FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT JULIANE KOKOTT

föredraget den 4 mars 2010 [1]

I — Inledning

1. Dessa beslut att begära förhandsavgörande från belgiska Conseil d'État gäller tillämpningsområdet för Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan [2] (nedan kallat SMB-direktivet, varvid SMB står för strategisk miljöbedömning). Den fråga som ska prövas är huruvida åtgärdsprogram som har antagits enligt artikel 5 i rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket [3] (nedan kallat nitratdirektivet) ska bli föremål för en miljöbedömning.

2. SMB-direktivet ska tillsammans med rådets direktiv 85/337 av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt [4] (nedan kallat direktiv 85/337) säkerställa att ansvariga myndigheter tar hänsyn till all betydande miljöpåverkan av projekt när de fattar beslut som har betydelse för genomförandet av projekten. Genom direktiv 85/337 infördes krav på sådana bedömningar inom ramen för tillståndsprövningen för projekten. Miljöbedömningen enligt SMB-direktivet däremot genomförs inom ramen för beslutsförfaranden som föregår tillståndsförfarandet i fråga om enskilda projekt, men som kan ha betydelse för sådana.

3. I nitratdirektivet och i de åtgärdsprogram som ska upprättas för dess genomförande regleras gödsling av jordbruksmark. Jordbrukare gödslar sina marker inte bara för att främja en ökad produktion på sina odlingar utan även för att skaffa bort träck och urin från djur. Om en verksamhet ger mer träck

1 — Originalspråk: tyska.

2 — EGT L 197, s. 30.

3 — EGT L 375, 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, s. 1.

4 — EGT L 175, s. 40, svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226, i dess lydelse enligt direktiv 2003/35/EG, EUT L 156, s. 17.

och urin än odlingarna kan tillgodogöra sig, uppkommer en övergödsling som regelmässigt belastar vattnet.

4. I förevarande fall uppkommer därmed frågan huruvida det inom ramen för åtgärdsprogram enligt nitratdirektivet fattas beslut som påverkar kommande tillstånd för projekt på ett sådant sätt att åtgärdsprogrammen ska bli föremål för en miljöbedömning. Domstolen har härvid att för första gången behandla centrala frågor enligt SMB-direktivet, framför allt innebörden av begreppen plan och program samt frågan under vilka omständigheter dessa ställer upp en ram för tillstånd till projekt.

II — Tillämpliga bestämmelser

A — *SMB-direktivet*

5. 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.”

6. Planer och program definieras i artikel 2 a, som lyder som följer:

”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.”

7. I artikel 3 föreskrivs för vilka planer och program en miljöbedömning ska utföras. Viktigast är punkterna 1–5, med följande lydelse:

”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 direktiv 92/43/EEG.

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. 6. …”

8. Bilaga II innehåller kriterier för att avgöra om påverkan kan antas vara betydande enligt artikel 3.5. Punkt 1 första strecksatsen lyder som följer:

”1. Särdragen i planer och program, särskilt med hänsyn till

— i vilken utsträckning planen eller programmet anger förutsättningarna för projekt och andra verksamheter när det gäller plats, art, storlek och driftsförhållanden eller genom att fördela resurser,

…”

9. I det sammanhanget ska också nämnas att EU sedan år 2008 är part i protokollet om strategiska miljöbedömningar till FN/ECE:s Esbokonvention från 1991 om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang [5] (nedan kallat protokollet om strategiska miljöbedömningar). [6] Protokollet har liknande bestämmelser som SMB-direktivet och genomförs genom detta direktiv. [7]

B — *Nitratdirektivet*

10. Enligt artikel 3 i nitratdirektivet ska medlemsstaterna för att motverka att vatten förorenas av nitrater från jordbruket ange vissa områden som känsliga. För sådana områden måste medlemsstaterna enligt artikel 5 upprätta så kallade åtgärdsprogram:

”1. Inom två år efter det att områden första gången angavs enligt artikel 3.2, eller inom ett år från varje ytterligare angivande enligt artikel 3.4, skall medlemsstaterna för att uppnå de syften som anges i artikel 1 upprätta åtgärdsprogram som avser de angivna känsliga områdena.

2.

5 — EUT L 308, 2008, s. 35.

6 — 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, s. 33).

7 — Se förklaring från Europeiska gemenskapen i enlighet med artikel 23.5 i protokollet om strategiska miljöbedömningar till FN/ECE:s Esbokonvention från 1991 om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang (EUT L 308, 2008, s. 34).

3. I åtgärdsprogrammen skall hänsyn tas till

a) tillgängliga vetenskapliga och tekniska data, främst om tillförseln av kväve från jordbruksverksamhet och från andra källor,

b) miljöförhållandena i de berörda områdena i medlemsstaten i fråga.

4. Åtgärdsprogrammen skall genomföras inom fyra år från det att de upprättades och skall omfatta följande obligatoriska åtgärder:

a) åtgärderna i bilaga 3,

b) de åtgärder som medlemsstaterna har angett i sina riktlinjer för god jordbrukssed enligt artikel 4, utom när detta är överflödigt på grund av åtgärderna i bilaga 3.

5. Inom ramen för åtgärdsprogrammen skall medlemsstaterna dessutom vidta sådana ytterligare eller skärpta åtgärder som de bedömer vara nödvändiga om det inledningsvis eller på grund av erfarenheterna vid genomförandet av åtgärdsprogrammen visar sig att de åtgärder som avses i punkt 4 inte är tillräckliga för att uppnå de syften som anges i artikel 1. Medlemsstaterna skall vid valet av åtgärder ta hänsyn till om åtgärderna är effektiva och lönsamma i förhållande till andra tänkbara förebyggande åtgärder.

6. Medlemsstaterna skall utarbeta och genomföra lämpliga övervakningsprogram för att utvärdera effekten av åtgärdsprogram enligt denna artikel.

En medlemsstat som tillämpar artikel 5 inom hela sitt nationella territorium skall övervaka nitrathalten i vattensystemen (ytvatten och grundvatten) på utvalda mätplatser, så att det blir möjligt att fastställa omfattningen av den nitratförorening av vatten som orsakas av jordbruket.

7. Medlemsstaterna skall minst vart fjärde år se över och om nödvändigt ändra sina åtgärdsprogram, inbegripet eventuella ytterligare åtgärder som vidtagits i enlighet med punkt 5. De skall underrätta kommissionen om ändringar i åtgärdsprogrammen."

C — *Direktiv 85/337*

11. Direktiv 85/337 är referenspunkt för skyldigheten enligt artikel 3.2 a i SMB-direktivet att utföra en miljöbedömning.

12. Enligt artikel 4.1 i direktiv 85/337 ska projekt inom de grupper som redovisas i bilaga 1 bli föremål för en bedömning (miljökonsekvensbeskrivning). I bilaga I punkt 17 nämns vissa anläggningar för djuruppfödning, nämligen:17.

