Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
föredraget den 14 juli 2016*

Mål C-290/15

Patrice D'Oultremont m.fl.
mot
Région wallonne

(begäran om förhandsavgörande från Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Belgien))

"Miljö — Direktiv 2001/42/EG — Plan och program — Definition — Installation av vindkraftverk"

I – Inledning

1. Utbyggnaden av produktionen av energi från vindkraft är mycket omdiskuterad och möter delvis häftigt motstånd. Ändå uppmuntras den av unionen och många medlemsstater på grund av de hotande klimatförändringarna.

2. Anledningen till förevarande tvist är att utfärdandet av vissa bestämmelser om vindkraftverk i den belgiska regionen Vallonien inte föregåtts av någon miljöbedömning med allmänhetens deltagande i enlighet med direktivet om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan** (nedan kallat SMB-direktivet, SMB står för strategisk miljöbedömning). Detta är beklagligt redan av den anledningen att ett sådant förfarande kan vara ett forum för oenigheten beträffande sådana projekt och bidra till en mer saklig diskussion.

3. Det var först för några år sedan som EU-domstolen i domen i de förenade målen Terre wallonne och Inter-Environnement Wallonie*** för första gången analyserade innehållet i SMB-direktivet. Sedan dess har en omfattande rättspraxis beträffande detta utvecklats.**** Ändå konfronteras vi genom denna begäran om förhandsavgörande på nytt med den centrala frågan i det första målet, nämligen betydelsen av begreppsparet "planer och program". Domstolen ska nämligen avgöra huruvida en förordning i vilken bland annat regler för buller och periodisk skuggpåverkan från vindkraftverk fastställs utgör en plan eller ett program i den mening som avses i SMB-direktivet och därför eventuellt kräver en miljöbedömning.

* Originalspråk: tyska.

** Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 (EGT L 197, 2001, s. 30).

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

**** Sedan dess har domstolen besvarat frågor om detta direktiv i ytterligare nio förslag till avgöranden. Utöver förevarande mål behandlas dessutom för närvarande minst två ytterligare hänskjutanden.

4. I det hittillsvarande förfarandet vid domstolen har det dock inte tagits hänsyn till att det tidigare i ytterligare en dom har gjorts en abstrakt definition av vad som menas med en plan eller ett program i den mening som avses i SMB-direktivet, förutom många viktiga konstateranden beträffande andra områden av EU:s miljölagstiftning. Enligt domen är det fråga om en rättsakt i vilken kriterierna och formerna för landskapsplaneringen anges och som fastställer regler och förfaranden för kontroll som ett eller flera projekt ska underställas.***** Det återstår således också bara att undersöka huruvida definitionen behöver nyanseras och huruvida den är relevant i det aktuella fallet.

II – Tillämpliga bestämmelser

A – *Internationell rätt*

5. Unionslagstiftningen om miljöprövning har nära samband med olika internationella konventioner.

1. Esbokonventionen

6. Esbokonventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang****** undertecknades år 1991 och godkändes år 1997 för dåvarande Europeiska gemenskapen.*******

7. Prövning av planer och program behandlas i artikel 2.7:

”Miljökonsekvensbedömningar som erfordras enligt denna konvention skall, som ett minimikrav, utföras när den föreslagna verksamheten är på projektnivån. Parterna skall i skälig utsträckning sträva efter att tillämpa principerna om miljökonsekvensbedömningar även på politiska riktlinjer, planer och program.”

2. Kievprotokollet

8. Sedan år 2008 har unionen varit ansluten till Kievprotokollet******** (nedan kallat Kievprotokollet) till Esbokonventionen.********* Bestämmelserna i protokollet överensstämmer i stort sett med SMB-direktivet och införlivas genom detta direktiv.**********

9. I artikel 13 i Kievprotokollet behandlas utarbetandet av politiska riktlinjer och rättsföreskrifter, men i SMB-direktivet finns ingen motsvarighet.

”1. Varje part ska sträva efter att se till att hänsyn till miljön inbegripet hälsan övervägs och i lämplig utsträckning integreras när parten utarbetar förslag till politiska riktlinjer och lagstiftning som kan antas medföra betydlig påverkan på miljön inbegripet hälsan.

2. …”

***** Dom av den 11 september 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m.fl. (C-43/10, EU:C:2012:560, punkt 95).

****** EGT C 104, 1992, s. 7.

******* I enlighet med förslaget till rådets beslut om godkännande, på Europeiska gemenskapens vägnar, av den första och andra ändringen av UN/ECE:s Esbokonvention om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang (KOM(2007) 470 slutlig) godkände gemenskapen konventionen den 27 juni 1997 genom ett icke offentliggjort rådsbeslut som tydligen var daterat den 15 oktober 1996 (se förslaget till rådets första beslut i EGT C 104, 1992, s. 5).

