning. Skyddet följer inte bara av livsmiljödirektivet, utan även av lagstiftningen från huvudstadsregionen Bryssel. Inte heller är de aktuella bestånden av betydelse för upptagandet av området i gemenskapslistan. Således kan det inte uteslutas att det motsvarande områdesförslaget ännu inte omfattade ett skydd för dessa livsmiljöer och arter före klassificeringen.

²⁴ Dom av den 7 november 2018, Holohan m.fl. (C-461/17, EU:C:2018:883, punkt 37) och mitt förslag till avgörande i målet Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, punkt 97).

²⁵ Se, avseende en minskning av området, dom av den 19 oktober 2017, Vereniging Hoekschewaards Landschap (C-281/16, EU:C:2017:774, punkterna 16–20 och 30).

iii) Huruvida miljöbedömningen ska begränsas av teleologiska skäl vad gäller den ram som fastställts enligt artikel 6.3 och 6.4

83. Särskilt vad gäller den ram som fastställs genom artikel 6.3 och 6.4 i livsmiljödirektivet skulle det kunna ifrågasättas huruvida dessa mål i SMB-direktivet faktiskt kräver en miljöbedömning. Men i slutändan utgör inte heller detta övervägande hinder för en miljöbedömning.

84. Utöver det redan angivna syftet att miljöhänsyn ska integreras i beslutet, hänvisas till ett strukturellt syfte med SMB-direktivet genom att det kompletterar det mer än tio år äldre MKB-direktivet, vilket är tillämpligt på beaktande av miljöpåverkan vid godkännandet av projekt. Vid tillämpningen av MKB-direktivet visade det sig nämligen att det vid tidpunkten för bedömningen av projekt ofta redan fanns kännedom om allvarlig miljöpåverkan på grund av tidigare planeringsåtgärder.²⁶ Denna miljöpåverkan kunde visserligen bedömas i samband med miljökonsekvensbedömningen men kunde inte längre beaktas tillräckligt vid tillståndsgivningen. Det är därför motiverat att undersöka och ta hänsyn till sådan miljöpåverkan redan i samband med de förberedande planeringsåtgärderna.²⁷

85. Av denna målsättning kan man dra slutsatsen att det inte krävs någon miljöbedömning när all miljöpåverkan har prövats i samband med projekttillståndet och därvid kan beaktas fullt ut. Enligt artikel 6.3 och 6.4 i livsmiljödirektivet krävs det i princip att påverkan från planer och projekt på målsättningar vad gäller bevarandet för de aktuella områdena beaktas fullt ut.

86. Det finns emellertid en risk för negativ miljöpåverkan vid fastställandet av Natura 2000-områden och ändringen av skyddets omfattning just vid fastställandet av otillräckliga målsättningar vad gäller bevarandet. Detta kan inte längre motverkas i tillräcklig utsträckning på nivån för godkännande av planer och projekt.

iv) Slutsats i denna del

87. Det krävs således en miljöbedömning enligt artikel 3.2 a och 3.3 eller 3.4 i SMB-direktivet vid en klassificering av ett särskilt bevarandeområde, om det innefattar förändringar av skyddets omfattning för det aktuella bevarandeområdet, särskilt ändringar av målsättningarna vad gäller bevarandet eller den areal som skyddas, vilka påverkar användningen av artikel 6.3 och 6.4 i livsmiljödirektivet eller mer långtgående nationella skyddsbestämmelser om dessa ändringar kan medföra betydande miljöpåverkan.

b) Fastställandet av särskilda skyddsbestämmelser vid klassificeringen av området

88. Utöver de skyddsbestämmelser som föreskrivs i artikel 6.3 och 6.4 i livsmiljödirektivet kan det även fastställas särskilda skyddsbestämmelser vid klassificeringen av området för att eventuellt motverka särskilda risker som är tillämpliga på området.