”Anläggningar för djurhållning av fjäderfä eller av svin med mer än

a) 85 000 platser för gödkycklingar, 60 000 platser för hönor,

b) 3 000 platser för slaktsvin avsedda för produktion (> 30 kg) eller

c) 900 platser för suggor.”

13. Projekt enligt bilaga II måste bli föremål för en miljöbedömning om de kan antas ha betydande miljöpåverkan. I bilaga II punkt 1 nämns bland annat följande projekt:

”b) Projekt för utnyttjande av obrukad mark eller delvis orörda naturområden för intensivjordbruk.

…

e) Anläggningar för intensiv djuruppfödning (projekt som inte omfattas av bilaga I).”

14. I artikel 8 sägs hur bedömningsresultaten ska användas:

”Resultaten av samråden och de uppgifter som har inhämtats enligt artiklarna 5, 6 och 7 skall beaktas vid tillståndsgivningen.”

D — *Direktiv 2003/35*

15. Här ska även hänvisas till Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG 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.[8] Artikel 2 innehåller bestämmelser om allmänhetens deltagande i utarbetandet av planer och program. I artikel 2.5 görs dock undantag för planer och program i bilaga I vars miljöpåverkan redan undersöks enligt SMB-direktivet. Planer och program enligt artikel 5.1 i nitratdirektivet nämns i bilaga I c i direktiv 2003/35.

E — *Naturskyddsdirektiven*

16. Skyldigheten enligt artikel 3.2 b i SMB-direktivet att företa en miljöbedömning hänför sig till naturskyddsbestämmelserna i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter[9] (nedan kallat livsmiljödirektivet) och rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar[10] (nedan kallat fågelskyddsdirektivet). Enligt dessa direktiv ska en klassificering ske av skyddsområden för vissa livsmiljöer och arter. Artikel 6.3 och 6.4 i livsmiljödirektivet, som enligt artikel 7 gäller även för fågelskyddsområden, finns bestämmelser om bedömning och godkännande av planer och projekt som kan påverka dess skyddsområden på ett betydande sätt:

”3. Alla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt, skall på lämpligt sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området. Med ledning av slutsatserna från bedömningen av konsekvenserna för området och om inte annat följer av punkt 4, skall de behöriga nationella myndigheterna godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada och, om detta är lämpligt, efter att ha hört allmänhetens åsikt.

4. Om en plan eller ett projekt, på grund av att alternativa lösningar saknas, trots en negativ bedömning av konsekvenserna för området måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär, skall medlemsstaten vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande. ...”

8 — Ovan fotnot 4.

9 — 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 om anpassning av direktiv 79/409/EEG, 92/43/EEG, 97/68/EG, 2001/80/EG och 2001/81/EG på miljöområdet med anledning av Republiken Bulgariens och Rumäniens anslutning (EUT L 363, s. 368, och rättelse i EUT L 80, 2007, s. 15).

10 — EGT L 103, s. 1, svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 161, i dess lydelse enligt rådets direktiv 2006/105.

F — *Den belgiska lagstiftningen*

17. Enligt den hänskjutande domstolens uppgifter antog Région wallonne (regionen Vallonien) den 15 februari 2007 en förordning om ändring i del II i miljölagen, som utgör vattenlag, rörande hållbar hantering av kväve i jordbruket. [11] Denna förordning utgör regionens åtgärdsprogram enligt artikel 5 i nitratdirektivet.

III — Målet vid den nationella domstolen och besluten om begäran om förhandsavgörande

18. Miljöskyddsorganisationerna Terre Wallonne och Inter-Environnement Wallonie väckte talan hos Conseil d'État mot regionen Vallonien rörande den förordning varigenom regionens åtgärdsprogram enligt artikel 5 i nitratdirektivet fastställdes. Miljöorganisationerna gjorde bland annat gällande att regionen inte hade genomfört en sådan miljöbedömning som krävs enligt SMB-direktivet.

11 — *Moniteur Belge* nr 68 av den 7 mars 2007, sidan 11118 och följande sidor.

19. Conseil d'État har av detta skäl ställt följande tolkningsfrågor till domstolen:

1. Är ett sådant program för hantering av kväve avseende angivna känsliga områden som ska upprättas enligt artikel 5.1 i nitratdirektivet en sådan plan eller ett sådant program som avses i artikel 3.2 a i SMB-direktivet som utarbetas för jord- och skogsbruk, fiske, energi, industri, transporter, avfallshantering, vattenförvaltning, telekommunikationer, turism samt fysisk planering eller markanvändning, och anges förutsättningarna för kommande tillstånd för projekt enligt bilagorna I och II till direktiv 85/337 häri?

2. Är ett sådant program för hantering av kväve avseende angivna känsliga områden som ska upprättas enligt artikel 5.1 i nitratdirektivet en sådan plan eller ett sådant program som avses i artikel 3.2 b i SMB-direktivet som med tanke på att det kan antas påverka områden kräver en bedömning enligt artiklarna 6 eller 7 i livsmiljödirektivet, särskilt när det aktuella programmet för hantering av kväve tillämpas på alla känsliga områden som regionen Vallonien angett?

3. Är ett sådant program för hantering av kväve avseende angivna känsliga områden som ska upprättas enligt artikel 5.1 i nitratdirektivet en annan plan eller ett annat program än de som avses i artikel 3.2 i SMB-direktivet och i vilket ramen fastställs för kommande tillstånd för projekt beträffande vilka medlemsstaterna enligt artikel 3.4 ska avgöra om de, i enlighet med artikel 3.5, kan antas medföra betydande miljöpåverkan?

20. I det skriftliga förfarandet deltog Inter-Environnement Wallonie och regionen Vallonien, i egenskap av parter i målet vid den nationella domstolen, samt Konungariket Belgien, Republiken Tjeckien och kommissionen. Samtliga utom Republiken Tjeckien deltog också i den muntliga förhandlingen den 21 januari 2010.

IV — Rättslig bedömning

21. Conseil d'États frågor rör tre fall som enligt artikel 3 i SMB-direktivet kräver att en miljöbedömning företas. Det gäller planer och program

— i vilka förutsättningarna anges för kommande tillstånd för projekt enligt bestämmelser i direktiv 85/337 (artikel 3.2 a i SMB-direktivet, se nedan under B),

— som med tanke på att de kan antas påverka skyddsområden kräver en bedömning med avseende på konsekvenserna enligt livsmiljödirektivet (artikel 3.2 b i SMB-direktivet, se nedan under C), eller

— i vilka ramen fastställs för kommande tillstånd till andra projekt som kan antas medföra betydande miljöpåverkan (artikel 3.4 och 3.5 i SMB-direktivet, se nedan under D).