******** EUT L 308, 2008, s. 35.

********* Rådets beslut 2008/871/EG av den 20 oktober 2008 om godkännande på Europeiska gemenskapens vägnar av protokollet om strategiska miljöbedömningar till FN/ECE:s Esbokonvention från 1991 om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang (EUT L 308, 2008, s. 33).

********** Se förklaring från Europeiska gemenskapen i enlighet med artikel 23.5 i protokollet om strategiska miljöbedömningar till Esbokonventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang, EUT L 308, 2008, s. 34.

3. Århuskonventionen

10. Även i 1998 års konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor********** (nedan kallad Århuskonventionen) berörs miljöprövning.

11. I artikel 6 i Århuskonventionen finns bestämmelser om allmänhetens deltagande när aktiviteter godkänns.********** I artiklarna 7 och 8 behandlas allmänhetens deltagande i samband med planer, program, politiska riktlinjer och rättsföreskrifter.

12. Artikel 7 fjärde meningen i Århuskonventionen, som avser politiska riktlinjer, bör framhållas:

”Varje part skall i lämplig utsträckning bemöda sig om att ge allmänheten möjlighet att delta i utarbetandet av riktlinjer avseende miljön.”

13. Enligt artikel 8.1 i Århuskonventionen ska varje part ”sträva efter att främja ett effektivt deltagande från allmänhetens sida på ett lämpligt stadium medan det fortfarande finns alternativ när myndigheterna utarbetar lagar och andra författningar som kan ha en betydande miljöpåverkan.”

B – *De unionsrättsliga bestämmelserna*

1. SMB-direktivet

14. Syftet med SMB-direktivet framgår framför allt av artikel 1, som har följande lydelse:

”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.”

15. Planer och program definieras i artikel 2 a, som har följande lydelse:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

a) planer och program: planer och program, inklusive dem som samfinansieras av Europeiska gemenskapen, 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.”

16. I artikel 3 anges för vilka planer och program en miljöbedömning ska utföras. Viktigast är punkterna 1, 2 och 4:

”1. En miljöbedömning, i enlighet med artiklarna 4–9 i detta direktiv skall utföras för planer och program som avses i punkterna 2–4 och som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

********** EUT L 124, 2005, s. 4, antagen genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 (EUT L 124, 2005, s. 1).

********** Se mitt förslag till avgörande Lesoochranárske Zoskupenie (II) (C-243/15, EU:C:2016:491, punkterna 64–85).

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 direktiv 92/43/EEG.

3. …

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."

17. I bilaga I anges vilka uppgifter som ska ingå i miljörapporten. Av särskilt intresse är punkt c, enligt vilken de kännetecknande miljöförhållandena i områden som kan antas komma att påverkas betydligt ska beskrivas.

18. I bilaga II anges kriterier för att avgöra om påverkan kan antas vara betydande enligt artikel 3.5 i SMB-direktivet. De särdrag hos påverkan och hos det område som kan antas komma att påverkas och som ska anges enligt bilaga II.2 femte till sjunde strecksatsen bör framhävas:

— "påverkans storlek och fysiska omfattning (geografiskt område och antalet personer som kan antas komma att beröras),

— betydelsen av och sårbarheten hos det område som kan antas komma att beröras på grund av

  — kulturarvet eller speciella särdrag i naturen,

  — överskridna miljökvalitetsstandarder eller gränsvärden,

  — intensiv markanvändning,

— påverkan av områden eller natur som har erkänd nationell, gemenskaps- eller internationell skyddsstatus."

2. MKB-direktivet

19. MKB-direktivet********** har ersatt direktiv 85/337/EEG och omfattar enligt dess bilaga II.3 i "[a]nläggningar för utnyttjande av vindkraft för energiproduktion (grupper av vindkraftverk)".

********** 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, 2011, s. 1) senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU av den 16 april 2014 (EUT L 124, 2014, s. 1).

C – Belgisk rätt

20. Den vallonska regeringens förordning av den 13 februari 2014 om sektorsvillkor för vindkraftsparker med en effekt som överstiger eller är lika med 0,5 MW (nedan kallad den upphävda förordningen) avser huvudsakligen drift av vindturbiner (tillträde, kontroller, underhåll), förhindrande av olyckor och bränder (bland annat stängning av vindkraftverket), buller, periodisk skuggpåverkan från den roterande rotorn, det tillåtna magnetfältet, sanering av platserna i händelse av en permanent stängning samt lämnande av en ekonomisk garanti.

21. På bullerområdet varierar gränsvärdena bland annat beroende på vad olika områden används till enligt stadsplaneringen, det vill säga om det rör sig om bostadsområden, jordbruksområden, områden med ekonomisk verksamhet eller andra områden. I den angripna förordningen fastställs en mindre strikt bullernorm – förutom under sommarnätter och i bostadsområden och bostadsområden av landsbygdskaraktär – än i de allmänna villkor som är tillämpliga på alla anläggningar.

