Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. KOKOTT
fremsat den 14. juli 2016 [1]

Sag C-290/15

Patrice D'Oultremont m.fl.
mod
Région wallonne

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Conseil d'État (Belgien))

»Miljø — direktiv 2001/42/EF — plan og program — definition — opførelse af vindmøller«

I – Indledning

1. Udbygningen af energiforsyning fra vindkraft er omdiskuteret og møder til tider kraftig modstand. Alligevel fremmes den i lyset af de truende klimaændringer af Unionen og af mange medlemsstater.

2. Den foreliggende tvist udspringer af, at der forud for udstedelsen af visse bestemmelser om vindmøller i den belgiske region Vallonien ikke er foretaget en miljøvurdering med inddragelse af offentligheden i henhold til direktivet om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet [2] (herefter »direktiv 2001/42«). Dette er beklageligt allerede af den grund, at en sådan procedure kan være et forum for uenigheden om sådanne projekter og kan være med til at gøre diskussionen mere saglig.

3. Domstolen drøftede for blot få år siden indholdet i direktiv 2001/42 i dommen i sagen Terre wallonne og Inter-Environnement Wallonie [3]. Siden da har der udviklet sig en omfattende retspraksis vedrørende dette direktiv [4]. Alligevel stiller den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse os på ny over for det centrale spørgsmål i den nævnte første sag, nemlig betydningen af begrebsparret »planer og programmer«. Domstolen skal nemlig tage stilling til, om en anordning, som bl.a. fastsætter bestemmelser om vindmøllers støjudvikling og periodiske skyggekastning, er en plan eller et program i henhold til direktiv 2001/42 og derfor muligvis skal underkastes en miljøvurdering.

1 — Originalsprog: tysk.

2 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27.6.2001 (EUT 2001, L 197, s. 30).

3 — Dom af 17.6.2010, Terre wallonne og Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 og C-110/09, EU:C:2010:355).

4 — Domstolen har siden da besvaret spørgsmål vedrørende dette direktiv i yderligere ni anmodninger om præjudiciel afgørelse. Foruden den foreliggende sag verserer mindst yderligere to anmodninger om præjudiciel afgørelse.

4. I den hidtidige behandling ved Domstolen er der imidlertid ikke taget hensyn til, at en anden dom foruden mange vigtige konstateringer vedrørende andre områder af EU's miljøret allerede abstrakt har defineret, hvad der forstås ved en »plan eller program« i henhold til direktiv 2001/42. Det drejer sig ifølge denne afgørelse om en retsakt, der fastlægger kriterier og fremgangsmåder for arealanvendelse eller fastsætter regler og kontrolprocedurer, som gennemførelsen af et eller flere projekter er underlagt [5]. Dermed resterer det blot at undersøge, om denne definition har behov for en nuancering, og om den er relevant i den foreliggende sag.

II – Retsforskrifter

A – *International ret*

5. EU-rettens regler om miljøvurdering er tæt knyttet til forskellige internationale konventioner.

1. Espoo-konventionen

6. Espoo-konventionen om vurdering af virkningerne på miljøet på tværs af landegrænserne [6] blev undertegnet i 1991 og godkendt for det daværende Europæiske Fællesskab i 1997 [7].

7. Vurderingen af planer og programmer behandles i artikel 2, stk. 7:

»Vurderinger af virkningerne på miljøet ifølge denne konvention skal som mindstekrav gennemføres i den påtænkte aktivitets projektfase. I det nødvendige omfang skal parterne bestræbe sig på at overføre principperne om vurdering af virkningerne på miljøet til deres politik, planer og programmer.«

2. Kievprotokollen

8. Siden 2008 har Unionen været kontraherende part i Kievprotokollen [8] (herefter »Kievprotokollen«) til Espoo-konventionen [9]. Bestemmelserne i denne protokol stemmer overvejende overens med direktiv 2001/42/EF og gennemføres ved dette direktiv [10].

9. Kievprotokollens artikel 13 omhandler forberedelse af politikker og lovgivning, men har intet sidestykke i direktiv 2001/42:

»1. Hver part bestræber sig på at sikre, at miljøhensyn, herunder sundhedshensyn, i passende omfang iagttages og integreres, når den udformer forslag til politikker og lovgivning, der kan få væsentlige virkninger på miljøet, herunder på sundheden.

2. […]«

5 — Dom af 11.9.2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m.fl. (C-43/10, EU:C:2012:560, præmis 95).

6 — EFT 1992, C 104, s. 7.

7 — Efter forslag til Rådets afgørelse om godkendelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af første og anden ændring af FN/ECE's Espoo-konvention om vurdering af virkningerne på miljøet på tværs af landegrænserne (KOM(2007) 470 endelig) godkendte Fællesskabet denne konvention den 27.6.1997 ved en ikke offentliggjort afgørelse fra Rådet, som tilsyneladende er dateret den 15.10.1996 (jf. forslaget til Rådets første afgørelse i EFT 1992, C 104, s. 5).

8 — EUT 2008, L 308, s. 35.

9 — Rådets afgørelse 2008/871/EF af 20.10.2008 om godkendelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af protokollen om strategisk miljøvurdering til FN/ECE Espookonventionen af 1991 om vurdering af virkningerne på miljøet på tværs af landegrænserne (EUT 2008, L 308, s. 33).