22. I samtliga fall uppkommer frågan huruvida åtgärdsprogram enligt artikel 5 i nitratdirektivet överhuvudtaget utgör planer eller program i den mening som avses i SMB-direktivet (se nedan under A.1) samt huruvida det är nödvändigt att abstrakt bedöma om åtgärdsprogram kan antas ha betydande miljöpåverkan (se nedan under A.2).

A — *Inledande anmärkningar*

talar även syftet (se nedan under b) och det systematiska sambandet med SMB-direktivet (se nedan under c) samt Protokollet om strategiska miljöbedömningar, som har liknande målsättning som SMB-direktivet (se nedan under d) för att lagstiftningsåtgärder inte från början är uteslutna från SMB-direktivets tillämpningsområde.

1. Begreppen planer och program

a) Direktiv 2003/35

23. Belgien har gjort gällande att regionen Valloniens i målet aktuella förordning är lagstiftning och således inte plan eller program i den mening som avses i SMB-direktivet. Denna uppfattning bygger på insikten att ett åtgärdsprogram enligt artikel 5 i nitratdirektivet och därmed även förordningen med nödvändighet innehåller bestämmelser som även kan förekomma i lag. Om ordalydelsen betraktas isolerat framstår det heller inte som uteslutet att begreppen planer och program ska tolkas på det sättet att de exkluderar lagstiftning. Begreppen innefattar avsikter för framtiden som fordrar ytterligare genomförandeåtgärder men inte direkt gällande bestämmelser.

25. Det främsta argumentet för att ett åtgärdsprogram enligt artikel 5 i nitratdirektivet utgör en plan eller ett program i den mening som avses i SMB-direktivet framgår av ett annat direktiv, nämligen direktiv 2003/35, till vilket den hänskjutande domstolen redan har hänvisat. Detta direktiv rör bland annat allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön.

26. Åtgärdsprogram enligt artikel 5 i nitratdirektivet nämns uttryckligen i artikel 2.2 och bilaga I c i direktiv 2003/35 som planer och program.

24. Lagstiftaren har emellertid inte tillämpat detta restriktiva synsätt. Det framgår i fråga om åtgärdsprogram enligt artikel 5 i nitratdirektivet, det vill säga även i fråga om den omtvistade förordningen, redan av beteckningen program. Att denna beteckning i nitratdirektivet inte har något annat innehåll än enligt SMB-direktivet bekräftas av direktiv 2003/35 (se nedan under a). För övrigt

27. Lagstiftaren var därvid medveten om att SMB-direktivet också omfattar planer och program, eftersom kollisionen mellan de båda direktiven har reglerats i artikel 2.5 i direktiv 2003/35. Allmänhetens deltagande enligt direktiv 2003/35 ska ske endast om

planen eller programmet i fråga inte blir föremål för någon miljöbedömning enligt SMB-direktivet.

28. Det skulle ha varit motsägelsefullt av lagstiftaren att å ena sidan i direktiv 2003/35 uttryckligen beteckna åtgärdsprogram som planer och program och till och med möjliggöra att de blir till föremål för miljöbedömningar enligt SMB-direktivet, men å andra sidan inte hänföra åtgärdsprogram till planer eller program i den mening som avses i SMB-direktivet, eftersom de måste innehålla lagstiftning.

b) SMB-direktivets syften

29. Inkluderandet av lagstiftningsåtgärder motsvarar också syftena med SMB-direktivet. Målet med SMB-direktivet är enligt dess artikel 1 att sörja för en hög nivå på skyddet av miljön och bidra till att integrera miljöaspekter i utarbetandet och antagandet av planer och program genom att säkerställa att en miljöbedömning genomförs för vissa planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

30. Tolkningen av begreppsparet planer och program ska följaktligen säkerställa att åtgärder som kan antas medföra betydande miljöpåverkan blir föremål för en miljöbedömning. Liksom när det gäller direktiv 85/337 [12] bör det avgörande därför vara huruvida åtgärden i fråga kan antas ha betydande miljöpåverkan. Lagstiftning kan ha en sådan påverkan, i synnerhet om den tillåter att miljön skadas.

31. Det speciella syftet att säkerställa en miljöbedömning av planer och program framträder mot bakgrund av direktivets tillkomst. SMB-direktivet kompletterar det mer än tio år äldre direktiv 85/337, enligt vilket inverkan på miljön beaktas vid tillståndsgivning i fråga om projekt.

32. Vid tillämpningen av direktiv 85/337 visade det sig att det vid tidpunkten för bedömningen av projekt redan fanns kännedom om allvarlig miljöpåverkan på grund av tidigare planeringsåtgärder. [13] Denna miljöpåverkan kunde visserligen undersökas i samband med

12 — Se exempelvis dom av den 24 oktober 1996 i mål C-72/95, Kraaijeveld m.fl. (REG 1996, s. I-5403), punkterna 32 och 39, av den 16 september 1999 i mål C-435/97, WWF m.fl. (REG 1999, s. I-5613), punkt 40, av den 19 september 2000 i mål C-287/98, Linster (REG 2000, s. I-6917), punkt 52, av den 28 februari 2008 i mål C-2/07, Abraham m.fl. (REG 2008, s. I-1197), punkt 32, och av den 25 juli 2008 i mål C-142/07, Ecologistas en Acción-CODA (REG 2008, s. I-6097), punkt 33.

13 — Förslag till rådets direktiv om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (KOM(1996)0511), s. 6.

miljökonsekvensprövningen, men inte tillräckligt beaktas vid tillståndsgivningen. Det är därför motiverat att undersöka och ta hänsyn till sådan miljöpåverkan redan i samband med de förberedande åtgärderna.

33. Det kan exempelvis i en översiktlig projektkarta fastställas att en väg ska byggas inom ett visst område. Frågan huruvida alternativa vägsträckningar utanför detta område medför mindre omfattande miljöpåverkan kommer därför kanske inte att bedömas vid en senare tillståndsprövning av det konkreta vägbyggnadsprojektet. Av det skälet är det lämpligt att redan när området fastställs bedöma vilken miljöpåverkan som lokaliseringen av vägsträckningen har och huruvida alternativa sträckningar ska övervägas.

34. Ett projekttillstånd kan avse olika slags förhållanden som kan medföra betydande miljöpåverkan. I områdesplaner kan det med varierande detaljgrad fastställas var vissa projekt får genomföras. Dock kan även åtgärder varigenom det fastställs hur projekt ska genomföras ha en betydande miljöpåverkan. Som (fiktivt) exempel kan nämnas att bestämmelser som tillåter direktutsläpp i naturligt vatten av orenat träck och urin från anläggningar för intensiv djuruppfödning kan medföra betydande miljöpåverkan.