89. Exempelvis innehåller artikel 15 i den förordning som är föremål för mål C-43/18 vissa förbud, till exempel förbudet i stycke 2 punkt 1 att avlägsna, dra upp med rötterna, skada eller förstöra inhemska växtarter, inbegripet mossa, svampar och lavar, eller förstöra, försämra eller förändra växtbeståndet.

²⁶ Förslag till rådets direktiv om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (KOM(96) 511 slutlig), s. 6.

²⁷ Se mitt förslag till avgörande i de förenade målen Terre wallonne och Inter-Environnement Wallonie, C-105/09 och C-110/09, EU:C:2010:120, punkterna 31 och 32.

90. I princip kan sådana förbud som går utöver kraven i artikel 6.3 och 6.4 i livsmiljödirektivet innehålla en omfattande samling kriterier och former för godkännande och genomförande av ett eller flera projekt som kan antas medföra betydande miljöpåverkan, det vill säga att det fastställs en ram i den mening som avses i artikel 3.2 a eller 3.4 i SMB-direktivet.

91. Enligt ordalydelsen i artikel 15 i förordningen förefaller inte de förbud som föreskrivs där emellertid ha någon sådan verkan, eftersom de förmodligen endast gäller för verksamhet som inte kräver något tillstånd. Den ram som krävs för en tillämpning av artikel 3.2 a eller 3.4 i SMB-direktivet måste däremot gälla för godkännande av projekt.

92. Det framgår inte att det föreligger andra förbud som skulle beaktas i samband med godkännanden.

93. Således krävs det en miljöbedömning enligt artikel 3.2 a eller 3.4 i SMB-direktivet vid en klassificering av ett särskilt bevarandeområde, om särskilda skyddsbestämmelser som ska tillämpas utöver artikel 6.3 och 6.4 i livsmiljödirektivet och en ram för godkännande av projekt som omfattas av MKB-direktivet fastställs, eller om det genom dessa särskilda skyddsbestämmelser fastställs en ram för godkännande av andra projekt och de kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

2. Fastställandet av regionala målsättningar vad gäller bevarandet

94. Den vallonska regeringens förordning av den 1 december 2016 för fastställandet av målsättningar vad gäller bevarandet av Natura 2000-nätet, det vill säga den rättsakt som är aktuell i målet Terre wallonne, omfattar även genomförandet av livsmiljödirektivet. Förordningen har emellertid en helt annan funktion och verkan än att utse ett särskilt bevarandeområde. I förordningen fastställs inte målsättningar vad gäller bevarandet av särskilda områden, utan de sammanfattas i viss mån för hela regionen Vallonien. Där sammanfattas de redan befintliga områdena med vissa livsmiljötyper i hela regionen och i de olika Natura 2000-områdena samt fastställs huruvida arealerna för dessa livsmiljötyper i Natura 2000-områdena ska bibehållas eller utökas. Förordningen innehåller emellertid inte några villkor om hur dessa bevarandemål ska förverkligas och i vilka områden i regionen.

95. Således fastställer förordningen utan tvivel en ram i ett icke-tekniskt hänseende för alla planer och projekt som kan beröra ett område av Natura 2000-nätverket.

96. I livsmiljödirektivet föreskrivs emellertid inte några regionala målsättningar vad gäller bevarandet, utan endast bevarandemål för enskilda områden.

97. Således är de regionala målsättningarna vad gäller bevarandet enligt artikel 25bis 1 § i lagen av den 12 juli 1973 endast riktvärden. 25bis 2 § är endast rättsligt bindande vad gäller bevarandemålsättningarna för de enskilda områdena.

98. I skäl 8 i förordningen förklaras de regionala bevarandemålsättningarnas funktion så, att de ska skapa en överblick över vad som ska bevaras eller i förekommande fall återställas i Vallonien för att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos de livsmiljötyper och arter som Natura 2000-nätverket inrättats för.