10 — Se Erklæring fra Det Europæiske Fællesskab i overensstemmelse med artikel 23, stk. 5, i protokollen om strategisk miljøvurdering til FN/ECE Espookonventionen af 1991 om vurdering af virkningerne på miljøet på tværs af landegrænserne (EUT 2008, L 308, s. 34).

3. Århuskonventionen

10. Også konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet fra 1998 [11] (herefter »Århuskonventionen«) berører miljøvurderingen.

11. Århuskonventionen indeholder i artikel 6 bestemmelser om offentlig deltagelse i afgørelser vedrørende konkrete aktiviteter [12]. Artikel 7 og 8 omhandler offentlig deltagelse i planer, programmer og politikker og bestemmelser.

12. Her skal fremhæves Århuskonventionens artikel 7, fjerde punktum, som omhandler politikker:

»Hver part bestræber sig på i passende omfang at muliggøre offentlighedens deltagelse ved udarbejdelse af politikker vedrørende miljøet.«

13. I henhold til Århuskonventionens artikel 8, første punktum, stræber hver part efter »at fremme effektiv offentlig deltagelse på et passende tidspunkt – mens mulighederne stadig er åbne – under offentlige myndigheders udarbejdelse af ministerielle bestemmelser og andre generelt anvendelige juridisk bindende regler, der kan have en væsentlig indvirkning på miljøet«.

B – *EU-retlige forskrifter*

1. Direktiv 2001/42

14. Målsætningerne for direktiv 2001/42 fremgår navnlig af artikel 1:

»Formålet med dette direktiv er at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og at bidrage til integrationen af miljøhensyn under udarbejdelsen og vedtagelsen af planer og programmer med henblik på at fremme bæredygtig udvikling ved sikring af, at der i overensstemmelse med dette direktiv gennemføres en miljøvurdering af bestemte planer og programmer, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet.«

15. Planer og programmer defineres i artikel 2, litra a):

»I dette direktiv forstås ved:

a) »planer og programmer«: planer og programmer, herunder sådanne der medfinansieres af Det Europæiske Fællesskab, samt ændringer deri

   — som udarbejdes og/eller vedtages af en national, regional eller lokal myndighed, eller som udarbejdes af en myndighed med henblik på vedtagelse af parlament eller regering via en lovgivningsprocedure, og

   — som kræves ifølge love og administrative bestemmelser.«

11 — EUT 2005, L 124, s. 4, vedtaget ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17.2.2005 (EUT 2005, L 124, s. 1).

12 — Jf. mit forslag til afgørelse Lesoochranárske Zoskupenie (II) (C-243/15, EU:C:2016:491, punkt 64-85).

16. I artikel 3 reguleres det, hvilke planer og programmer, der skal underkastes vurdering. Navnlig stk. 1, 2 og 4 er afgørende:

»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 direktiv 92/43/EØF.

3. […]

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.«

17. I bilag I fastlægges det, hvilke oplysninger miljørapporten skal indeholde. Her er navnlig litra c) interessant, hvorefter miljøforholdene i områder, der kan blive væsentligt berørt, skal indgå.

18. I bilag II opstilles kriterier for bestemmelse af den sandsynlige betydning af den indvirkning på miljøet, der er omhandlet i artikel 3, stk. 5, i direktiv 2001/42. Her skal fremhæves de kendetegn ved indvirkningen og det område, som kan blive berørt, og som der i henhold til bilag II, nr. 2, femte til syvende led, navnlig skal tages hensyn til:

»– indvirkningens størrelsesorden og rumlige udstrækning (det geografiske område og størrelsen af den befolkning, som kan blive berørt)

– værdien og sårbarheden af det område, som kan blive berørt som følge af:

  — særlige karakteristiske naturtræk eller kulturarv

  — overskridelse af miljøkvalitetsnormer eller -grænseværdier

  — intensiv arealudnyttelse

– indvirkningen på områder eller landskaber, som har en anerkendt beskyttelsesstatus på nationalt plan, fællesskabsplan eller internationalt plan.«

2. VVM-direktivet

19. VVM-direktivet[13] har erstattet direktiv 85/337/EØF og omfatter i henhold til direktivets bilag II, nr. 3, litra i), »anlæg til udnyttelse af vindkraft til energiproduktion (vindmølleparker)«.

13 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13.12.2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EUT 2011, L 26, s. 1), senest ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/52/EF af 16.4.2014 (EUT 2014, L 124, s. 1).

C – Belgisk ret

20. Bestemmelserne i den vallonske regerings anordning af 13. februar 2014 om sektorspecifikke betingelser vedrørende vindmølleparker med en samlet effekt på 0,5 MW eller derover (herefter »den anfægtede anordning«) vedrører nærmere bestemt udnyttelsen af vindmøller (adgang, kontrol, vedligeholdelse), forebyggelse af ulykker og brand (bl.a. standsning af vindmøllen), støj, rotorens periodiske skyggekastning, det tilladte magnetfelt, reetablering af arealerne i tilfælde af definitiv standsning og oprettelse af finansiel sikkerhedsstillelse.

21. Hvad angår støj varierer grænseværdierne bl.a. i forhold til de såkaldte planzoner, dvs. boligområder, landbrugszoner, erhvervszoner mv. Den anfægtede anordning fastsætter en mindre streng standard for støj end de almindelige betingelser, der gælder for alle anlæg, om natten uden for sommerperioder og i boligområder og boligområder med landligt præg.