35. Det är därför möjligt att beakta en betydande miljöpåverkan i dess helhet endast om det görs en bedömning i samband med alla förberedande åtgärder som kan leda till att senare genomförda projekt får en sådan påverkan. I denna mening ska begreppen planer och program uppfattas så vitt att de omfattar även lagstiftning.

c) Begreppen planer och program inom SMB-direktivets systematiska sammanhang

36. Bestämmelserna i SMB-direktivet bekräftar denna tolkning av begreppen planer och program.

37. Enligt artikel 2 a i SMB-direktivet betecknar begreppet planer och program i SMB-direktivets mening 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, samt sådana som krävs i lagar och andra författningar.

38. I bestämmelsen ges detta begreppspar inte någon egentlig definition, utan det endast kvalificeras på så sätt att uttrycket planer och program i den mening som avses i direktivet utgör planer och program som uppfyller vissa ytterligare förutsättningar.

39. Genom den första av dessa förutsättningar klargörs åtminstone att förfarandet enligt vilken regionen Valloniens förordning har antagits inte hindrar att SMB-direktivet tillämpas. I den första strecksatsen anges nämligen uttryckligen att planerna eller programmen kan utarbetas genom ett lagstiftningsförfarande. Detta talar för övrigt för att även åtgärder som genom sitt innehåll har lagkaraktär kan utgöra planer eller program.

40. Inter-Environnement Wallonie pekar i detta sammanhang med rätta på en skillnad mot direktiv 85/337: Enligt artikel 1.5 i direktiv 85/337 utesluts uttryckligen lagstiftningsåtgärder från direktivets tillämpningsområde. [14] I SMB-direktivet finns inget sådant undantag trots att lagstiftning berörs märkbart mera än i direktiv 85/337.

41. Den andra förutsättningen sätter gränser för det som Belgien har farhågor för, nämligen att alla tänkbara lagar måste bli föremål för miljöbedömning. En heltäckande skyldighet att göra miljöbedömningar av lagar utesluts redan därför att SMB-direktivet enligt artikel 2 a andra strecksatsen endast omfattar planer och program som *krävs* i lagar och andra författningar. Planer och program som genom fria politiska beslut tas upp i lag är därför inte underkastade kravet på miljöbedömning.

42. Regionen Valloniens berörda åtgärdsprogram undantas emellertid inte genom denna begränsning från kravet på miljöbedömning. Att detta åtgärdsprogram har antagits beror på en skyldighet att anta regler enligt artikel 5 i nitratdirektivet. Det måste innehålla obligatoriska åtgärder som framgår av bilagorna till direktivet, exempelvis regler angående

14 — Se domen i målet WWF m.fl. (ovan fotnot 12), punkt 55 och följande punkter, och domen i målet Linster (ovan fotnot 12), punkt 41 och följande punkter.

spridning av gödselmedel (artikel 5.4 och bilaga 3 punkterna 1 och 2). [15]

43. Slutligen talar även bestämmelserna om skyldigheten att göra miljöbedömningar i artikel 3.2 a och 3.4 i SMB-direktivet för att lagstiftning inkluderas i begreppet planer och program. Enligt dessa bestämmelser kan nämligen planer och program ställa upp en ram för tillstånd till projekt. Enligt bilaga II punkt 1 första strecksatsen måste en lagstiftare framför allt beakta i vilken utsträckning planen eller programmet anger förutsättningarna för projekt och andra verksamheter när det gäller plats, art, storlek och driftsförhållanden eller genom att fördela resurser. Regleringar av sådana frågor kan på grund av sin beskaffenhet ha lagstiftningskaraktär.

d) Protokollet om strategiska miljöbedömningar

44. Protokollet om strategiska miljöbedömningar, [16] en internationell konvention inom ramen för FN-ECE, visar också att miljöbedömningar inte ligger långt från lagstiftningsåtgärder. Enligt artikel 13.1 ska varje part 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. Därvid är det inte endast fråga om att beakta miljön på vilket sätt som helst, utan enligt artikel 13.2 ska lämpliga principer och beståndsdelar i protokollet övervägas.

45. Bestämmelsen innebär visserligen ingen tvingande skyldighet att i lagförslag göra miljöbedömningar, men parterna i protokollet, det vill säga även Europeiska unionen, anser uppenbarligen att en sådan bedömning är möjlig och meningsfull att göra.

e) Slutsatser i denna del

46. Jag kan sammanfattningsvis konstatera att åtgärdsprogram enligt artikel 5 i nitratdi-

15 — Lagstiftningskaraktären hos åtgärdsprogram åskådliggörs i dom av den 8 mars 2001 i mål C-266/00, kommissionen mot Luxemburg (REG 2001, s. I-2073), av den 2 oktober 2003 i mål C-322/00, kommissionen mot Nederländerna (REG 2003, s. I-11267), och av den 22 september 2005 i mål C-221/03, kommissionen mot Belgien (REG 2005, s. I-8307), angående bristfälligt införlivande av nitratdirektivet.

16 — Se ovan punkt 9.

rektivet utgör planer eller program i den mening som avses i SMB-direktivet även om de har lagkaraktär.

2. Förekomsten av en betydande miljöpåverkan

47. Enligt kommissionens uppfattning förutsätter skyldigheten att företa en miljöbedömning enligt artikel 3.1 i SMB-direktivet i samtliga fall att den ifrågavarande planen eller programmet kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Artikel 3.1 i SMB-direktivet kan enligt kommissionen uppfattas så att förekomsten av en betydande miljöpåverkan alltid är en separat förutsättning för skyldigheten att företa en miljöbedömning. Detta skulle motsvara direktivets syfte enligt artikel 1, att en miljöbedömning ska utföras för planer och program som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

48. Om man emellertid ser närmare på bestämmelserna om skyldighet att utföra miljöbedömningar framgår det att dessa konkretiserar förekomsten av en betydande miljöpåverkan, så att en separat bedömning av denna förekomst inte är nödvändig. [17]

49. Det kommer till tydligt uttryck i artikel 3.2 i SMB-direktivet, där det sägs att en miljöbedömning ska utföras för *alla* planer och program som uppfyller förutsättningarna enligt a eller b i bestämmelsen. Ett ytterligare krav på förekomst av betydande miljöpåverkan skulle vara oförenligt med detta.

50. Det andra fall som kräver en miljöbedömning, artikel 3.2 b i SMB-direktivet, utgör en konkretisering av förutsättningen avseende betydande miljöpåverkan. Det rör sig om en särskild grad av möjlighet att betydande miljöpåverkan uppstår. Frågan är nämligen huruvida en miljökonsekvensbedömning enligt artikel 6 i livsmiljödirektivet är nödvändig. En miljökonsekvensbedömning av planer och projekt ska göras när det på grundval av objektiva kriterier inte kan uteslutas att planen eller projektet kan ha en betydande påverkan på ett skyddsområde, enskilt eller i

17 — Så ska man förmodligen uppfatta även kommissionens av representanter för medlemsstaterna och kommissionens generaldirektorat för miljöfrågor utarbetade riktlinjer för införlivande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (punkt 3.21).

kombination med andra planer eller projekt. [18] Den bedömningen ska inte avse något abstrakt miljöhot utan den ska ske med avseende på konsekvenserna för målsättningen att bevara området i fråga. [19] Därför skulle det vara förfelat att ännu en gång, på grundval av ett annat kriterium, pröva om det föreligger risk för betydande miljöpåverkan.