III – Bakgrund och begäran om förhandsavgörande

22. Den vallonska regeringen har tagit olika initiativ när det gäller vindturbiner och har i detta sammanhang även publicerat en miljörapport som allmänheten har kunnat yttra sig om. Hittills har emellertid inget av initiativen lett till att några bindande regler har antagits.

23. Valloniens regering har i stället antagit den angripna förordningen, vilken klagandena i det nationella målet (D'Oultremont m.fl.) har angripit vid belgiska Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen). Parterna tvistar i synnerhet om huruvida förordningen skulle ha underkastats en strategisk miljöprövning.

24. Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) har därför hänskjutit följande fråga till domstolen:

"Ska artiklarna 2 a och 3.2 a i SMB-direktivet tolkas så, att de innebär att beteckningen 'planer och program', i den mening som avses i dessa artiklar, omfattar en förordning som innehåller diverse bestämmelser beträffande installation av vindkraftverk, däribland säkerhetsåtgärder, kontrollåtgärder, reparationsåtgärder, trygghetsåtgärder och bullernormer som definierats beroende på typ av stadsplaneringsområde, bestämmelser i vilka det anges under vilka förutsättningar administrativa tillstånd får utfärdas som ger en byggherre rätt att uppföra och driva sådana anläggningar som enligt nationell rätt ska genomgå en miljökonsekvensbedömning?"

25. Patrice D'Oultremont m.fl., den belgiska sammanslutningen för förnybar och alternativ energi (Fédération de l'Énergie d'origine renouvelable et alternative ASBL, nedan kallad EDORA), Konungariket Belgien, Konungariket Nederländerna och Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden och deltagit i den muntliga förhandlingen, vilken ägde rum den 7 april 2016. I den muntliga förhandlingen deltog dessutom Republiken Frankrike.

IV – Bedömning

26. Med begäran om förhandsavgörande vill Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) få klarhet i huruvida en förordning som innehåller bestämmelser om installation och drift av vindkraftverk och därmed fastställer ramar för godkännande av dessa anläggningar utgör en plan eller ett program i den mening som avses i SMB-direktivet.

27. Enligt artikel 2 a i SMB-direktivet avses i detta direktiv med beteckningen planer och program såväl planer och program som ändringar av dem som utarbetas och/eller antas av en myndighet eller som utarbetas av en myndighet för att antas av parlamentet eller regeringen genom ett lagstiftningsförfarande och som krävs i lagar och andra författningar.

28. Såsom jag tidigare har förklarat beträffande ett annat mål ges detta begreppspar inte någon egentlig definition i bestämmelsen, utan det definieras endast på så sätt att uttrycket planer och program i den mening som avses i direktivet utgör planer och program som uppfyller vissa ytterligare förutsättningar. **********

29. Inte heller i domstolens första dom avseende SMB-direktivet, i målet Terre wallonne och Inter-Environnement Wallonie, med anledning av en begäran om förhandsavgörande från belgiska Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) gavs det någon omfattande definitionen av det för direktivet centrala begreppsparet. Domstolen fastslog i stället bara att åtgärdsprogrammen enligt nitratdirektivet ********** utgör planer och program både när det gäller deras kännetecken och när det gäller unionslagstiftarens avsikt. **********

30. Denna försiktighet när det gäller att definiera begreppsparet planer och program beror på att begreppen både i samband med SMB-direktivet och i unionsrätten i övrigt används för ett stort antal olika åtgärder. Deras specifika betydelse vid fortsatt tillämpning av SMB-direktivet kunde åtminstone vid den tidpunkten dock ännu inte förutses. Den omständigheten att unionslagstiftaren redan i direktiv 2003/35 ********** lät förstå att åtgärdsprogram enligt nitratdirektivet skulle utgöra planer eller program i den mening som avses i SMB-direktivet, ********** gjorde det inte heller lättare att avgränsa begreppen.

31. Nu har det i begäran om förhandsavgörande och av parterna emellertid yrkats att denna lucka ska fyllas, och de har i detta sammanhang diskuterat olika möjliga definitioner.

32. Det har hittills inte beaktats att domstolen sedan dess i domen i målet Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m.fl. har definierat vad som avses med en plan eller ett program med hänvisning till vad den i domen i målet Inter-Environnement Bruxelles m.fl. ********** fastslagit beträffande målen för SMB-direktivet. Enligt denna dom är det fråga om en rättsakt i vilken kriterierna och formerna för landskapsplaneringen anges och i vilken fastställs regler och förfaranden för kontroll som ett eller flera projekt ska underställas (nedan kallad domstolens definition). **********

33. I övrigt har domstolen understrukit att med beaktande av SMB-direktivets (generella) syfte, som är att sörja för en hög nivå på skyddet av miljön, ska bestämmelserna om direktivets räckvidd tolkas extensivt. Detta gäller särskilt de bestämmelser i direktivet som innehåller definitioner av i direktivet angivna rättsakter. **********

********** 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, punkt 38).

********** Rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1981 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket (EGT L 375, 1991, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 192), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1882/2003 av den 29 september 2003 om anpassning till rådets beslut 1999/468/EG av de bestämmelser i rättsakter som omfattas av förfarandet i artikel 251 i EG-fördraget som avser de kommittéer som biträder kommissionen när den utövar sina genomförandebefogenheter (EUT L 284, 2003, s. 1).

