



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (åttonde avdelningen)

den 21 juni 2012*

”Direktiv 2001/42/EG — Bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan — Artikel 3.2 b — Medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning”

I mål C-177/11,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Symvoulio tis Epikrateias (Grekland) genom beslut av den 5 november 2010, som inkom till domstolen den 15 april 2011, i målet

Syllogos Ellinon Poleodomon kai Chorotakton

mot

Ypourgos Perivallontos, Chorotaxias & Dimosion Ergon,

Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon,

Ypourgos Esoterikon, Dimosias Dioikisis kai Apokentrosis,

meddelar

DOMSTOLEN (åttonde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Prechal samt domarna K. Schiemann (referent) och E. Jarašiūnas,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 29 mars 2012,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Syllogos Ellinon Poleodomon kai Chorotakton, genom advokaten G.P. Giannakourou,
- Ypourgos Perivallontos, Chorotaxias & Dimosion Ergon samt Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon och Ypourgos Esoterikon, Dimosias Dioikisis kai Apokentrosis, genom F. Iatrelis, i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: grekiska.

- Greklands regering, genom K. Paraskevopoulou, C. Divani, G. Karipsiadis och I. Bakopoulos, samtliga i egenskap av ombud,
- Belgiens regering, genom T. Materne, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom P. Oliver, M. Patakia och S. Petrova, samtliga i egenskap av ombud,

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

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 3.2 b i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (EGT L 197, s. 30).
- 2 Begäran har framställts i ett mål vid Symvoulío tis Epikrateias i ett förfarande som inletts av Syllagos Ellinon Poleodomon kai Chorotakton, en organisation som har sitt säte i Aten, för att utverka en ogiltigförklaring av ministerdekret nr 107017 om införlivande av direktiv 2001/42 med grekisk rätt (YPEXODE/EYPE/oik.107017/28-8-2006) av den 28 augusti 2006 (nedan kallat ministerdekret av den 28 augusti 2006), vilket antagits gemensamt av Ypourgos Perivallontos, Chorotaxias & Dimosion Ergon (ministern för miljö, fysisk planering och offentliga arbeten), Ypourgos Oikonomias kai Oikonomikon (ekonomi- och finansministern) och Ypourgos Esoterikon, Dimosias Dioikisis kai Apokentrosis (ministern för inrikesfrågor, offentlig förvaltning och decentralisering).

Tillämpliga bestämmelser

Unionslagstiftningen

- 3 Följande direktiv är av betydelse i målet:
 - direktiv 2001/42,
 - rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114), i dess lydelse enligt rådets direktiv 2006/105/EG av den 20 november 2006 (EUT L 363, s. 368,) (nedan kallat livsmiljödirektivet), och
 - rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (EGT L 103, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 161), i dess kodifierade lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 (EUT L 20, 2010, s. 7) (nedan kallat fågeldirektivet).

Direktiv 2001/42

- 4 Enligt skäl 10 i direktiv 2001/42 kan samtliga planer och program som utarbetas i enlighet med livsmiljödirektivet antas medföra betydande miljöpåverkan och bör i regel undergå en systematisk miljöbedömning.

5 I artikel 3 i 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 direktiv 85/337/EEG, eller

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

3. Planer och program som avses i punkt 2 och i vilka användningen av små områden på lokal nivå fastställs och mindre ändringar i planer och program som avses i punkt 2 skall kräva en miljöbedömning endast om medlemsstaten finner att de kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

4. Medlemsstaterna skall avgöra om andra planer och program än de som avses i punkt 2 och i vilka ramen fastställs för kommande tillstånd för projekt kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

5. Medlemsstaterna skall avgöra om planer eller program som avses i punkterna 3 och 4 ovan kan antas medföra betydande miljöpåverkan antingen genom att undersöka varje enskilt fall eller genom att specificera typer av olika slags planer och program eller genom att kombinera båda dessa tillvägagångssätt. I detta syfte skall medlemsstaterna i samtliga fall ta hänsyn till relevanta kriterier i bilaga II, för att säkerställa att planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan omfattas av detta direktiv.

..."

Livsmiljödirektivet

6 I artikel 4 i 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. ...

...

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 nio 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.

...

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.”

7 I artikel 6.3 i livsmiljödirektivet föreskrivs 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.”

8 I artikel 7 i livsmiljödirektivet föreskrivs följande:

”Förpliktelser som uppstår till följd av artikel 6.2–4 i detta direktiv skall ersätta alla förpliktelser som uppstår till följd av artikel 4.4 första meningen i direktiv 79/409/EEG vad gäller områden som klassificerats i enlighet med artikel 4.1 eller som på samma sätt erkänts i enlighet med artikel 4.2 i det direktivet, från och med dagen för genomförandet av det här direktivet eller den dag då en medlemsstat i enlighet med direktiv 79/409/EEG har klassificerat eller erkänt ett område, om den dagen infaller senare.”