51. Bedömningsskyldigheten enligt artikel 3.3 och 3.4 i SMB-direktivet innebär däremot att en specifik utformning av denna förutsättning undviks. I stället förutsätts det uttryckligen att en betydande miljöpåverkan kan förväntas. I dessa fall leder kommissionens ståndpunkt därför till en dubblerad prövning av kriteriet.

52. Artikel 3.2 a i SMB-direktivet innehåller i sig inte något villkor som gör det uppenbart att det måste företas en bedömning angående förekomsten av en betydande miljöpåverkan. Just denna skillnad mot övriga angivna bedömningsskyldigheter visar emellertid just att lagstiftaren i detta fall inte har förutsatt en separat bedömning av förekomsten av en betydande miljöpåverkan. Lagstiftaren har i stället utgått från att de planer och program som omfattas av artikel 3.2 a i samtliga fall kan förväntas ha betydande miljöpåverkan.

53. Denna lagstiftningsteknik har för övrigt tillämpats även i direktiv 85/337. Projekt enligt artikel 4.1 och bilaga I kräver i samtliga fall en miljökonsekvensbeskrivning, medan projekt enligt bilaga II måste bedömas endast om de kan antas medföra betydande miljöpåverkan. [20]

54. Det är därför inte nödvändigt att företa en separat bedömning av möjligheten av betydande miljöpåverkan.

B — *Den första frågan*

55. Med sin första fråga vill Conseil d'État få klarhet i huruvida regionen Valloniens åtgärdsprogram enligt artikel 3.2 a i SMB-direktivet kräver en miljöbedömning. Enligt den bestämmelsen ska, om inte annat följer av punkt 3, en miljöbedömning utföras för alla planer och program som utarbetas för jord- och skogsbruk, fiske, energi, industri,

18 — Dom av den 7 september 2004 i mål C-127/02, Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging (REG 2004, s. I-7405), punkt 45, och av den 13 december 2007 i mål C-418/04, kommissionen mot Irland (REG 2007, s. I-10947), punkt 238.

19 — Se domen i målet kommissionen mot Irland (ovan fotnot 18), punkt 259.

20 — Se domar angivna ovan i fotnot 12.

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.

56. Det är oomstritt att regionen Valloniens berörda förordning har utarbetats för jordbruksområdet då den gäller hantering av kvävehaltiga gödningsmedel inom jordbruket. Samtidigt rör den vattenförvaltning då den syftar till att skydda vattenkvaliteten. Det står också klart att åtgärdsprogrammet inte faller under *de minimis*-bestämmelsen i artikel 3.3 i SMB-direktivet.

57. Parterna är emellertid oense om huruvida Valloniens förordning anger förutsättningarna för kommande tillstånd för projekt enligt bilagorna I och II till direktiv 85/337.

58. Framför allt Belgien företräder uppfattningen att spridning av gödselmedel inte är ett projekt vars miljökonsekvenser måste bedömas. Enligt Conseil d'État är det dock tänkbart att förordningen anger förutsättningarna för tillstånd till anläggningar för intensiv djuruppfödning enligt bilaga I punkt 17 eller bilaga II punkt 1e i direktiv 85/337 och för projekt avseende nyttjande av obrukad mark och delvis orörda naturområden för intensivjordbruk enligt bilaga II punkt 1b.

59. Ett åtgärdsprogram enligt artikel 5 i nitratdirektivet har utan tvekan betydelse för sådana projekt, eftersom det i samband med djuruppfödning uppstår träck och urin, det vill säga organiska kvävehaltiga gödningsmedel, som måste bortskaffas, och då kvävehaltiga gödningsmedel kan sättas in vid omvandling av obrukad mark och delvis orörda naturområden till intensivjordbruk. Frågan är dock om detta räcker för att anse att *förutsättningarna* för kommande tillstånd för sådana projekt därmed anges.

1. Uttrycket förutsättningarna för kommande tillstånd

60. Uttrycket förutsättningarna för kommande tillstånd måste ligga i linje med syftet att miljöpåverkan beaktas redan i samband med varje beslut som innehåller villkor för kommande tillstånd för projekt. [21]

21 — Se ovan punkt 29 och följande punkter.

61. Det är emellertid oklart hur starkt villkoren för planer och program måste påverka enskilda projekt för att de ska kunna sägas ange förutsättningarna.

62. Under lagstiftningsförfarandet föreslog Nederländerna och Österrike att det skulle klargöras att projektens plats, art eller storlek skulle *fastställas* som förutsättningar för de projekt som kräver en miljökonsekvensbedömning. [22] Det skulle ha inneburit mycket specifika och uttömmande krav för att utlösa skyldigheten att företa en miljöbedömning. Eftersom det förslaget inte genomfördes är uttrycket förutsättningarna för kommande tillstånd inte begränsat på det sättet.

63. En restriktiv tolkning av uttrycket ligger till grund även för Republiken Tjeckiens uppfattning att vissa projekt uttryckligen eller underförstått ska vara föremål för planen eller programmet.

64. Planer och program kan dock påverka tillstånd för enskilda projekt på många olika sätt som kräver vederbörlig hänsyn till miljöpåverkan. I SMB-direktivet har uttrycket förutsättningarna för kommande tillstånd därför en mycket vid betydelse.

65. Detta visar sig särskilt tydligt i ett kriterium som medlemsstaterna ska beakta när de i enlighet med artikel 3.5 avgör om planer eller program kan antas ha betydande miljöpåverkan. De ska nämligen beakta *i vilken utsträckning* planen eller programmet anger förutsättningarna för projekt och andra verksamheter när det gäller plats, art, storlek och driftsförhållanden eller genom att fördela [23] resurser (bilaga II punkt 1 första strecksatsen). Uttrycket förutsättningarna för kommande tillstånd ska därför förstås som ett flexibelt uttryck. Det fordrar ingen uttömmande definition utan omfattar även sådana former av påverkan där det finns ett handlingsutrymme.

66. Tvärtemot Belgiens uppfattning kan uppräkningen av de olika särdragen i bilaga II punkt 1 första strecksatsen inte anses vara kumulativ, i vart fall inte på det sättet att förutsättningarna måste omfatta samtliga. För att avgöra om miljöpåverkan kan antas vara betydande ska nämligen de kriterier som uppräknas i de fem strecksatserna i bilaga II punkt 1 endast ”särskilt” beaktas. Om inte

22 — Rådets dokument 12967/99 av den 17 november 1999, fotnot 10: ”by determining their location, nature or size.”