III – Sagens faktiske omstændigheder og anmodningen om præjudiciel afgørelse

22. Den vallonske regering har taget forskellige initiativer vedrørende vindmøller og i denne forbindelse bl.a. udsendt en miljørapport, som offentligheden kunne tage stilling til. Hidtil har ingen af disse initiativer dog ført til vedtagelse af bindende regler.

23. I stedet udstedte den vallonske regering den anfægtede anordning, som af sagsøgerne i hovedsagen (Patrice D'Oultremont m.fl.) anfægtes ved Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager). Det er navnlig omtvistet, hvorvidt denne anordning skulle have været genstand for en strategisk miljøvurdering.

24. Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) har derfor på baggrund af denne sag stillet følgende spørgsmål til Domstolen:

»Indebærer artikel 2, litra a), og artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42[…], at en lovgivning i form af en anordning, som indeholder forskellige bestemmelser om opstilling af vindmøller, herunder vedrørende sikkerhed, kontrol, reetablering og sikkerhedsstillelse, samt regler for støj, som er fastlagt i forhold til planzoner, bestemmelser gældende for indrømmelse af administrative tilladelser, der giver bygherren ret til at opstille og drive anlæg, som ubetinget underkastes en miljøvurdering i henhold til national ret, skal kvalificeres som »en plan eller et program« i de nævnte bestemmelsers forstand?«

25. Patrice D'Oultremont m.fl., Fédération de l'Énergie d'origine renouvelable et alternative ASBL (den belgiske organisation for vedvarende og alternativ energi, herefter »EDORA«), Kongeriget Belgien, Kongeriget Nederlandene og Europa-Kommissionen har afgivet skriftlige og mundtlige indlæg. I retsmødet den 7. april 2016 deltog desuden Den Franske Republik.

IV – Bedømmelse

26. Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) ønsker med anmodningen om præjudiciel afgørelse oplyst, om en anordning, som indeholder forskellige bestemmelser om opstilling af vindmøller og dermed fastlægger en ramme for godkendelse af sådanne anlæg, udgør en plan eller et program i henhold til direktiv 2001/42.

27. I henhold til artikel 2, litra a), i direktiv 2001/42 betegner udtrykket »planer og programmer« som omhandlet i direktivet planer og programmer samt ændringer deri, som udarbejdes og/eller vedtages af en myndighed, eller som udarbejdes af en myndighed med henblik på vedtagelse af parlament eller regering via en lovgivningsprocedure, og som kræves ifølge love og administrative bestemmelser.

28. Som jeg tidligere har redegjort for i forbindelse med en anden sag, definerer denne bestemmelse ikke begrebsparret, men kvalificerer det kun således, at der med »planer og programmer« som omhandlet i direktivet menes planer og programmer, der opfylder visse – yderligere – forudsætninger [14].

29. Heller ikke i Domstolens første dom vedrørende direktiv 2001/42 i sagen Terre wallonne og Inter-Environnement Wallonie, som ligeledes beroede på en anmodning fra Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager), defineres dette begrebspar, som er centralt for direktivet, tilbundsgående. Tværtimod fastslår Domstolen blot, at i hvert fald handlingsprogrammerne i henhold til nitratdirektivet [15] såvel i kraft af deres kendetegn som af EU-lovgivers hensigt udgør »planer og programmer« som omhandlet i direktiv 2001/42 [16].

30. Denne tilbageholdenhed med at definere begrebsparret »planer og programmer« skyldes, at disse begreber anvendes både i forbindelse med direktiv 2001/42 og i den øvrige EU-ret for et stort antal forskellige foranstaltninger, men at deres specifikke betydning ved den videre anvendelse af direktiv 2001/42 i det mindste på daværende tidspunkt endnu ikke kunne forudses klart. Den omstændighed, at EU-lovgiver allerede i direktiv 2003/35 [17] tilkendegav, at handlingsprogrammer i henhold til nitratdirektivet skulle være planer eller programmer i henhold til direktiv 2001/42 [18], gjorde det i hvert fald ikke lettere at afgrænse disse begreber.

31. Nu forlanger anmodningen om præjudiciel afgørelse og procesdeltagerne imidlertid, at dette hul bliver lukket, og de drøfter i denne forbindelse forskellige mulige definitioner.

32. Der er hidtil ikke blevet taget hensyn til, at Domstolen i mellemtiden i sin dom i sagen Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m.fl. under henvisning til en afgørelse vedrørende formålet med direktiv 2001/42 i dom i sagen Inter-Environnement Bruxelles m.fl. [19] har defineret, hvad der skal forstås ved en plan eller et program. Det drejer sig ifølge denne afgørelse om en retsakt, der fastlægger kriterier og fremgangsmåder for arealanvendelse eller fastsætter regler og kontrolprocedurer, som gennemførelsen af en eller flere projekter er underlagt (herefter »Domstolens definition«) [20].

33. I øvrigt har Domstolen understreget, at henset til (det generelle) formål med direktiv 2001/42, som består i at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau, skal bestemmelser, der afgrænser direktivets anvendelsesområde, og særligt bestemmelser, der fastsætter definitioner på de retsakter, der er omfattet heraf, fortolkes bredt [21].

