



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Ottende Afdeling)

21. juni 2012*

»Direktiv 2001/42/EF — vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet — artikel 3, stk. 2, litra b) — medlemsstaternes skønsmargen«

I sag C-177/11,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Symvoulio tis Epikrateias (Grækenland) ved afgørelse af 5. november 2010, indgået til Domstolen den 15. april 2011, i sagen:

Syllogos Ellinon Poleodomon kai Chorotakton

mod

Ypourgos Perivallontos, Chorotaxias & Dimosion Ergon

Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon

Ypourgos Esoterikon, Dimosias Dioikisis kai Apokentrosis,

har

DOMSTOLEN (Ottende Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Prechal, og dommerne K. Schiemann (refererende dommer) og E. Jarašiūnas

generaladvokat: J. Kokott

justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 29. marts 2012,

efter der er afgivet indlæg af:

- Syllogos Ellinon Poleodomon kai Chorotakton ved G.P. Giannakourou
- Ypourgos Perivallontos Chorotaxias & Dimosion Ergon og Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon samt Ypourgos Esoterikon, Dimosias Dioikisis kai Apokentrosis, ved F. Iatrelis, som befuldmægtiget
- den græske regering ved K. Paraskevopoulou og C. Divani samt ved G. Karipsiadis og I. Bakopoulos, som befuldmægtigede

* Processprog: græsk.

- den belgiske regering ved T. Materne, som befuldmægtiget
 - Europa-Kommissionen ved P. Oliver samt ved M. Patakia og S. Petrova, som befuldmægtigede,
- og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,
- afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 3, stk. 2, litra b), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmets indvirkning på miljøet (EFT L 197, s. 30).
- 2 Anmodningen er blevet fremsat i forbindelse med et søgsmål anlagt ved Symvoulio tis Epikrateias af Syllogos Ellinon Poleodomon kai Chorotakton, der er en sammenslutning med hjemsted i Athen, med påstand om annullation af ministeriel bekendtgørelse nr. 107017 af 28. august 2006, der gennemfører direktiv 2001/42 i græsk ret (YPEXODE/EYPE/oik. 107017/28-8-2006) (herefter »ministeriel bekendtgørelse af 28. august 2006«) vedtaget i fællesskab af Ypourgos Perivallontos, Chorotaxias & Dimosion Ergon (minister for miljø, fysisk planlægning og offentlige arbejder), Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon (økonomi- og finansminister) og Ypourgos Esoterikon, Dimosias Dioikisis kai Apokentrosis (indenrigsminister samt minister for offentligt ansatte og decentralisering).

Retsforskrifter

EU-retlige forskrifter

- 3 De for sagen relevante direktiver er følgende:
 - direktiv 2001/42
 - Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7), som ændret ved Rådets direktiv 2006/105/EF af 20. november 2006 (EUT L 363, s. 368, herefter »habitatdirektivet«), og
 - Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103, s. 1), som kodificeret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 (EUT 2010 L 20, s. 7, herefter »fugledirektivet«).

Direktiv 2001/42

- 4 Ifølge tiende betragtning til direktiv 2001/42 vil alle planer og programmer, som skal vurderes i henhold til habitatdirektivet, kunne få væsentlig indvirkning på miljøet og bør som hovedregel underkastes en systematisk miljøvurdering.
- 5 Artikel 3 i direktiv 2001/42 med overskriften »Anvendelsesområde« bestemmer:
 - »1. Der skal for de i stk. 2-4 omhandlede planer og programmer, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet, gennemføres en miljøvurdering, som skal være i overensstemmelse med dette direktivs artikel 4-9.

2. Med forbehold af stk. 3 gennemføres der en miljøvurdering for alle planer og programmer:

- a) som udarbejdes inden for landbrug, skovbrug, fiskeri, energi, industri, transport, affaldshåndtering, vandforvaltning, telekommunikation, turisme, fysisk planlægning og arealanvendelse, og som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til direktiv 85/337/EØF, eller
- b) for hvilke det på grund af den sandsynlige indvirkning på lokaliteter er besluttet, at der kræves en vurdering i medfør af artikel 6 eller 7 i [habitatdirektivet].