99. Således har de regionala målsättningarna i förordningen vad gäller bevarandet framför allt en informerande och samordnande funktion för förvaltningen av Natura 2000-områdena i regionen. De innehåller emellertid inte någon omfattande samling kriterier och former för godkännande och genomförande av ett eller flera projekt som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

100. En förordning genom vilket ett organ från en medlemsstat i enlighet med livsmiljödirektivet fastställer målsättningar vad gäller bevarandet av Natura 2000-nätet inom sitt behörighetsområde, men inte för enskilda Natura 2000-områden och som således inte fastställer några villkor för godkännande av projekt, utgör således inte någon plan eller något program i den mening som avses i SMB-direktivet.

C. Avslutande anmärkningar

101. Avslutningsvis ska det påpekas att slutsatsen i förevarande mål följaktligen innebär att fastställandet av ett Natura 2000-område, respektive vissa ändringar av dess målsättningar vad gäller bevarandet eller omfattningen i princip kräver en miljöbedömning om de kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

102. Det kan visserligen antas att införandet av flera områden i gemenskapsförteckningen samt sannolikt vissa mellanliggande ändringar av dess skyddsomfång i tidsmässigt hänseende inte omfattas av SMB-direktivets tillämpningsområde. Emellertid kan det numera även finnas ett stort antal avgränsningar och ändringar som i princip kräver en miljöbedömning, men där en sådan inte genomförs. När sådana avgränsningar och ändringar ännu inte har vunnit laga kraft, föreligger det således en risk för att de ifrågasätts vid domstol.

103. Samtidigt får eventuella överklaganden på grund av att det saknas en miljöbedömning inte medföra att skyddsomfånget för Natura 2000-områden begränsas. Tvärtom förefaller det nödvändigt att i sådana fall låta rättsverkningarna av kommissionens meddelande bestå till dess att bristerna åtgärdas.²⁸ Endast när det föreligger ändringar som medför en begränsning av områdesskyddet kan det bli fråga om en återkallelse eller ett tillfälligt upphävande tills bristerna har åtgärdats.

104. I övrigt krävs det i vart fall en prövning av huruvida kraven i SMB-direktivet ändå inte var uppfyllda.²⁹ Exempelvis har allmänheten i vart fall deltagit i förevarande mål. Om en miljörapport eller likvärdiga handlingar även har ingetts framgår däremot inte av handlingarna.

V. Förslag till avgörande

105. Mot denna bakgrund föreslår jag att domstolen meddelar följande dom i mål C-43/18, CFE:

Vid en klassificering av ett särskilt bevarandeområde krävs det en miljöbedömning enligt artikel 3.2 a, 3.3 eller 3.4 i SMB-direktivet:

- om den innefattar förändringar av skyddets omfattning för det aktuella bevarandeområdet, särskilt ändringar av målsättningarna vad gäller bevarandet eller den areal som skyddas, vilka påverkar tillämpningen av artikel 6.3 och 6.4 i livsmiljödirektivet eller mer långtgående nationella skyddsbestämmelser om dessa ändringar kan medföra betydande miljöpåverkan eller
- om den fastställer särskilda skyddsbestämmelser som ska tillämpas utöver artikel 6.3 och 6.4 i livsmiljödirektivet och fastställer en ram för godkännande av projekt och kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

²⁸ Se dom av den 28 februari 2012, Inter-Environnement Wallonie och Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punkt 42 och följande punkter), och dom av den 28 juli 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, punkt 29 och följande punkter).

²⁹ Dom av den 11 augusti 1995, kommissionen/Tyskland (Großkrotzenburg, C-431/92, EU:C:1995:260, punkterna 43–45).

106. I målet C-321/18, Terre wallonne, föreslår jag att domstolen besvarar begäran om förhandsavgörande enligt följande:

En förordning genom vilket ett organ från en medlemsstat i enlighet med livsmiljödirektivet fastställer målsättningar vad gäller bevarandet av Natura 2000-nätet inom sitt behörighetsområde, men inte för enskilda Natura 2000-områden och således inte fastställer några villkor för godkännande av projekt, är således inte någon plan eller något program i den mening som avses i SMB-direktivet.