********** Dom av den 17 juni 2010, Terre wallonne och Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 och C-110/09, EU:C:2010:355, punkt 42).

********** Europaparlamentets och rådets direktiv av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG (EUT L 156, 2003, s. 17).

********** 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, punkt 26).

********** Dom av den 22 mars 2012, Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-567/10, EU:C:2012:159, punkt 30).

********** Dom av den 11 september 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m.fl. (C-43/10, EU:C:2012:560, punkt 95).

********** Dom av den 22 mars 2012, Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-567/10, EU:C:2012:159, punkt 37), och dom av den 10 september 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, punkt 50).

34. I tveksamma fall ska avgränsningen av begreppsparet i förhållande till andra åtgärder därför göras utifrån det specifika syfte som anges i artikel 1 i SMB-direktivet, nämligen att planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan ska bli föremål för en miljöbedömning. **********

35. I den angripna förordningen fastställs enligt domstolens definition kriterier och former för användning av vindkraftverk och regler och förfaranden för kontroll av ett obestämt antal vindkraftsprojekt. Att dess regler kan medföra betydande miljöpåverkan ligger nära tillhands. Redan av denna anledning verkar det mycket meningsfullt att underkasta den en miljöbedömning med allmänhetens deltagande. Särskilt om villkoren för att tillämpa SMB-direktivet tolkas extensivt talar detta för att förordningen ska anses utgöra en plan eller ett program.

36. Av begäran om förhandsavgörande framgår det emellertid att Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) överväger möjligheten att en plan eller ett program ska avse ett geografiskt mer begränsat område (se avsnitt A) och/eller utgöra ett övergripande och sammanhängande angreppssätt i form av en konkret och detaljerad plan (se avsnitt B). Därutöver kräver några parter en avgränsning i förhållande till mer generella regler (se avsnitt C).

A – *Nödvändig anknytning till ett geografiskt område*

37. I sina överväganden beträffande den anknytning till ett geografiskt område som krävs stöder sig Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) på regler i bilagorna till SMB-direktivet. Enligt dessa ska den miljörapport som ska utarbetas vid en miljöbedömning beskriva de kännetecknande miljöförhållandena i områden som kan antas komma att påverkas betydligt (bilaga I c). Också när man bedömer huruvida betydande miljöpåverkan kan förväntas ska hänsyn tas till omständigheter i ett geografiskt område (bilaga II.2 femte till sjunde strecksatsen). Förebilden för dessa regler är förmodligen planer för markanvändning.

38. På samma sätt skulle man kunna tolka domstolens definition av begreppen planer och program så, att en plan eller ett program ska omfatta ett visst geografiskt område, eftersom rättsakten i fråga ska avse användningen av områd*et.* **********

39. Med en sådan tolkning vore det tveksamt om den omtvistade förordningen har tillräcklig anknytning till vissa geografiska områden. Dess primära anknytning till ett geografiskt område utgörs av att den gäller för hela regionen Vallonien. Endast förordningens gränsvärden för buller har en närmare geografisk anknytning, eftersom de fastställs för olika typer av planeringsområden.

40. Dock anges det varken i SMB-direktivet eller i domstolens definition några kriterier som visar vilken avgränsning av områden som skulle vara tillräckligt exakt för att avse en plan eller ett program.

41. Och vid närmare betraktande kan också de områdesrelaterade kraven i bilagorna tillämpas på ett meningsfullt sätt på de bestämmelser som liksom förordningen gäller för en hel region eller för vissa typer av områden inom en region.

42. Detta är särskilt tydligt när det gäller gränsvärden för buller. De är tydligt baserade på antaganden om sårbarheten hos de olika områdestyperna, vilka i sin tur motsvarar vissa arealer inom regionen Vallonien, till exempel alla bostadsområden. Dessa antaganden kan beskrivas och diskuteras i samband med bedömningen av eventuell miljöpåverkan på dessa områden.

********** Se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 februari 2012, Inter-Environnement Wallonie och Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punkt 40), och dom av den 22 mars 2012, Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-567/10, EU:C:2012:159, punkt 30).

********** Min kursivering.

43. Slutligen gäller samma sak för bestämmelser som gäller för hela regionen Vallonien, eftersom de är baserade på överväganden beträffande miljöpåverkan och känsliga områden inom denna region, som också kan beskrivas och diskuteras. När sådana regler utarbetas skulle man kunna (och borde man) göra prognoser för var i hela regionen sådana projekt kan förväntas och vilken effekt reglerna således kommer att få. Under ideala förhållanden leder sådana överväganden och diskussionen i samband med allmänhetens deltagande till att de föreslagna bestämmelserna förbättras, till exempel genom att projekten i fråga förbjuds för vissa platser eller att det ställs särskilt stränga krav på dem, medan kraven kan sänkas på andra platser.