3. For planer og programmer som omhandlet i stk. 2, der fastlægger anvendelsen af mindre områder på lokalt plan eller angiver mindre ændringer i de pågældende planer og programmer, skal der kun gennemføres en miljøvurdering, hvis medlemsstaten fastslår, at de kan få væsentlig indvirkning på miljøet.

4. Medlemsstaterne afgør, om planer og programmer, som ikke falder ind under stk. 2, men som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet.

5. Medlemsstaterne afgør, om de planer eller programmer, som er omhandlet i stk. 3 og 4, kan få væsentlig indvirkning på miljøet, enten ved at undersøge hvert enkelt tilfælde eller ved at opstille typer af planer og programmer eller ved at kombinere de to metoder. I den forbindelse tager medlemsstaterne i alle tilfælde hensyn til de relevante kriterier, der er nævnt i bilag II, med henblik på at sikre, at planer og programmer, der kan få væsentlig indvirkning på miljøet, er omfattet af dette direktiv.

[...]«

Habitatdirektivet

6 Habitatdirektivets artikel 4 bestemmer:

»1. På grundlag af kriterierne i bilag III (etape 1) og de relevante videnskabelige oplysninger foreslår hver medlemsstat en liste over lokaliteter, og det oplyses, hvilke naturtyper efter bilag I og hvilke naturligt hjemmehørende arter efter bilag II der findes på disse lokaliteter. [...]

[...]

2. På grundlag af kriterierne i bilag III (etape 2) og for hvert af de ni biogeografiske områder, der er nævnt i artikel 1, litra c), nr. iii), og for hele det område, der er nævnt i artikel 2, stk. 1, opstiller Kommissionen i forståelse med hver af medlemsstaterne og på grundlag af medlemsstaternes lister et udkast til en liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning, hvoraf det fremgår, på hvilke lokaliteter der findes en eller flere prioriterede naturtyper, eller hvor der lever en eller flere prioriterede arter.

[...]

Den liste over lokaliteter, der er udvalgt som lokaliteter af fællesskabsbetydning, og som viser lokaliteter med en eller flere prioriterede naturtyper eller en eller flere prioriterede arter, vedtages af Kommissionen efter fremgangsmåden i artikel 21.

3. Den i stk. 2 nævnte liste opstilles inden seks år efter direktivets meddelelse.

4. Når en lokalitet af fællesskabsbetydning er udvalgt efter fremgangsmåden i stk. 2, udpeger den pågældende medlemsstat denne lokalitet som særligt bevaringsområde hurtigst muligt og inden for højst seks år, idet prioriteringen fastsættes i lyset af lokaliteternes betydning for opretholdelse eller

genopretning af en gunstig bevaringsstatus for en naturtype i bilag I eller en art i bilag II og for sammenhængen i Natura 2000 og i lyset af den fare for forringelse eller ødelæggelse, som lokaliteterne er udsat for.

5. Så snart en lokalitet er opført på listen i stk. 2, tredje afsnit, er den omfattet af artikel 6, stk. 2, 3 og 4.«

7 Habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, bestemmer:

»Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. På baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne på lokaliteten, og med forbehold af stk. 4, giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de – hvis det anses for nødvendigt – har hørt offentligheden.«

8 Habitatdirektivets artikel 7 bestemmer:

»Forpligtelserne i artikel 6, stk. 2, 3 og 4, i nærværende direktiv træder i stedet for forpligtelserne i artikel 4, stk. 4, første punktum, i direktiv 79/409/EØF, for så vidt angår de områder, der er udlagt som særligt beskyttede efter artikel 4, stk. 1, eller tilsvarende anerkendt efter artikel 4, stk. 2, deri, fra datoen for nærværende direktivs iværksættelse eller fra den dato, hvor en medlemsstat har udlagt eller anerkendt områderne efter direktiv 79/409/EØF, hvis denne dato er senere.«

Fugledirektivet

9 Fugledirektivets artikel 4, der erstatter den identiske bestemmelse i artikel 4 i direktiv 79/409, bestemmer:

»1. For arter, som er anført i bilag I, træffes der særlige beskyttelsesforanstaltninger med hensyn til deres levesteder for at sikre, at de kan overleve og formere sig i deres udbredelsesområde.