23 — Som framgår av andra språkversioner, till exempel *allocation* (franska) och *allocating* (engelska) avses med uttrycket ”fördela”* resurser snarare ”tilldelning av” resurser. [* I den tyska språkversionen ”Inanspruchnahme von”. Övers. anm.]

listan i dess helhet är uttömmande kan inte heller en del av listan vara det. Dessutom skulle en sådan kumulativ tillämpning av de olika särdragen vara oförenlig med tillämpningen av uttrycket ”i vilken utsträckning” i bilaga II punkt 1. Formuleringen antyder att de olika särdragen kan föreligga med olika intensitet, det vill säga eventuellt inte alls. Endast den tolkningen motsvarar syftet att alla beslut som föregår ett projekttillstånd ska undergå en miljöbedömning om de kan antas ha betydande miljöpåverkan.

67. Sammanfattningsvis kan jag därför konstatera att en plan eller ett program anger förutsättningarna för kommande tillstånd såvida det därigenom fattas beslut som kan påverka kommande eventuella tillstånd för projekt, särskilt när det gäller plats, art, storlek och driftsförhållanden eller genom att fördela resurser.

2. Tillämpning på åtgärdsprogram

68. Därmed ska det prövas huruvida villkor i ett åtgärdsprogram enligt artikel 5 i nitratdirektivet kan påverka tillstånd för projekt avseende intensiv djuruppfödning enligt bilaga I punkt 17 eller bilaga II punkt 1 e i direktiv 85/337 eller tillstånd till projekt avseende nyttjande av obrukad mark och delvis orörda naturområden för intensivjordbruk enligt bilaga II punkt 1 b.

69. Belgien tillbakavisar den möjligheten med hänvisning till att åtgärdsprogrammets innehåll bestäms av nitratdirektivet. Den invändningen skulle kunna haft fog för sig om nitratdirektivet inte hade gett medlemsstaterna något utrymme för att utforma åtgärdsprogram. I så fall skulle åtgärdsprogrammet endast förmedla de förutsättningar som nitratdirektivet ställer upp. En miljöbedömning kan inte påverka genomförandet av sådana tvingande direktivbestämmelser utan måste föregå direktivets antagande.

70. Som emellertid har påpekats av kommissionen ger nitratdirektivet medlemsstaterna ett handlingsutrymme, exempelvis när det gäller att fastställa gödselförbud under vissa perioder. Miljöbedömningen kan bidra till att detta handlingsutrymme utnyttjas optimalt genom förbättrad information om olika alternativs miljöpåverkan.

71. Det är heller inte alltid tillräckligt att medlemsstaterna begränsar åtgärdsprogrammet till de specifika kraven i nitratdirektivet. Tvärtom måste de enligt artikel 5.5 i nitratdirektivet vidta de ytterligare eller skärpta åtgärder som de bedömer vara nödvändiga om det inledningsvis eller på grund av erfarenheterna vid genomförandet av åtgärdsprogrammen visar sig att åtgärderna enligt nitratdirektivet inte är tillräckliga för att minska vattenförorening som orsakas eller framkallas av nitrater som härrör från jordbruket och för att förhindra ytterligare sådan förorening. Miljöbedömningen kan visa att sådana åtgärder är nödvändiga.

72. Vid fastställande av åtgärdsprogram står det slutligen medlemsstaterna fritt enligt artikel 176 EG (nu artikel 193 FEUF) att anta strängare skyddsåtgärder.

73. Nitratdirektivets krav på ett åtgärdsprogram utesluter därför inte att detta anger förutsättningar för tillstånd för projekt.

74. Regionen Vallonien anför att spridning av gödselmedel enligt tillämplig nationell lagstiftning inte är föremål för tillståndsgivning för projekt avseende intensiv djuruppfödning. Det är fråga om olika förvaltningsförfaranden som är oberoende av varandra. Det berörda åtgärdsprogrammet kan därför inte påverka några projekt avseende intensiv djuruppfödning.

75. Detta argument övertygar inte mig.

76. Ett åtgärdsprogram ska förhindra att jordbruket sätter in mer kvävehaltiga gödningsmedel än växterna förbrukar eftersom kväveöverskott förorenar vattnet. Det reglerar därför primärt spridningen av kvävehaltiga gödselmedel, framför allt tillåtna mängder samt tidsperioder och tillvägagångssätt för utspridningen. Åtgärdsprogrammen kräver emellertid samtidigt att jordbruksföretagen förfogar över tillräcklig lämplig kapacitet för lagring av den gödsel som uppkommer under tidsperioder då spridningen på fälten är förbjuden.

77. För tillstånd till nyttjande av obrukad mark och delvis orörda naturområden för intensiv jordbruksanvändning enligt bilaga II punkt 1 b i direktiv 85/337 anges i åtgärdsprogrammen redan, enligt nitratdirektivet, en förutsättning i fråga om driftsförhållanden. Denna framgår direkt av bestämmelserna om användning av kvävehaltiga gödningsmedel, vilka måste beaktas vid nyttjandet av sådan mark.

78. Utöver detta måste antas att åtminstone regleringen av lagringskapaciteten även enligt de bestämmelser som gäller i regionen Vallonien påverkar tillstånd för projekt avseende intensiv djuruppfödning. Dessa anläggningar måste nämligen ha tillräcklig lagringskapacitet. När allt kommer omkring är detta dock inte avgörande.

79. Redan av bestämmelser i unionsrätten framgår nämligen att åtgärdsprogram anger en förutsättning för tillstånd till sådana projekt. Direktiv 85/337 påverkar redan i mindre omfattning, och mer långtgående skyldigheter följer för en del av de berörda projekttyperna av rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar [24] (nedan kallat direktiv 96/61).

80. Enligt artikel 8 i direktiv 85/337 ska alla uppgifter som inhämtats beträffande projekt som kräver en miljökonsekvensbeskrivning beaktas vid tillståndsgivningen. En miljökonsekvensbeskrivning måste alltid göras avseende projekt inom de grupper som redovisas i bilaga I, i detta fall avseende anläggningar för intensiv djuruppfödning enligt punkt 17. Inom ramen för bedömningen av ett projekt ska inte endast de direkta effekterna av de planerade arbetena i sig beaktas, utan även den miljöpåverkan som skulle kunna uppstå genom användandet och utnyttjandet av de konstruktioner som uppstår genom dessa arbeten. [25] Detta innefattar framför allt den intensiva djuruppfödningens effekter för vattenkvaliteten. [26] Följaktligen måste vid tillståndsgivning avseende anläggningar för intensiv djuruppfödning även beaktas huruvida träck och urin kan lagras och bortskaffas på lämpligt sätt.