44. För övrigt finns det därför paralleller mellan förordningen och de åtgärdsprogram som har godkänts som planer eller program enligt nitratdirektivet, vilka visserligen i princip bara behöver upprättas för känsliga områden,********** men enligt artikel 3.5 i detta direktiv också kan genomföras för en medlemsstats hela territorium.

45. Jag föreslår följaktligen att definitionen av begreppen planer och program i den mening som avses i SMB-direktivet ska preciseras på så sätt att de inte måste avse användningen av ett visst område, utan användningen av områden eller arealer generellt.

B – *Huruvida den fastställda ramen för projektet är heltäckande*

46. Det framgår också av begäran om förhandsavgörande att den angripna förordningen visserligen avser en bestämd ekonomisk sektor, nämligen drift av vindkraftsparker, men att den inte definierar någon fullständig ram, det vill säga inte någon fullständig uppsättning samordnade åtgärder. Därför undrar Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) om åtgärder som bara fastställer delar av en ram för godkännande av projekt kan anses som en plan eller ett program.

47. Domstolens definition av planer och program skulle kunna tala för att en fullständig ram är nödvändig. Den avser kriterier*na* och former*na* för användningen.********** Det skulle man kunna tolka så, att i princip alla kriterier och former för användningen måste ingå i planen eller programmet, alltså att en heltäckande ram måste fastställas.

48. Frågeställningen avser dock strängt taget inte så mycket tolkningen av begreppen planer och program i den mening som avses i artikel 2 a i SMB-direktivet som frågan huruvida en sådan åtgärd ska underställas en miljöbedömning i enlighet med artikel 3.2 a eller artikel 3.4. Enligt dessa bestämmelser ska nämligen planen eller programmet i fråga fastställa ramen för framtida godkännande av projekt, för att omfattas av en miljöbedömning. Enligt systematiken i SMB-direktivet kan det alltså finnas planer och program som inte fastställer någon ram och för vilka det därför inte heller behövs någon miljöbedömning.

49. Detta bekräftas i artikel 3.2 b i SMB-direktivet. Den avser en andra grupp av planer och program, med avseende på vilka det visserligen ska göras en miljöbedömning, men inte nödvändigtvis fastställer någon ram för godkännande av projekt. Det rör sig om planer som med tanke på att de kan antas påverka områden kräver en bedömning enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet.

50. Oberoende av om nödvändigheten av en ram knyter an till begreppsparet planer och program eller om det är fråga om ett separat villkor för vissa skyldigheter att göra en miljöbedömning, ska det emellertid klarläggas huruvida ramen måste vara heltäckande. I annat fall kan Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) nämligen inte avgöra det mål avseende nödvändigheten av en miljöbedömning som har anhängiggjorts vid denna.

********** Dom av den 17 juni 2010, Terre wallonne och Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 och C-110/09, EU:C:2010:355, punkterna 36 och 47).

********** Min kursivering.

51. Belgien och EDORA anser i detta sammanhang att en plan eller ett program ska utgöra ett övergripande och sammanhängande angreppssätt som innebär en konkret och detaljerad planläggning. Domstolen har mycket riktigt i samband med åtgärdsplanerna enligt nitratdirektivet understrukit att de har en sådan kvalitet,********** eftersom den har klassificerat dessa som planer eller program i den mening som avses i SMB-direktivet.

52. Detta uttalande från domstolen gäller dock bara de handlingsplaner som det målet avsåg, och det har tydligen härvidlag hämtats inspiration från den äldre praxis beträffande kraven på program enligt vattenlagstiftningen som Belgien också har hänvisat till.**********

53. De unionsrättsliga kraven på planer eller program som ska uppnå vissa mål som stadgas i unionsrätten förklaras naturligtvis av respektive mål, till exempel när det gäller åtgärdsplaner enligt nitratdirektivet av målet att begränsa spridningen av nitrat i jordbruket. Sådana åtgärder måste vara utformade så, att målen i fråga kan nås. För detta behövs det i regel ett sammanhängande angreppssätt i form av en konkret och detaljerad planläggning.

54. Definitionen av planer eller program i den mening som avses i SMB-direktivet är däremot oberoende av målet med respektive åtgärd. Den ska utgå från målet för SMB-direktivet som består i att beslut om planer eller program som kan ha avsevärd påverkan på miljön först ska underställas en miljöbedömning.********** För detta mål för SMB-direktivet har det ingen betydelse vilket målet för respektive åtgärd är eller huruvida det i detta avseende utgör ett övergripande och sammanhängande angreppssätt i form av en konkret och detaljerad planläggning eller bara avser en viss delaspekt av ett problemområde.