I denne forbindelse tages der hensyn til:

- a) arter, der trues af udslettelse
- b) arter, der er følsomme over for bestemte ændringer af deres levesteder
- c) arter, der anses for sjældne, fordi bestanden er ringe eller den lokale udbredelse begrænset
- d) andre arter, der kræver speciel opmærksomhed på grund af deres levesteders særlige beskaffenhed.

Ved vurderinger i forbindelse hermed skal der tages hensyn til tendenser og variationer vedrørende bestandens størrelse.

Medlemsstaterne udlægger som særligt beskyttede områder navnlig sådanne områder, som med hensyn til antal og udstrækning er bedst egnede til beskyttelse af disse arter, idet der tages hensyn til behovet for at beskytte arterne i det geografiske sø- og landområde, hvor dette direktiv finder anvendelse.

2. Under hensyn til beskyttelsesbehovene i det geografiske sø- og landområde, hvor dette direktiv finder anvendelse, træffer medlemsstaterne tilsvarende foranstaltninger med hensyn til regelmæssigt tilbagevendende trækfuglearter, som ikke er anført i bilag I, for så vidt angår de pågældende arters

ynge-, fjerskifte- og overvintringsområder samt rasteområderne inden for deres trækruter. Med henblik herpå er medlemsstaterne i særlig grad opmærksomme på, at vådområderne, og især vådområder af international betydning, beskyttes.

[...]

4. Medlemsstaterne træffer egnede foranstaltninger med henblik på i de i stk. 1 og 2 nævnte beskyttede områder at undgå forurening eller forringelse af levestederne samt forstyrrelse af fuglene, i det omfang en sådan forurening, forringelse eller forstyrrelse har væsentlig betydning for formålet med denne artikel. [...]«

Græske retsforskrifter

- 10 Artikel 1 i den ministerielle bekendtgørelse af 28. august 2006 bestemmer:

»Nærværende bekendtgørelse har til formål at gennemføre bestemmelserne i direktiv 2001/42, således at der inden for rammerne af en afbalanceret udvikling, før planer og programmer vedtages, skal indgå miljømæssige hensyn ved fastsættelsen af de nødvendige foranstaltninger, betingelser og procedurer til at evaluere og vurdere de indvirkninger, de kan få på miljøet, og således at en bæredygtig udvikling og en miljøbeskyttelse på højt niveau derved fremmes.«

- 11 Artikel 3, stk. 1, litra b), i den ministerielle bekendtgørelse af 28. august 2006 bestemmer:

»1. Med forbehold af stk. 2 gennemføres den strategiske miljøvurdering før vedtagelsen af en plan eller et program eller før indledningen af en lovgivningsprocedure herom, i forbindelse med planer eller programmer af national, regional, amtslig eller lokal karakter, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet, herunder navnlig:

[...]

b) i forbindelse med alle de planer og programmer, som helt eller delvis finder anvendelse på områder på nationalt niveau i det europæiske økologiske netværk Natura 2000 (lokaliteter af fællesskabsbetydning og særligt beskyttede områder), og som kan få væsentlig indvirkning på disse. Undtaget herfra er forvaltningsplaner og aktionsprogrammer, som er direkte forbundet med eller er nødvendige for forvaltningen og beskyttelsen af disse områder.