Fågeldirektivet

9 I artikel 4 i fågeldirektivet, vilken ersätter artikel 4 i direktiv 79/409 som har samma lydelse, föreskrivs följande:

”1. För de arter som anges i bilaga I ska särskilda åtgärder för bevarande av deras livsmiljö vidtas för att säkerställa deras överlevnad och fortplantning inom det område där de förekommer.

I samband med detta ska hänsyn tas till

- a) utrotningshotade arter,
- b) arter som är känsliga för vissa förändringar i livsmiljön,
- c) arter som anses som sällsynta på grund av att populationerna är små eller den lokala utbredningen begränsad,
- d) andra arter som kräver speciell uppmärksamhet på grund av den särskilda karaktären hos deras livsmiljö.

Vid utvärdering ska hänsyn tas till tendenser och variationer i populationsnivåerna.

Medlemsstaterna ska som särskilda skyddsområden i första hand klassificera sådana områden som vad gäller antal och storlek är mest lämpade för bevarandet av dessa arter, med hänsyn till arternas behov av skydd inom det geografiska havs- och landområde som omfattas av detta direktiv.

2. Med hänsyn till deras behov av skydd inom det geografiska havs- och landområde som omfattas av detta direktiv, ska medlemsstaterna vidta liknande åtgärder för regelbundet förekommande flyttfåglar som inte anges i bilaga I med avseende på deras häcknings-, ruggnings- och övervintringsområden samt rastplatser längs deras färdväg. Medlemsstaterna ska därvid lägga särskild vikt vid skyddet av våtmarker, i synnerhet våtmarker av internationell betydelse.

...

4. Med avseende på de skyddsområden som avses i punkterna 1 och 2 ska medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att undvika förorening och försämring av livsmiljöer samt störningar som påverkar fåglarna, i den mån denna påverkan inte saknar betydelse för att uppnå syftet med denna artikel. ...”

Den grekiska lagstiftningen

10 I artikel 1 i ministerdekret av den 28 augusti 2006 föreskrivs följande:

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

11 I artikel 3.1 b i ministerdekret av den 28 augusti 2006 föreskrivs följande:

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

...

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

För att fastställa huruvida sådana planer och program som avses i föregående punkt, och som inte utgör sådana planer och program som avses under a, kan komma att betydligt påverka områden i den nationella grenen av det europeiska ekologiska nätet Natura 2000 (områden av gemenskapsintresse och särskilda skyddsområden) och – följaktligen – för att fastställa huruvida de ska bli föremål för förfarandet för strategisk miljöbeskrivning, ska det preliminära miljöövervakningsförfarandet i artikel 5.2 tillämpas.”

12 Artikel 5.1 i ministerdekret av den 28 augusti 2006 har följande lydelse:

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

13 Den hänskjutande domstolen har påpekat att enligt artiklarna 3.1 b och 5 i nämnda ministerdekret ska en sådan strategisk miljöbedömning som föreskrivs i direktiv 2001/42 föregås av ett preliminärt miljöövervakningsförfarande vid bedömningen av huruvida planen eller programmet i fråga kan komma att påverka områden i den nationella grenen av det europeiska ekologiska nätet Natura 2000 på ett betydande sätt.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

- 14 Klaganden har till stöd för sin talan åberopat flera ogiltighetsgrunder enligt såväl den nationella rätten som unionsrätten.
- 15 Vad gäller unionsrätten har klaganden gjort gällande att direktiv 2001/42 inte införlivats korrekt genom ministerdekretet av den 28 augusti 2006. Enligt klaganden följer det av artikel 3.4 i direktivet att medlemsstaternas möjlighet att avgöra huruvida planer och program kan antas medföra betydande miljöpåverkan inte gäller sådana planer och program som avses i artikel 3.2.
- 16 Mot denna bakgrund beslutade Symvoulio tis Epikrateias att vilandeförklara målet och att ställa följande fråga till domstolen:

”Ska artikel 3.2 b i direktiv 2001/42, i vilken det föreskrivs att en miljöbedömning ska utföras för alla planer och program som med tanke på att de kan antas påverka områden kräver en bedömning enligt artiklarna 6 eller 7 i [livsmiljö]direktiv[et], tolkas så, att skyldigheten att göra en miljöbedömning av en viss plan är avhängig av att villkoren för att utföra en miljöbedömning enligt [livsmiljö]direktiv[et] är uppfyllda med avseende på denna plan, och att följaktligen även denna bestämmelse i direktiv 2001/42, i likhet med ovannämnda bestämmelser i [livsmiljö]direktiv[et], förutsätter att det konstateras att planen kan påverka ett visst särskilt bevarandeområde på ett betydande sätt, varvid det ankommer på medlemsstaterna att göra den motsvarande materiella bedömningen? Ska artikel 3.2 b i direktiv 2001/42 i stället tolkas så, att skyldigheten att i enlighet med denna bestämmelse utföra en miljöbedömning inte är avhängig av att villkoren för att utföra en miljöbedömning enligt [livsmiljö]direktiv[et] är uppfyllda, det vill säga avhängig av bedömningen av den eventuella betydande påverkan på ett särskilt bevarandeområde, utan att det tvärtom räcker – för att skyldigheten att göra en sådan bedömning ska uppstå – att konstatera att en viss plan på något sätt har en anknytning till ett av de områden som avses i [livsmiljö]direktiv[et], och inte nödvändigtvis till ett särskilt bevarandeområde?”