55. För övrigt skulle en begränsning av SMB-direktivet till att endast gälla övergripande och sammanhängande angreppssätt inbjuda till att kringgå skyldigheten att göra en miljöbedömning genom att dela upp sådana angreppssätt i flera delåtgärder som var för sig inte är omfattande och därför inte kräver någon miljöbedömning. Såsom kommissionen har anfört har domstolen emellertid tidigare avvisat ett sådant tillvägagångssätt för att kringgå SMB-direktivet.**********

56. Därför kan varken domstolens definition eller artiklarna 3.2 a och 3.4 i SMB-direktivet tolkas så, att en plan eller ett program ska innehålla ett sådant övergripande och sammanhängande angreppssätt. Det måste snarare också vara möjligt att tillämpa förfarandet för en strategisk miljöbedömning på en åtgärd som bara fastställer en del av ramen för det senare godkännandet av projekt, det vill säga avser vissa aspekter av en användning av områden, om användningen enligt denna åtgärd kan ha avsevärd miljöpåverkan.

57. Jag föreslår därför att domstolens definition ska preciseras på så sätt att planer eller program i den mening som avses i SMB-direktivet inte måste fastställa kriterier*na* och former*na* för användningen, utan att det är tillräckligt att kriterier och former över huvud taget fastställs. Dessutom förutsätts det inte i artikel 3.2 a i SMB-direktivet att planen eller programmet i fråga fastställer en heltäckande ram för godkännandet av projekt.

********** Dom av den 17 juni 2010, Terre wallonne och Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 och C-110/09, EU:C:2010:355, punkt 47).

********** Dom av den 21 januari 1999, kommissionen/Belgien (C-207/97, EU:C:1999:17, punkt 40). Se även, beträffande åtgärder för planläggning enligt avfallslagarna, den av Nederländerna nämnda domen av den 4 juli 2000, kommissionen/Grekland (C-387/97, EU:C:2000:356, punkt 76).

********** Dom av den 28 februari 2012, Inter-Environnement Wallonie och Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punkt 40), och dom av den 22 mars 2012, Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-567/10, EU:C:2012:159, punkt 30).

********** Dom av den 21 september 1999, kommissionen/Irland (C-392/96, EU:C:1999:431, punkt 76).

C – *Avgränsning i förhållande till generella bestämmelser*

58. Flera parter har slutligen försökt skilja planer och program från mer generella regler som den omtvistade förordningen innehåller, vilka enligt deras uppfattning inte omfattas av SMB-direktivet. Deras tyngsta argument avser att vissa internationella konventioner fastställer lägre krav för allmänhetens deltagande och miljöbedömning av politiska riktlinjer och generella bestämmelser än för planer och program (se avsnitt 2). Innan jag undersöker dessa argument vill jag dock erinra om att planer eller program också kan ha lagstiftningskaraktär och därför inte redan av denna anledning automatiskt faller utanför tillämpningsområdet för SMB-direktivet (se avsnitt 1).

1. Planers och programs lagstiftningskaraktär

59. Det framgår redan av artikel 2 a första strecksatsen i SMB-direktivet att planer och program kan antas av parlament eller regering genom ett lagstiftningsförfarande.

60. I SMB-direktivet finns däremot ingen bestämmelse som motsvarar artikel 2.5 i MKB-direktivet. Enligt SMB-direktivet kan medlemsstaterna undanta ett projekt som godkänns genom en särskild nationell lagstiftningsakt från bestämmelserna om allmänhetens deltagande. **********

61. Domstolen har följaktligen beträffande åtgärdsprogram enligt nitratdirektivet fastslagit att inte alla lagstiftningsåtgärder utgör en plan eller ett program i den mening som avses i SMB-direktivet, men att enbart den omständigheten att en sådan åtgärd antas i ett lagstiftningsförfarande inte undantar den från direktivets tillämpningsområde. **********

62. Även i den definition av planer och program som domstolen senare har slagit fast ingår uppenbarligen lagstiftningsåtgärder, eftersom lagar kan utgöra rättsakter som fastställer kriterier och former för användningen av områden och för markanvändningen samt regler och metoder för att kontrollera projekt.

63. Räckvidden av begreppen planer och program i SMB-direktivet kan följaktligen inte begränsas genom att åtgärder som vidtas i form av en lag utesluts.

2. Åtgärdens innehåll

64. Några av parterna gör därför åtskillnad mellan planer och program och andra åtgärder utifrån innehållet.

65. I förhållandet mellan planer och program å ena sidan och enskilda projekt å andra sidan är det på sin plats att göra en sådan åtskillnad på grund av förhållandet mellan SMB-direktivet och MKB-direktivet. Det är inte meningsfullt att bedöma de möjliga miljökonsekvenserna av en åtgärd två gånger i enlighet med båda direktiven. ********** Redan av den anledningen är MKB-direktivet den mer specifika regeln för enskilda projekt. **********

********** 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, punkt 40).

********** Dom av den 17 juni 2010, Terre wallonne och Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 och C-110/09, EU:C:2010:355, punkt 41).