Når det skal afgøres, om de planer og programmer, der er anført i ovenstående afsnit, og som ikke vedrører planer og programmer under litra a), kan få væsentlig indvirkning på områder på nationalt niveau i det europæiske økologiske netværk Natura 2000 (lokaliteter af fællesskabsbetydning og særligt beskyttede områder), og følgelig, om de skal underkastes en strategisk miljøvurdering, skal miljøkontrolproceduren som omhandlet i artikel 5, stk. 2, følges.«

- 12 Artikel 5, stk. 1, i den ministerielle bekendtgørelse af 28. august 2006 er udformet som følger:

»Enhver plan eller ethvert program anført i artikel 3, stk. 1, litra b), og stk. 2, underkastes en miljøkontrolprocedure med henblik på, at den kompetente myndighed i henhold til stk. 3 på grundlag af de nærmere betingelser i samme artikel kan vurdere, om den pågældende plan eller det pågældende program kan få væsentlig indvirkning på miljøet og derfor skal underkastes en strategisk miljøvurdering [...]«

- 13 Den forelæggende ret har bemærket, at nævnte bekendtgørelses artikel 3, stk. 1, litra b), og artikel 5 underkaster den strategiske miljøvurdering, der er fastsat i direktiv 2001/42, en »procedure med forudgående miljøkontrol«, hvorefter det afgøres, om de omhandlede planer og programmer kan få væsentlig indvirkning på særligt beskyttede områder under det europæiske økologiske netværk Natura 2000.

Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

- 14 Sagsøgeren har til støtte for den under søgsmålet nedlagte påstand om annullation fremsat flere anbringender med støtte i såvel national ret som EU-retten.
- 15 For så vidt angår EU-retten har sagsøgeren anført, at den ministerielle bekendtgørelse af 28. august 2006 ikke har gennemført direktiv 2001/42 korrekt. Ifølge denne følger det af direktivets artikel 3, stk. 4, at medlemsstaternes mulighed for at afgøre, om planer eller programmer vil kunne få en væsentlig indvirkning på miljøet, ikke gælder for så vidt angår de planer og programmer, der er omhandlet i stk. 2 i nævnte artikel 3.
- 16 Symvoulio tis Epikrateias har på denne baggrund besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal bestemmelsen i artikel 3, stk. 2, litra b), i direktiv 2001/42[...], som bestemmer, at der skal gennemføres en miljøvurdering for alle planer og programmer, »for hvilke det på grund af den sandsynlige indvirkning på lokaliteter er besluttet, at der kræves en vurdering i medfør af artikel 6 eller 7 i [habitatdirektivet], forstås således, at den gør forpligtelsen til at underkaste en konkret plan en miljøvurdering betinget af, at forudsætningerne for, at denne plan skal underkastes en miljøvurdering i henhold til [habitatdirektivet], er opfyldt, og at denne bestemmelse i direktiv 2001/42 følgelig, ligesom de ovennævnte bestemmelser i [habitatdirektivet], ligeledes kræver, at det fastslås, at planen vil kunne få en væsentlig indvirkning på et konkret særligt bevaringsområde, idet den overlader den faktiske vurdering heraf til medlemsstaterne? Eller er kravet om gennemførelse af en miljøvurdering i henhold til artikel 3, stk. 2, litra b), i direktiv 2001/42 ikke afhængigt af, at betingelserne for en gennemførelse af en miljøvurdering i henhold til [habitatdirektivet] er opfyldt, dvs. af bedømmelsen af sandsynligheden for en væsentlig indvirkning på et særligt bevaringsområde, idet konstateringen af, at en bestemt plan under alle omstændigheder er forbundet med et område omfattet af [habitatdirektivet], men ikke nødvendigvis med et særligt bevaringsområde, tværtimod er tilstrækkelig til, at der indtræder en forpligtelse til at gennemføre en sådan vurdering?«