34. I tilfælde af tvivl bør afgrænsningen af begrebsparret i forhold til andre foranstaltninger derfor tage udgangspunkt i det specifikke formål i artikel 1 i direktiv 2001/42, som er at sikre, at der gennemføres en miljøvurdering af bestemte planer og programmer, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet [22].

14 — Jf. mit forslag til afgørelse Terre wallonne og Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 og C-110/09, EU:C:2010:120, punkt 38).

15 — Rådets direktiv 91/676/EØF af 12.12.1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (EFT 1991, L 375, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1882/2003 af 29.9.2003 om tilpasning til Rådets afgørelse 1999/468/EF af bestemmelserne vedrørende de udvalg, der bistår Kommissionen i forbindelse med udøvelsen af de gennemførelsesbeføjelser, der er fastsat i retsakter omfattet af proceduren i EF-traktatens artikel 251 (EUT 2003, L 284, s. 1).

16 — Dom af 17.6.2010, Terre wallonne og Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 og C-110/09, EU:C:2010:355, præmis 42).

17 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/35/EF af 26.5.2003 om mulighed for offentlig deltagelse i forbindelse med udarbejdelse af visse planer og programmer på miljøområdet og om ændring af Rådets direktiv 85/337/EØF og 96/61/EF for så vidt angår offentlig deltagelse og adgang til klage og domstolsprøvelse (EUT 2003, L 156, s. 17).

18 — Mit forslag til afgørelse Terre wallonne og Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 og C-110/09, EU:C:2010:120, punkt 26).

19 — Dom af 22.3.2012, Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-567/10, EU:C:2012:159, præmis 30).

20 — Dom af 11.9.2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m.fl. (C-43/10, EU:C:2012:560, præmis 95).

21 — Dom af 22.3.2012, Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-567/10, EU:C:2012:159, præmis 37), og af 10.9.2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, præmis 50).

22 — Jf. i denne retning dom af 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, præmis 40), og af 22.3.2012, Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-567/10, EU:C:2012:159, præmis 30).

35. I overensstemmelse med Domstolens definition fastsætter den anfægtede anordning kriterier og fremgangsmåder for anvendelse af vindmøller samt regler og kontrolprocedurer for et ubestemt antal vindmølleprojekter. Det er nærliggende at antage, at dens bestemmelser kan have mærkbar indvirkning på miljøet. Allerede af denne grund forekommer det hensigtsmæssigt at underkaste den en miljøvurdering med deltagelse af offentligheden. Navnlig i forbindelse med en bred fortolkning af anvendelsesbetingelserne for direktiv 2001/42 taler dette for at anse anordningen for en plan eller et program.

36. Det fremgår imidlertid af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) overvejer muligheden for, at en plan eller et program nødvendigvis vedrører et begrænset geografisk område (jf. punkt A) og/eller fastlægger en overordnet og sammenhængende politik, der indebærer en konkret og detaljeret planlægning (jf. punkt B). Desuden kræver nogle procesdeltagere en afgrænsning i forhold til mere generelle regler (jf. punkt C).

A – *Den nødvendige reference til et geografisk område*

37. Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) påberåber sig i sine overvejelser om den nødvendige reference til et geografisk område bestemmelser i bilagene til direktiv 2001/42. Ifølge disse skal miljørapporten, som udarbejdes i forbindelse med en miljøvurdering, indeholde miljøforholdene i områder, der kan blive væsentligt berørt [bilag I, litra c)]. Også ved undersøgelsen af, om der må forventes væsentlige miljøkonsekvenser, skal der tages hensyn til geografiske elementer [bilag II, nr. 2), femte til syvende led]. Forbilledet for disse bestemmelser er formentlig arealanvendelsesplaner.

38. I samme retning kunne man forstå Domstolens definition af begreberne »planer og programmer« således, at en plan eller et program skal omfatte et bestemt område, idet den pågældende retsakt skal have »arealanvendelse« [23] til genstand.

39. Ved en sådan fortolkning er det tvivlsomt, om den omtvistede anordning opviser en tilstrækkelig reference til bestemte områder. Dens primære områdereference ligger i, at den gælder for hele regionen Valloniens område. Kun anordningens grænseværdier for støj har en snævrere områdereference, idet de fastlægges for forskellige typer af planlægningsområder.

40. Imidlertid fremgår det hverken af direktiv 2001/42 eller af Domstolens definition, hvilken områdeafgrænsning der ville være tilstrækkelig præcis til at være genstand for en plan eller et program.

41. Ved en nærmere betragtning kan også de områderelaterede krav i bilagene desuden anvendes hensigtsmæssigt på de bestemmelser, der som anordningen gælder for en hel region eller for bestemte områdetyper inden for en region.

42. Dette er særligt tydeligt i forbindelse med grænseværdierne for støj. De er tydeligvis baseret på antagelser om de enkelte områdetypers sårbarhed, som igen svarer til visse arealer inden for regionen Vallonien, f.eks. alle boligområder. Disse antagelser kan i forbindelse med vurderingen af mulige miljøkonsekvenser vedrørende disse områder beskrives og drøftes.