********** Se dom av den 22 september 2011, Valčiukienė m.fl. (C-295/10, EU:C:2011:608, punkt 62), och dom av den 10 september 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, punkt 58).

********** Se mitt förslag till avgörande i målet Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m.fl. (C-43/10, EU:C:2011:651, punkt 151).

66. För att avgränsa planer och program inte bara från enskilda projekt, utan i den andra riktningen från (ännu) mer generella regler, har några av parterna hänvisat till artiklarna 7 och 8 i Århuskonventionen och till Kievprotokollet.

67. Åtgärderna beskrivs mest detaljerat i Århuskonventionen. I artikel 7 första till tredje meningen föreskrivs allmänhetens deltagande i lämplig omfattning i samband med miljörelaterade planer och program. Dessutom krävs det enligt artikel 7 fjärde meningen att de stater som har anslutit sig till konventionen ska bemöda sig om att ge allmänheten möjlighet att delta i utarbetandet av riktlinjer avseende miljön. Slutligen ska parterna enligt artikel 8 sträva efter att främja allmänhetens deltagande i utarbetandet av lagar och andra författningar som kan ha en betydande miljöpåverkan.

68. Även i Kievprotokollet, som speciellt avser en strategisk miljöbedömning, görs denna åtskillnad. Medan reglerna för planer och program i stor utsträckning motsvarar SMB-direktivet, finns det i protokollet dessutom en artikel 13 där politiska riktlinjer och bestämmelser uttryckligen tas upp. När dessa utarbetas ska parterna endast sträva efter att se till att hänsyn tas till miljön.

69. Det tycks dock vara uteslutet att dessa internationella konventioner beträffande en avgränsning av begreppen plan och program har varit förebild för SMB-direktivet. Varken Århuskonventionen eller Kievprotokollet ingick i unionsrätten när SMB-direktivet antogs. Konventionen fanns visserligen redan, men den nämns inte i SMB-direktivet, och direktivet syftar i synnerhet inte till att genomföra denna. I skäl 7 föregriper direktivet visserligen det senare antagna protokollet och tjänar enligt en förklaring som avgavs vid dess ratificering till att genomföra detta, men inte heller av detta framgår det att protokollet innebär att en restriktiv tolkning av direktivet är nödvändig.

70. SMB-direktivet skiljer sig dessutom från dessa båda internationella konventioner, eftersom det inte innehåller några särskilda bestämmelser om politiska riktlinjer eller generella regler som skulle kräva en avgränsning i förhållande till planer och program.

71. För övrigt skulle en restriktiv tolkning av begreppen plan och program på denna grund inte vara förenlig med vare sig principen om en vid tolkning av villkoren för tillämpning av SMB-direktivet********** eller med det övergripande målet att åtgärder som kan antas ha betydande miljöpåverkan ska bli föremål för en miljöbedömning.********** Det är inte överraskande att sådana tankar väger mindre tungt i samband med internationella konventioner med tredjeländer. Dessa länder är – till skillnad från unionen enligt artikel 3.3 andra meningen FEU, artikel 191.2 FEUF och artikel 37 i stadgan om de grundläggande rättigheterna – inte nödvändigtvis skyldiga att sörja för en hög miljöskyddsnivå. Miljökonventioner med tredjeländer kan därför innehålla kompromisser som inte når upp till miljöskyddsnivån inom EU.**********

72. Det föreligger därför inte någon skyldighet att överföra bedömningen från Århuskonventionen och Kievprotokollet till det äldre SMB-direktivet.

********** Dom av den 22 mars 2012, Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-567/10, EU:C:2012:159, punkt 37), och dom av den 10 september 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, punkt 50).

********** Dom av den 28 februari 2012, Inter-Environnement Wallonie och Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punkt 40), och dom av den 22 mars 2012, Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-567/10, EU:C:2012:159, punkt 30).

********** Se dom av den 14 juli 1998, Safety Hi-Tech (C-284/95, EU:C:1998:352, punkt 48), och dom av den 14 juli 1998, Bettati (C-341/95, EU:C:1998:353, punkt 46).

73. Det ligger närmare tillhands att utgå från artikel 2.7 andra meningen i Esbokonventionen som under förhandlingarna beträffande SMB-direktivet kom att ingå i unionsrätten och därför snarare kan ses som en inspirationskälla för direktivet än de tidigare nämnda konventionerna. Enligt de bindande lydelserna av denna bestämmelse (engelska, franska och ryska) ska parterna sträva efter att tillämpa principerna för miljöbedömning på lämpligt sätt på politiska riktlinjer, planer och program. Enligt denna bestämmelse ska alla tre typerna av åtgärder behandlas lika.