81. Inom den ramen får de förutsättningar som anges i åtgärdsprogrammet åtminstone till följd att det måste vara möjligt att driva anläggningen i överensstämmelse med bestämmelserna i programmet. Samtidigt kan tillståndet knappast vägras med hänvisning till att vatten förorenas av nitrater från jordbruket om projektet uppfyller programmets bestämmelser. Vissa – enligt åtgärdsprogrammets målsättning miljöskadliga – alternativ utesluts därmed och andra – som eventuellt ger ett bättre skydd för vattnet – måste inte undersökas eller tas med i bedömningen. Rent konkret gäller detta inte endast

24 — EGT L 257, s. 26, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 166/2006 av den 18 januari 2006 om upprättande av ett europeiskt register över utsläpp och överföringar av föroreningar och om ändring av rådets direktiv 91/689/EEG och 96/61/EG (EUT L 33, s. 1). Direktiv 96/61 har under mellantiden ersatts av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (kodifierad version) (EUT L 24, s. 8).

25 — Se domen i målet Abraham m.fl. (ovan fotnot 12), punkt 43, och domen i målet Ecologistas en Acción-CODA (ovan fotnot 12), punkt 39.

26 — Se dom av den 8 september 2005 i mål C-121/03, kommissionen mot Spanien (REG 2005, s. I-7569), punkt 88.

driftsförhållandena utan även platsen. Anläggningar för intensiv djuruppfödning ska tillåtas endast på platser där tillräckliga ytor för utspridning av träck och urin från djur står till förfogande.

82. Åtgärdsprogrammets effekt att ange förutsättningarna för vissa anläggningar för intensiv djuruppfödning förstärks rentav genom ett annat direktiv, nämligen direktiv 96/61. Det direktivet rör samma typer av anläggningar som bilaga I punkt 17 i direktiv 85/337, dock att tröskelvärdena är något lägre (se bilaga I punkt 6.6 i direktiv 96/61), så att det blir fler anläggningar som omfattas. Ett tillstånd att driva sådana anläggningar måste enligt artikel 9.1 och artikel 3 a och b i direktiv 96/61 säkerställa att anläggningarna drivs på sådant sätt att alla lämpliga förebyggande åtgärder vidtas för att undvika föroreningar och att ingen betydande förorening förorsakas. Utspridning av träck och urin från djur hör till anläggningens drift. Åtgärdsprogrammet ska alltså inom denna ram inte endast beaktas, utan det är tvingande.

83. I åtgärdsprogrammet anges därmed förutsättningar för tillstånd till anläggningar för intensiv djuruppfödning enligt bilaga I punkt 6.6 i direktiv 96/61 som faller antingen under bilaga I punkt 17 eller bilaga II punkt 1 e i direktiv 85/337.

84. Den första frågan ska därför besvaras så, att åtgärdsprogram som har antagits enligt artikel 5 i nitratdirektivet enligt artikel 3.2 a i SMB-direktivet ska bli föremål för en miljöbedömning.

C — *Den andra frågan*

85. Eftersom det redan enligt artikel 3.2 a i SMB-direktivet påbjuds att åtgärdsprogram ska bli föremål för en miljöbedömning saknar det betydelse för målet vid den nationella domstolen huruvida en ytterligare bedömningsskyldighet gäller enligt artikel 3.2 b.[27] Jag ska därför besvara den andra frågan endast i andra hand.

27 — I praktiken kommer man emellertid även vid en bedömning enligt artikel 3.2 a i SMB-direktivet att beakta huruvida åtgärderna berör skyddsområden, eftersom det kan vara andra kriterier som ska tolkas när det gäller påverkan på dessa områden. Formerna för bedömningen är dock inte föremål för prövning i detta mål.

86. Med sin andra fråga vill Conseil d'État få veta huruvida en miljöbedömning av åtgärdsprogram är nödvändig på grund av de effekter de kan ha på skyddsområden enligt livsmiljödirektivet och fågelskyddsdirektivet.

87. Enligt artikel 3.2 b i SMB-direktivet ska en miljöbedömning utföras för alla planer och program som med tanke på att de kan antas påverka skyddsområden kräver en bedömning enligt artiklarna 6 eller 7 i livsmiljödirektivet. Enligt de bestämmelserna ska 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, på lämpligt sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området.

88. Åtgärdsprogram enligt artikel 5 i nitratdirektivet hänger inte direkt samman med och är inte nödvändiga för skötseln och förvaltningen av skyddsområden enligt livsmiljödirektivet och fågelskyddsdirektivet. En miljökonsekvensbedömning ska därför utföras om ett åtgärdsprogram enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka skyddsområdena på ett betydande sätt.

89. Det ska härvid prövas huruvida det är sannolikt eller det finns en risk för att planen eller projektet kommer att ha en betydande påverkan på det berörda området. [28] Med hänsyn särskilt till försiktighetsprincipen anses en sådan risk föreligga när det på grundval av objektiva kriterier inte kan uteslutas att nämnda plan eller projekt har en betydande påverkan på det berörda området. [29]

90. I fråga om planbeslut krävs enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet därför en bedömning av om dessa har en avgörande betydelse för tillstånd till projekt som å sin sida kan påverka de aktuella skyddsområdena på ett betydande sätt. [30] Planer eller projekt måste emellertid avgränsas mot vad som är det inledande administrativa reflektionsstadiet, och det måste finnas en sådan precision i planeringen att det krävs en miljöbedömning. [31]

91. Typfallet som kräver en bedömning enligt artikel 3.2 b i SMB-direktivet är planer eller program som rör konkreta projekt avseende

28 — Domen i målet Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging (ovan fotnot 18), punkt 43, dom av den 20 oktober 2005 i mål C-6/04, kommissionen mot Förenade kungariket (REG 2005, s. I-9017), punkt 54, och av den 4 oktober 2007 i mål C-179/06, kommissionen mot Italien (REG 2007, s. I-8131), punkt 34.

29 — Domen i målet Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging (ovan fotnot 18), punkt 44, domen i målet kommissionen mot Förenade kungariket (ovan fotnot 28), punkt 54, och domen i målet kommissionen mot Irland (ovan fotnot 18), punkt 254.

30 — Domen i målet kommissionen mot Förenade kungariket (ovan fotnot 28), punkt 55.

31 — Domen i målet kommissionen mot Italien (ovan fotnot 28), punkt 41.

vissa skyddsområden, inklusive exempelvis planering av ett område för byggande av en väg som berör ett skyddsområde.

92. Av nitratdirektivet framgår däremot inte att ett åtgärdsprogram enligt artikel 5 nödvändigtvis påverkar tillstånd för projekt som på ett betydande sätt kan påverka skyddsområden. Att ett projekt är förenligt med åtgärdsprogrammet säger nämligen ingenting om huruvida det är tillåtet om det kan påverka ett skyddsområde. Avgörande för det är livsmiljödirektivet.