43. I sidste ende gælder der det samme for bestemmelser, som gælder for hele regionen Vallonien, da de hviler på betragtninger om miljøkonsekvenser og sårbarhed inden for denne region, som ligeledes kan beskrives og gøres til genstand for diskussionen. Man kunne (og bør) under forberedelsen af sådanne bestemmelser opstille prognoser for, hvor i den samlede region der må forventes sådanne

23 — O.a.: I den tyske version i bestemt form, »anvendelsen af areal*et*«.

projekter, og hvordan de dermed bør påvirke bestemmelserne. I den ideelle situation fører sådanne overvejelser og diskussionen af dem i forbindelse med offentlighedens deltagelse til, at de foreslåede regler bliver forbedret, f.eks. ved at den pågældende type projekter forbydes visse steder eller underlægges særligt strenge krav, mens kravene kan lempes andre steder.

44. Derfor findes der i øvrigt paralleller mellem anordningen og de handlingsprogrammer i henhold nitratdirektivet, som er anerkendt som planer eller programmer, og som ganske vist i princippet kun skal udarbejdes for »sårbare zoner« [24], men som i henhold til dette direktivs artikel 3, stk. 1, også kan gennemføres for hele en medlemsstats område.

45. Jeg foreslår derfor, at definitionen af begreberne »planer og programmer« i henhold til direktiv 2001/42 præciseres således, at de ikke behøver have anvendelsen af et bestemt område til genstand, men anvendelsen af områder eller arealer generelt.

B – *Fuldstændigheden af rammerne for projekter*

46. Det fremgår også af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at den anfægtede anordning ganske vist vedrører en bestemt erhvervssektor, nemlig vindmølledrift, men ikke definerer nogen fuldstændig ramme herfor, dvs. en række samordnede foranstaltninger. Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) spørger derfor, om foranstaltninger, som kun fastsætter dele af en ramme for godkendelsen af projekter, kan anses for en plan eller et program.

47. Domstolens definition af »planer og programmer« kunne tale for, at en sådan fuldstændig ramme er nødvendig. Den refererer til »kriterier og fremgangsmåder for [areal]anvendelse« [25]. Dette kunne man forstå således, at alle kriterier og fremgangsmåder for anvendelsen i princippet skal være en del af planen eller programmet, at der altså skal fastlægges en fuldstændig ramme.

48. Strengt taget handler denne overvejelse imidlertid mindre om fortolkningen af begreberne »planer og programmer« som omhandlet i artikel 2, litra a), i direktiv 2001/42, end om spørgsmålet om, hvorvidt en sådan foranstaltning skal underkastes en miljøvurdering i henhold til artikel 3, stk. 2, litra a), eller artikel 3, stk. 4. Ifølge disse bestemmelser skal den pågældende plan eller det pågældende program nemlig fastlægge rammerne for den fremtidige godkendelse af projekter for at være underlagt miljøvurderingen. Ifølge systematikken i direktiv 2001/42/EF kan der altså være planer og programmer, som ikke fastlægger en ramme, og som derfor heller ikke behøver en miljøvurdering.

49. Dette bekræftes af artikel 3, stk. 2, litra b), i direktiv 2001/42. Denne vedrører en anden gruppe af planer og programmer, som ganske vist er underkastet miljøvurdering, men som ikke nødvendigvis fastlægger en ramme for godkendelse af projekter. Det drejer sig om planer og programmer, for hvilke det på grund af den sandsynlige indvirkning på lokaliteter er besluttet, at der kræves en vurdering i medfør af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 (direktiv 92/43/EØF).

50. Uanset om nødvendigheden af en ramme knytter an til begrebsparret »planer og programmer«, eller om der er tale om en særskilt forudsætning for visse forpligtelser til at gennemføre en miljøvurdering, skal det imidlertid afklares, om denne ramme skal være fuldstændig. Ellers kan Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) nemlig ikke afgøre den verserende sag om nødvendigheden af en miljøvurdering for den omtvistede anordning.

24 — Jf. dom af 17.6.2010, Terre wallonne og Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 og C-110/09, EU:C:2010:355, præmis 36 og 47).

25 — O.a.: I den tyske version i bestemt form, »kriterier*ne* og fremgangsmåder*ne*«

51. Belgien og EDORA argumenterer i denne forbindelse for den opfattelse, at en plan eller et program skal udgøre en overordnet og sammenhængende politik, der indebærer en konkret og detaljeret planlægning. Faktisk har Domstolen i forbindelse med handlingsprogrammerne i henhold til nitratdirektivet understreget, at de skal have denne kvalitet [26], idet den har klassificeret dem som planer eller programmer som omhandlet i direktiv 2001/42.

52. Denne udtalelse fra Domstolen vedrører imidlertid kun de handlingsprogrammer, som var genstand for den pågældende sag, og den er åbenbart inspireret af den ældre retspraksis vedrørende kravene til vandretlige programmer, som Belgien også har henvist til [27].

53. De EU-retlige krav til planer eller programmer, som har til formål at nå bestemte mål, som er fastlagt i EU-retten, forklares i sagens natur netop med de pågældende mål, f.eks. hvad angår handlingsprogrammerne i henhold til nitratdirektivet med målet om at begrænse udbringningen af nitrat inden for landbruget. Sådanne foranstaltninger skal være udformet på en sådan måde, at de pågældende mål kan nås. Dette kræver i reglen en overordnet og sammenhængende politik, der indebærer en konkret og detaljeret planlægning.