74. Det finns därför ingen anledning till att begränsa domstolens definition av begreppen planer och program när det gäller politiska riktlinjer eller rättsföreskrifter.

75. Belgiens argument att den omtvistade förordningen kan jämföras med generella bindande regler i den mening som avses i artikel 6 i direktivet om industriutsläpp********** vilka inte kräver någon miljöbedömning, föranleder inte någon annan bedömning.

76. Det ska visserligen i detta avseende medges att direktivet om industriutsläpp varken föreskriver någon miljöbedömning eller allmänhetens deltagande när sådana bestämmelser antas av medlemsstaterna. Och till skillnad från åtgärdsprogrammen enligt nitratdirektivet finns det inte heller någon annan unionsakt enligt vilken dessa bestämmelser ska klassificeras som planer eller program.

77. Därmed är det dock inte uteslutet att generella bindande regler i den mening som avses i artikel 6 i direktivet om industriutsläpp faktiskt utgör planer eller program för vilka det krävs en miljöbedömning enligt SMB-direktivet. I sådana regler fastställs nämligen kriterier och former för användningen av områden och för markanvändningen samt regler och metoder för att kontrollera projekt. Det står klart att även de kan ha betydande miljöpåverkan.

78. I åtgärdsprogrammen enligt nitratdirektivet ska för övrigt också ett gränsvärde för kväveutsläpp anges enligt bilaga 3.2 till detta direktiv.

79. Allmänna gränsvärden kan därför också ingå i planer och program i den mening som avses i SMB-direktivet.

D – *Avslutande kommentarer*

80. Förutom klassificering av den omtvistade förordningen som plan eller program finns det ytterligare villkor för skyldigheten att göra en strategisk miljöbedömning.

81. I detta avseende anser Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) att den angripna förordningen utgör en åtgärd som enligt artikel 2 a andra strecksatsen i SMB-direktivet ”krävs” i lagar och andra författningar. Den avser också ostridigt området energi som nämns i artikel 3.2 a och tillstånd för projekt som omfattas av MKB-direktivet, nämligen vindkraftverk i den mening som avses i bilaga II.3 i.

82. EDORA anser visserligen att reglerna i förordningen inte kan medföra någon avsevärd miljöpåverkan, men det är strängt taget inget villkor för skyldigheten att göra en miljöbedömning enligt artikel 3.2 a i SMB-direktivet. Man skulle visserligen kunna utläsa motsatsen i domen i målet Dimos Kropias Attikis, men i detta fall skulle bedömningen av eventuell avsevärd miljöpåverkan begränsas till

********** Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (EUT L 334, 2010, s. 17).

frågan huruvida det på grundval av objektiva omständigheter kan uteslutas att planen eller projektet avsevärt påverkar området.********** Det verkar osannolikt att detta utan vidare är möjligt när gränsvärden fastställs, särskilt för buller och periodisk skuggpåverkan från vindkraftverk.

83. Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) kommer dock eventuellt att ha att undersöka huruvida miljöbedömningen och allmänhetens deltagande i samband med andra vallonska initiativ för att reglera användningen av vindkraft också omfattade den angripna förordningens inverkan på miljön, vilket EDORA har gjort gällande. SMB-direktivet kräver nämligen i princip inte någon dubbel bedömning av miljöpåverkan, varför en separat miljöbedömning av förordningen eventuellt skulle ha varit överflödig.********** Om det, vilket Patrice D'Oultremont m.fl. har gjort gällande, är korrekt att inlagorna i samband med allmänhetens deltagande inte bedömdes, kan detta deltagande inte ersätta en specifik miljöbedömning av den omtvistade förordningen.

V – Förslag till avgörande

84. Jag föreslår därför att domstolen besvarar begäran om förhandsavgörande enligt följande:

1) En plan eller ett program i den mening som avses i direktiv 2001/42/EG om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan utgör en rättsakt som fastställer kriterier och former för användningen av områden och för markanvändningen och bestämmer de regler och metoder för att kontrollera projekt som genomförandet av ett eller flera projekt omfattas av.

2) I artikel 3.2 i direktiv 2001/42 förutsätts det inte att planen eller programmet i fråga fastställer en heltäckande ram för godkännandet av projekt.

3) En förordning som innehåller diverse bestämmelser om installation av vindkraftverk, däribland säkerhetsåtgärder, kontrollåtgärder, reparationsåtgärder och trygghetsåtgärder och bullernormer som definierats beroende på typ av stadsplaneringsområde, bestämmelser i vilka det åtminstone till en del anges under vilka förutsättningar administrativa tillstånd får utfärdas för anläggningar som anges i bilaga 2.3 i) i direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt ska klassificeras som en plan eller ett program i den mening som avses i direktiv 2001/42.

********** Dom av den 10 september 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, punkt 47).
********** Dom av den 10 september 2015, Dimos Kropias Attikis (C-473/14, EU:C:2015:582, punkt 58).