Om det præjudicielle spørgsmål

- 17 Med sit spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 3, stk. 2, litra b), i direktiv 2001/42 skal fortolkes således, at den gør forpligtelsen til at underkaste en bestemt plan en miljøvurdering som omhandlet i dette direktiv betinget af, at forudsætningerne for, at denne plan skal underkastes en miljøvurdering i henhold til habitatdirektivet, er opfyldt.
- 18 Det bemærkes indledningsvis, at artikel 3, stk. 4, i direktiv 2001/42, som ligeledes citeres af den forelæggende ret i dennes forelæggelsesafgørelse, ikke finder anvendelse, således som det fremgår af dens ordlyd, på planer og programmer, der er omfattet af dette direktivs artikel 3, stk. 2.
- 19 Hvad angår artikel 3, stk. 2, litra b), i direktiv 2001/42 kræver denne bestemmelse, at der foretages en miljøvurdering, hver gang der kræves en vurdering i henhold til habitatdirektivets artikel 6 og 7. Følgelig skal anvendelsesområdet for disse artikler undersøges med henblik på at fastlægge det for artikel 3, stk. 2, litra b), i direktiv 2001/42.
- 20 Habitatdirektivets artikel 4, stk. 5, bestemmer, at lokaliteter af fællesskabsbetydning, herunder lokaliteter af fællesskabsbetydning, der af medlemsstaterne er udpeget som særligt bevaringsområde, er omfattet af bestemmelserne i dette direktivs artikel 6, stk. 2-4.
- 21 Det fremgår af ordlyden af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, sammenholdt med samme direktivs artikel 4, stk. 5, at der kræves en vurdering for alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for forvaltningen af en lokalitet af fællesskabsbetydning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt.

- 22 Habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum, gør kravet om en vurdering med hensyn til en plan eller et projekts virkninger betinget af, at der er en sandsynlighed eller en risiko for, at planen eller projektet påvirker den omhandlede lokalitet væsentligt (dom af 7.9.2004, sag C-127/02, Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging, Sml. I, s. 7405, præmis 43). Denne betingelse er opfyldt, når det på grundlag af objektive omstændigheder ikke kan udelukkes, at den pågældende plan eller det pågældende projekt påvirker den berørte lokalitet væsentligt (jf. i denne retning dom af 13.12.2007, sag C-418/04, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 10947, præmis 227).
- 23 Det følger heraf, at en undersøgelse, der foretages for at afgøre, om en plan eller et projekt kan påvirke en lokalitet væsentligt som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, nødvendigvis er begrænset til spørgsmålet om, hvorvidt det på grundlag af objektive omstændigheder kan udelukkes, at den pågældende plan eller det pågældende projekt påvirker den berørte lokalitet væsentligt. Denne fortolkning skal ligeledes finde anvendelse for så vidt angår de områder, der er omfattet af fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, under hensyntagen til udvidelsen i henhold til habitatdirektivets artikel 7 af anvendelsesområdet for sidstnævnte direktivs artikel 6, stk. 3, til også at omfatte de nævnte områder.
- 24 Det forelagte spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 3, stk. 2, litra b), i direktiv 2001/42 skal fortolkes således, at den betinger forpligtelsen til at underkaste en bestemt plan en miljøvurdering af, at forudsætningerne for, at planen skal underkastes en miljøvurdering i henhold til habitatdirektivet, er opfyldt, herunder forudsætningen om, at planen vil kunne påvirke den berørte lokalitet væsentligt. Den undersøgelse, der foretages for at fastslå, om sidstnævnte forudsætning er opfyldt, er nødvendigvis begrænset til spørgsmålet om, hvorvidt det på grundlag af objektive omstændigheder kan udelukkes, at den pågældende plan eller det pågældende projekt påvirker den berørte lokalitet væsentligt.

Sagens omkostninger

- 25 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Ottende Afdeling) for ret:

Artikel 3, stk. 2, litra b), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet skal fortolkes således, at den betinger forpligtelsen til at underkaste en bestemt plan en miljøvurdering af, at forudsætningerne for, at planen skal underkastes en miljøvurdering i henhold til Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, som ændret ved Rådets direktiv 2006/105/EF af 20. november 2006, er opfyldt, herunder forudsætningen om, at planen vil kunne påvirke den berørte lokalitet væsentligt. Den undersøgelse, der foretages for at fastslå, om sidstnævnte forudsætning er opfyldt, er nødvendigvis begrænset til spørgsmålet om, hvorvidt det på grundlag af objektive omstændigheder kan udelukkes, at den pågældende plan eller det pågældende projekt påvirker den berørte lokalitet væsentligt.

Underskrifter