54. Definitionen af planer eller programmer i henhold til direktiv 2001/42 er derimod uafhængig af målet med den pågældende foranstaltning. Den må tage udgangspunkt i målet med direktiv 2001/42, som består i, at planer og programmer, der kan få væsentlig indvirkning på miljøet, skal underkastes en miljøvurdering i forbindelse med deres udarbejdelse og inden deres vedtagelse [28]. For denne målsætning for direktiv 2001/42 er det uden betydning, hvilket mål den pågældende foranstaltning forfølger, og om den med henblik på dette udgør en overordnet og sammenhængende politik, der indebærer en konkret og detaljeret planlægning, eller om den kun vedrører et bestemt delaspekt af en problematik.

55. I øvrigt ville en begrænsning af direktiv 2001/42 til overordnede og sammenhængende politikker indbyde til at omgå vurderingspligten ved at opdele sådanne politikker i flere delforanstaltninger, som hver for sig ikke er af omfattende karakter og derfor ikke kræver en vurdering. Som Kommissionen gør gældende, har Domstolen imidlertid allerede tidligere afvist en sådan fremgangsmåde til omgåelse af VVM-direktivet [29]. Det må også gælde for direktiv 2001/42.

56. Derfor kan hverken Domstolens definition eller artikel 3, stk. 2, litra a), og artikel 3, stk. 4, i direktiv 2001/42 forstås således, at en plan eller et program skal indeholde en sådan overordnet og sammenhængende politik. Tværtimod må det også være muligt at anvende fremgangsmåden med en strategisk miljøvurdering på en foranstaltning, som kun fastlægger en del af rammerne for den senere godkendelse af projekter og således vedrører bestemte aspekter af anvendelsen af områder, hvis en anvendelse i henhold til denne foranstaltning kan have væsentlige miljøkonsekvenser.

57. Jeg foreslår derfor at præcisere Domstolens definition således, at planer og programmer i henhold til direktiv 2001/42 ikke behøver fastlægge kriterier*ne* og fremgangsmåder*ne* for anvendelsen, men at det er tilstrækkeligt, at de i det hele taget fastlægger kriterier og fremgangsmåder. Desuden forudsætter artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42/EF ikke, at den pågældende plan eller det pågældende program fastlægger en fuldstændig ramme for godkendelse af projekter.

26 — Dom af 17.6.2010, Terre wallonne og Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 og C-110/09, EU:C:2010:355, præmis 47).

27 — Dom af 21.1.1999, Kommissionen mod Belgien (C-207/97, EU:C:1999:17, præmis 40). Jf. også den af Nederlandene anførte dom af 4.7.2000, Kommissionen mod Grækenland (C-387/97, EU:C:2000:356, præmis 76), vedrørende affaldsretlige planlægningsforanstaltninger.

28 — Dom af 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, præmis 40), og af 22.3.2012, Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-567/10, EU:C:2012:159, præmis 30).

29 — Dom af 21.9.1999, Kommissionen mod Irland (C-392/96, EU:C:1999:431, præmis 76).

C – *Afgrænsning i forhold til generelle bestemmelser*

58. Flere af procesdeltagerne forsøger endelig at sondre planer og programmer fra mere generelle bestemmelser, som den omtvistede anordning, som efter deres opfattelse ikke er omfattet af direktiv 2001/42. Det centrale punkt i deres argumentation er, at visse internationale konventioner fastlægger lempeligere krav til offentlighedens deltagelse og miljøvurderingen af politikker og generelle bestemmelser end for planer og programmer (se punkt 2). Før jeg diskuterer denne argumentation, vil jeg dog minde om, at planer og programmer også kan være af lovgivningsmæssig natur og derfor ikke af denne grund automatisk falder uden for anvendelsesområdet for direktiv 2001/42 (se punkt 1).

1. Planers og programmers lovgivningsmæssige kvalitet

59. Det fremgår allerede af artikel 2, litra a), første led, i direktiv 2001/42, at planer og programmer kan vedtages af parlament eller regering via en lovgivningsprocedure.

60. Derimod indeholder direktiv 2001/42 ingen bestemmelse, som svarer til VVM-direktivets artikel 2, stk. 5. Ifølge denne bestemmelse kan medlemsstaterne i tilfælde, hvor et projekt vedtages ved en særlig national lov, fritage dette projekt fra bestemmelserne om offentlig høring [30].

61. Tilsvarende har Domstolen for så vidt angår handlingsprogrammerne i henhold til nitratdirektivet fastslået, at selv om alle lovgivningsmæssige foranstaltninger ikke udgør en »plan« eller et »program« som omhandlet i direktiv 2001/42, udelukker alene den omstændighed, at en sådan foranstaltning vedtages ved lov, ikke foranstaltningen fra dette direktivs anvendelsesområde [31].

62. Domstolens definition af planer og programmer, som er opstillet senere, inkluderer åbenbart lovgivningsmæssige foranstaltninger, idet love kan være retsakter, som fastlægger kriterier og fremgangsmåder for anvendelse af områder eller arealer og regler og metoder til kontrol af projekter.

63. Rækkevidden af begreberne »planer og programmer« i direktiv 2001/42 kan således ikke begrænses ved udelukkelse af foranstaltninger, som udstedes i form af en lov.