93. Inte heller av livsmiljödirektivet framgår att åtgärdsprogram har betydelse för tillstånd till projekt som berör skyddsområden. Artikel 6.3 andra meningen och artikel 6.4 innehåller i stället självständiga kriterier för godkännande av planer och projekt, och dessa kriterier har inte direkt samband med syftet med åtgärdsprogrammen.

94. Enligt artikel 6.3 andra meningen i livsmiljödirektivet ska de behöriga nationella myndigheterna godkänna en plan eller ett projekt först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada. Så är fallet när det ur ett vetenskapligt perspektiv inte föreligger några rimliga tvivel om att verksamheten inte kan ha en skadlig inverkan. [32] Bedömningsgrunden för detta är målsättningen att bevara området. [33]

95. Om en skadlig inverkan inte kan uteslutas är ett godkännande enligt artikel 6.4 i livsmiljödirektivet endast möjligt när alternativa lösningar saknas och planen eller projektet måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse och medlemsstaten har vidtagit alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande. [34] Åtgärdsprogram enligt artikel 5 i nitratdirektivet saknar därvid betydelse.

96. Trots detta kan det inte uteslutas att åtgärdsprogram kan bidra till att skyddsområden påverkas på ett betydande sätt.

97. *För det första* kan en medlemsstat ta med åtgärder i sina program som går längre än vad

32 — Domen i målet Waddenvereniging och Vogelbescher-mingsvereniging (ovan fotnot 18), punkt 59.

33 — Se domen i målet kommissionen mot Irland (ovan fotnot 18), punkt 259.

34 — Domen i målet kommissionen mot Irland (ovan fotnot 18), punkt 260.

som krävs enligt nitratdirektivet, i syfte att påverka godkännandet av projekt som berör skyddsområden.

98. *För det andra* kan målsättningen att bevara ett område uttryckligen eller underförstått sammankopplas med åtgärdsprogrammet, exempelvis om eutrofiering av vatten ska undvikas. Ett tillämpligt åtgärdsprogram kan anses tillräckligt för att uppnå det syftet. Huruvida en sådan sammankoppling föreligger kan konstateras endast genom en bedömning av målsättningen att bevara det av åtgärdsprogrammet berörda skyddsområdet.

99. *För det tredje* kan andra bestämmelser i den nationella lagstiftningen påverka godkännanden enligt artiklarna 6 och 7 i livsmiljödirektivet genom ett åtgärdsprogram. En sådan sammankoppling kan visserligen stå i strid med livsmiljödirektivets krav på godkännande av projekt, men det kan inte uteslutas att enskilda trots detta kan åberopa sådana bestämmelser.

100. Frågan huruvida ett åtgärdsprogram, målsättningen att bevara skyddsområden eller andra bestämmelser i nationell lagstiftning kan tillmätas en sådan inverkan på åtgärdsprogram ska i förekommande fall bedömas av behöriga nationella domstolar.

101. Om domstolen tar ställning till den andra frågan bör svaret bli, att ett åtgärdsprogram som antagits enligt artikel 5 i nitratdirektivet, i enlighet med artikel 3.2 b i SMB-direktivet måste bli föremål för en miljöbedömning om det på grund av programmets egna bestämmelser, målsättningen att bevara skyddsområden eller andra bestämmelser i nationell lagstiftning på ett betydande sätt kan påverka skyddsområden.

D — *Den tredje frågan*

102. Den tredje frågan gäller skyldigheten att företa en miljöbedömning av planer och program enligt artikel 3.4 i SMB-direktivet. Enligt den bestämmelsen ska medlemsstaterna avgöra om andra planer och program än dem som avses i punkt 2, i vilka ramen fastställs för kommande tillstånd för projekt kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

103. Detta är en uppsamlingsbestämmelse som saknar relevans om det redan föreligger en skyldighet att företa en miljöbedömning. Så är fallet här.

104. Skulle domstolen likväl finna att ett åtgärdsprogram visserligen anger förutsättningarna för projekt men inte berör något av de projekt som uppräknas i bilaga I eller bilaga II till direktiv 85/337 och att ingen bedömning enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet är nödvändig, måste domstolen pröva huruvida åtgärdsprogrammet kan ha betydande miljöpåverkan.

105. Belgien bestrider att regionen Valloniens åtgärdsprogram kan antas ha betydande miljöpåverkan. Programmet ska minska vattenföroreningarna och syftar alltså till en förbättring av miljön.

106. Jag har redan i ett annat sammanhang företrätt uppfattningen att en rent positiv inverkan på miljön av ett projekt som sådant i princip inte är betydande i den mening som avses i direktiv 85/337. Syftet med direktivet – främst den eftersträvade höga nivån på skyddet av miljön (artikel 1) – kräver inte att en bedömning görs av endast den anledningen att ett projekt kan ha en betydande positiv inverkan på miljön. [35] Domstolen har emellertid tillbakavisat den uppfattningen. [36] Inom ramen för SMB-direktivet är det till och med mer som talar för att även positiv miljöpåverkan ska anses betydande. Miljöbedömningen ska nämligen – som Inter-Environnement Wallonie påpekar – uttryckligen omfatta även positiv miljöpåverkan (bilaga I punkt f, fotnot 1).

107. Frågan kan dock lämnas därhän i detta mål, eftersom åtgärdsprogram kan ha en betydande negativ miljöpåverkan. Visserligen kan programmens syfte vara att förbättra miljön, men de behöver inte nödvändigtvis vara uteslutande positiva för miljön. I programmet slås fast i vilken utsträckning man ska godkänna verksamhet som kan ha negativ inverkan på miljön, nämligen användning av kvävehaltiga gödningsmedel i jordbruket. Fel och brister i programmet kan därför ha betydande negativa verkningar för miljön.

108. Åtgärdsprogram enligt artikel 5 i nitratdirektivet kan därmed medföra betydande miljöpåverkan i den mening som avses i artikel 3.4 i SMB-direktivet.

35 — Förslag till avgörande av den 30 april 2008 i mål C-142/07, Ecologistas en Acción-CODA (REG 2008, s. I-6097), punkt 50. Möjligtvis är det så man ska uppfatta även den på denna punkt oklara domen av den 6 november 2008 i mål C-247/06, kommissionen mot Tyskland, punkt 50 (sammanfattning av domen i REG 2008, s. I-150*).

36 — Domen i målet Ecologistas en Acción-CODA (ovan fotnot 12), punkt 41.

V — Förslag till avgörande

109. Jag föreslår att domstolen besvarar begäran om förhandsavgörande på följande sätt:

Åtgärdsprogram som har antagits enligt artikel 5 i rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket ska enligt artikel 3.2 a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan bli föremål för en miljöbedömning.