Prövning av tolkningsfrågan

- 17 Den nationella domstolen har ställt frågan för att få klarhet i huruvida artikel 3.2 b i direktiv 2001/42 ska tolkas på så sätt att skyldigheten att göra en miljöbedömning av en viss plan i den mening som avses i direktivet är avhängig av att villkoren för att utföra en miljöbedömning enligt livsmiljödirektivet är uppfyllda vad gäller denna plan.
- 18 Artikel 3.4 i direktiv 2001/42, vilken den nationella domstolen också har hänvisat till, är i likhet med vad som framgår av dess lydelse inte tillämplig på sådana planer och program som avses i artikel 3.2 i direktivet.
- 19 Enligt artikel 3.2 b i direktiv 2001/42 ska en miljöbedömning göras varje gång en bedömning krävs enligt artiklarna 6 och 7 i livsmiljödirektivet. Det är följaktligen nödvändigt att undersöka dessa artiklars tillämpningsområde för att kunna fastställa tillämpningsområdet för artikel 3.2 b i direktiv 2001/42.
- 20 I artikel 4.5 i livsmiljödirektivet föreskrivs att områden av gemenskapsintresse, däribland områden av gemenskapsintresse som av medlemsstaterna utsetts till särskilda bevarandeområden, omfattas av bestämmelserna i artikel 6.2–6.4 i nämnda direktiv.
- 21 Det framgår av ordalydelsen i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, jämförd med artikel 4.5 i samma direktiv, att det krävs en bedömning för alla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område av gemenskapsintresse, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt.

- 22 Kravet i artikel 6.3 första meningen i livsmiljödirektivet att det ska göras en lämplig bedömning av en plans eller ett projekts konsekvenser, gäller under förutsättning att det är sannolikt eller att det finns en risk för att planen eller projektet kommer att påverka det berörda området på ett betydande sätt (dom av den 7 september 2004 i mål C-127/02, Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging, REG 2004, s. I-7405, punkt 43). Detta villkor är uppfyllt om det på grundval av objektiva kriterier inte kan uteslutas att nämnda plan eller projekt påverkar det berörda området på ett betydande sätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 december 2007 i mål C-418/04, kommissionen mot Irland, REG 2007, s. I-10947, punkt 227).
- 23 Härav följer att en bedömning som gjorts för att kontrollera huruvida en plan eller ett projekt kan påverka ett område på ett betydande sätt, i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, med nödvändighet är begränsad till frågan huruvida det på grundval av objektiva kriterier kan uteslutas att nämnda plan eller projekt påverkar det berörda området på ett betydande sätt. Vad gäller de områden som avses i artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet måste, mot bakgrund av att tillämpningsområdet för artikel 6.3 i livsmiljödirektivet till följd av artikel 7 i livsmiljödirektivet utsträcks till nämnda områden, samma tolkning göras.
- 24 Tolkningsfrågan ska följaktligen besvaras på följande sätt: Artikel 3.2 b i direktiv 2001/42 ska tolkas på så sätt att skyldigheten att göra en miljöbedömning av en viss plan är avhängig av att villkoren för att utföra en bedömning enligt livsmiljödirektivet är uppfyllta vad gäller denna plan, däribland villkoret att planen kan påverka det berörda området på ett betydande sätt. Den bedömning som ska göras för att kontrollera huruvida detta sistnämnda villkor är uppfyllt är med nödvändighet begränsad till frågan om det på grundval av objektiva kriterier kan uteslutas att nämnda plan eller projekt påverkar det berörda området på ett betydande sätt.

Rättegångskostnader

- 25 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella 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 (åttonde avdelningen) följande:

Artikel 3.2 b i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan ska tolkas på så sätt att skyldigheten att göra en miljöbedömning av en viss plan är avhängig av att villkoren för att utföra en bedömning enligt rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, i dess lydelse enligt rådets direktiv 2006/105/EG av den 20 november 2006, är uppfyllta vad gäller denna plan, däribland villkoret att planen kan påverka det berörda området på ett betydande sätt. Den bedömning som ska göras för att kontrollera huruvida detta sistnämnda villkor är uppfyllt är med nödvändighet begränsad till frågan om det på grundval av objektiva kriterier kan uteslutas att nämnda plan eller projekt påverkar det berörda området på ett betydande sätt.

Underskrifter