2. Foranstaltningens indhold

64. Nogle procesdeltagere sondrer derfor ud fra indholdet mellem planer og programmer samt andre foranstaltninger.

65. I forholdet mellem planer og programmer på den ene side og enkelte projekter på den anden side er en sådan sondring nødvendig som følge af forholdet mellem direktiv 2001/42 og VVM-direktivet. Det er ikke hensigtsmæssigt at vurdere en foranstaltnings mulige miljøkonsekvenser dobbelt efter begge direktiver [32]. Allerede af denne grund er VVM-direktivet den mere specielle bestemmelse for konkrete projekter [33].

66. Med henblik på at afgrænse planer og programmer ikke kun fra konkrete projekter, men i den anden retning fra (endnu) mere generelle regler, påberåber nogle af procesdeltagerne sig Århuskonventionens artikel 7 og 8 samt Kievprotokollen.

30 — Jf. allerede mit forslag til afgørelse Terre wallonne og Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 og C-110/09, EU:C:2010:120, punkt 40).

31 — Dom af 17.6.2010, Terre wallonne og Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 og C-110/09, EU:C:2010:355, præmis 41).

32 — Jf. dom af 22.9.2011, Valčiukienė m.fl. (C-295/10, EU:C:2011:608, præmis 62), og af 10.9.2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, præmis 58).

33 — Jf. mit forslag til afgørelse Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m.fl. (C-43/10, EU:C:2011:651, punkt 151).

67. De pågældende foranstaltningers typologi udfoldes mest detaljeret i Århuskonventionen. Artikel 7, første til tredje punktum, kræver en passende offentlig deltagelse i forbindelse med planer og programmer på miljøområdet. Desuden kræver artikel 7, fjerde punktum, at parterne bestræber sig på at muliggøre offentlighedens deltagelse ved udarbejdelse af politikker vedrørende miljøet. Endelig stræber hver part i henhold til artikel 8 desuden efter at fremme effektiv offentlig deltagelse under offentlige myndigheders udarbejdelse af ministerielle bestemmelser og andre generelt anvendelige juridisk bindende regler, der kan have en væsentlig indvirkning på miljøet.

68. Også Kievprotokollen, som især omhandler den strategiske miljøvurdering, foretager denne sondring. Mens reglerne for planer og programmer i vidt omfang svarer til direktiv 2001/42, indeholder protokollen desuden en artikel 13, som udtrykkeligt omhandler politikker og lovgivning. Når disse udformes, skal parterne blot bestræbe sig på at sikre, at miljøhensyn iagttages og integreres.

69. Det forekommer dog at være udelukket, at disse internationale aftaler opstiller et forbillede for direktiv 2001/42 for så vidt angår afgrænsningen af begreberne planer og programmer. Hverken Århuskonventionen eller Kievprotokollen var en del af EU-retten, da direktiv 2001/42 blev vedtaget. Konventionen eksisterede ganske vist allerede, men den nævnes ikke i direktiv 2001/42; navnlig har direktivet ikke til formål at gennemføre den. Direktivet foregriber i syvende betragtning hertil ganske vist den senere indgåede protokol og tjener i henhold til en erklæring, der blev afgivet ved protokollens ratificering, til dens gennemførelse, men deraf følger ikke, at protokollen gør en begrænsende fortolkning af direktivet påkrævet.

70. Desuden adskiller direktiv 2001/42 sig fra disse to internationale konventioner, da det netop ikke indeholder særlige bestemmelser for politikker eller generel lovgivning, som ville kræve en afgrænsning i forhold til planer og programmer.

71. I øvrigt ville en begrænsende fortolkning af begreberne plan og program på dette grundlag hverken være forenelig med princippet om en bred fortolkning af anvendelsesbetingelserne for direktiv 2001/42[34] eller med det overordnede mål om at underkaste foranstaltninger, som kan have mærkbare indvirkninger på miljøet, en miljøvurdering[35]. Det er ikke overraskende, at disse to tanker har mindre vægt i forbindelse med internationale konventioner med tredjelande. Disse stater er – til forskel fra EU i henhold til artikel 3, stk. 3, andet punktum, EU, artikel 191, stk. 2, TEUF og artikel 37 i chartret om grundlæggende rettigheder – ikke automatisk forpligtet til at stræbe efter et højt niveau for miljøbeskyttelse. Miljøaftaler med tredjelande kan derfor indeholde kompromisser, som ikke lever op til beskyttelsesniveauet i EU[36].

72. Derfor er det heller ikke obligatorisk at overføre typologien fra Århuskonventionen og Kievprotokollen på det ældre direktiv 2001/42.

73. Det er mere nærliggende at orientere sig efter Espoo-konventionens artikel 2, stk. 7, andet punktum, som blev en del af EU-retten under forhandlingerne om direktiv 2001/42, og som derfor snarere end de tidligere nævnte konventioner kan ses som en mulig inspirationskilde for direktivet. I henhold til de bindende udgaver af denne bestemmelse (engelsk, fransk og russisk) skal parterne i det nødvendige omfang bestræbe sig på at overføre principperne om vurdering af virkningerne på miljøet til deres politik, planer og programmer. Ifølge bestemmelsen behandles alle tre typer foranstaltninger ens.

34 — Dom af 22.3.2012, Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-567/10, EU:C:2012:159, præmis 37), og af 10.9.2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, præmis 50).

35 — Dom af 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, præmis 40), og af 22.3.2012, Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-567/10, EU:C:2012:159, præmis 30).

36 — Jf. domme af 14.7.1998, Safety Hi-Tech (C-284/95, EU:C:1998:352, præmis 48), og Bettati (C-341/95, EU:C:1998:353, præmis 46).

74. Følgelig er der ingen anledning til at begrænse den af Domstolen fundne definition af begreberne »planer og programmer« med hensyn til politikker eller lovgivning.

75. Dette ændres ikke af Belgiens anbringende om, at den omtvistede anordning kan sammenlignes med almindelige bindende forskrifter som omhandlet i artikel 6 i direktivet om industrielle emissioner [37], som ikke kræver miljøvurdering.

76. Det må ganske vist anerkendes, at direktivet om industrielle emissioner ikke fastsætter hverken miljøvurdering eller offentlighedens deltagelse for medlemsstaternes vedtagelse af sådanne forskrifter. Til forskel fra handlingsprogrammerne i henhold til nitratdirektivet findes der desuden heller ikke nogen anden EU-retsakt, som gør det nærliggende at betragte disse forskrifter som planer eller programmer.

77. Dermed er det imidlertid ikke udelukket, at almindelige bindende forskrifter som omhandlet i artikel 6 i direktivet om industrielle emissioner faktisk er planer eller programmer, som kræver en miljøvurdering i henhold til direktiv 2001/42. Sådanne forskrifter fastlægger nemlig kriterier og fremgangsmåder for anvendelse af områder eller arealer og regler og metoder til kontrol af projekter. De kan ligeledes have mærkbare indvirkninger på miljøet.

78. I øvrigt indeholder også handlingsprogrammerne i henhold til nitratdirektivet i henhold til bilag III, nr. 2), til dette direktiv en grænseværdi for udbringning af kvælstof.

79. Generelle grænseværdier kan derfor ligeledes være en del af »planer og programmer« i henhold til direktiv 2001/42.

D – *Afsluttende bemærkninger*

80. Foruden klassifikationen af den omtvistede anordning som plan eller program er der også yderligere betingelser for forpligtelsen til en strategisk miljøvurdering.

81. Hvad dette angår er Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) af den opfattelse, at den anfægtede anordning er en foranstaltning, som i henhold til artikel 2, litra a), andet led, i direktiv 2001/42 »kræves« ifølge love og administrative bestemmelser. Den vedrører også uomtvistet energiområdet, som nævnes i artikel 3, stk. 2, litra a), og godkendelsen af projekter, som er omfattet af VVM-direktivet, nemlig anlæg til udnyttelse af vindkraft til energiproduktion i henhold til bilag II, nr. 3, litra i).

82. EDORA er ganske vist af den opfattelse, at anordningens bestemmelser ikke kan få væsentlig indvirkning på miljøet, men dette er strengt taget ikke nogen betingelse for forpligtelsen til at gennemføre en miljøvurdering i henhold til artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42. Man kunne ganske vist udlede det modsatte af dommen i sagen Dimos Kropias Attikis, men i dette tilfælde ville vurderingen af muligheden for væsentlig indvirkning på miljøet være 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 [38]. Det forekommer ikke sandsynligt, at dette uden videre er muligt i forbindelse med fastsættelse af grænseværdier, navnlig for vindmøllers støjudvikling og periodiske skyggekastning.

37 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU af 24.11.2010 om industrielle emissioner (integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening) (EUT 2010, L 334, s. 17).

38 — Dom af 10.9.2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, præmis 47).

83. Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) vil dog muligvis skulle undersøge, om miljøvurderingen og offentlighedsdeltagelsen i forbindelse med de øvrige vallonske initiativer til regulering af anvendelse af vindkraft også omfattede den anfægtede anordnings indvirkning på miljøet, som EDORA gør gældende. Direktiv 2001/42 kræver nemlig principielt ikke nogen dobbelt kontrol af miljøindvirkningen, således at en separat miljøkontrol af anordningen muligvis ville have været overflødig [39]. Hvis det imidlertid er korrekt, som Patrice D'Oultremont m.fl. gør gældende, at påvirkningerne ikke er blevet vurderet i forbindelse med denne offentlighedsdeltagelse, kan den ikke erstatte en specifik miljøvurdering af den omtvistede anordning.

V – Forslag til afgørelse

84. Jeg foreslår derfor Domstolen at besvare anmodningen om præjudiciel afgørelse som følger:

»1) En »plan« eller et »program« i henhold til direktiv 2001/42/EF om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet er en retsakt, som fastlægger kriterier og fremgangsmåder for anvendelse af områder eller arealer og fastsætter regler og kontrolprocedurer, som gennemførelsen af et eller flere projekter er underlagt.

2) Artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42 forudsætter ikke, at den pågældende plan eller det pågældende program fastlægger en fuldstændig ramme for godkendelse af projekter.

3) En anordning, som indeholder forskellige bestemmelser om opstilling af vindmøller, herunder vedrørende sikkerhed, kontrol, reetablering og sikkerhedsstillelse, samt regler for støj, som er fastlagt i forhold til planzoner, og som fastlægger i det mindste en del af rammerne for indrømmelse af administrative tilladelser til anlæg som omhandlet i bilag II, nr. 3, litra i) i direktiv 2011/92/EU om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, skal kvalificeres som »en plan eller et program« i henhold til direktiv 2001/42.«

39 — Dom af 10.9.2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, præmis 58).