Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 22 februari 2022 *

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – Direktiv 2001/42/EG – Miljökonsekvensbedömning av vissa planer och program – Artikel 2 a – Begreppet ’planer och program’ – Artikel 3.2 a – Rättsakter som utarbetas för vissa sektorer och i vilka förutsättningarna anges för kommande tillstånd för projekt enligt bilagorna I och II till direktiv 2011/92/EU – Artikel 3.4 – Rättsakter i vilka ramen fastställs för kommande tillstånd för projekt – Förordning om landskapsskydd antagen av en lokal myndighet”

I mål C-300/20,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen, Tyskland) genom beslut av den 4 maj 2020, som inkom till domstolen den 7 juli 2020, i målet

Bund Naturschutz in Bayern eV

mot

Landkreis Rosenheim

ytterligare deltagare i rättegången:

Landesanwaltschaft Bayern,

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice-ordföranden L. Bay Larsen, avdelningsordförandena A. Arabadjiev, A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis och J. Passer (referent) samt domarna M. Ilešič, F. Biltgen, P.G. Xuereb, N. Piçarra och L.S. Rossi,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitiesekreterare: enhetschefen D. Dittert,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 7 juni 2021,

* Rättegångsspråk: tyska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Bund Naturschutz in Bayern eV, genom F. Heß, Rechtsanwältin,

– Landkreis Rosenheim, genom Q. Zallinger, i egenskap av ombud

– Landesanwaltschaft Bayern, genom M. Egner, J. Vogel och M. Höfler, samtliga i egenskap av ombud,

– Tysklands regering, inledningsvis genom J. Möller, D. Klebs och S. Heimerl, därefter genom J. Möller och D. Klebs, samtliga i egenskap av ombud,

– Tjeckiens regering, genom M. Smolek, J. Vláčil och L. Dvořáková, samtliga i egenskap av ombud,

– Irland, genom M. Browne, J. Quaney, M. Lane och A. Joyce, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av S. Kingston, SC, och A. Carroll, BL,

– Europeiska kommissionen, genom C. Hermes och M. Noll-Ehlers, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 16 september 2021 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 3.2 a och 3.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (EGT L 197, 2001, s. 30).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Bund Naturschutz in Bayern eV (nedan kallat Bund Naturschutz) och Landkreis Rosenheim (distriktet Rosenheim, Tyskland) angående lagenligheten av en förordning om ett landskapsskyddat område.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 I artikel 1 i direktiv 2001/42, som har rubriken ”Syfte”, föreskrivs följande:

”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.”

4 Artikel 2 i direktivet 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 [unionen], 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,

…”

5 I artikel 3.1–3.4 i nämnda direktiv, som har rubriken ”Räckvidd”, föreskrivs följande:

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

2. Om inte annat följer av punkt 3 skall en miljöbedömning utföras för alla planer och program

a) som utarbetas för jord- och skogsbruk, fiske, energi, industri, transporter, avfallshantering, vattenförvaltning, telekommunikationer, turism samt fysisk planering eller markanvändning och i vilka förutsättningarna anges för kommande tillstånd för projekt enligt bilagorna I och II till [rådets] direktiv 85/337/EEG [av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 175, 1985, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226)] eller

b) som med tanke på att de kan antas påverka områden kräver en bedömning enligt artiklarna 6 eller 7 i [rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, 1992, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114)].

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.”

6 I bilaga II till direktiv 2001/42, som fastställer ”[k]riterier för att avgöra om påverkan kan antas vara betydande enligt artikel 3.5”, anges bland dessa kriterier i punkt 1 ”[s]ärdragen i planer och program”, och särskilt, enligt första strecksatsen i denna punkt, ”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”.

7 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, 2012, s. 1), vilket trädde i kraft den 17 februari 2012, har upphävt och ersatt direktiv 85/337.

8 Enligt artikel 1.2 a i direktiv 2011/92 avses med ”projekt” ”utförande av byggnads- eller anläggningsarbeten eller andra installationer eller arbeten” och ”andra ingrepp i den naturliga omgivningen och i landskapet, inklusive mineralutvinning”.

9 Enligt artikel 14 andra stycket i direktiv 2011/92 ska ”hänvisningar till direktiv [85/337] … anses som hänvisningar till [direktiv 2011/92]”.

Tysk rätt

BNatSchG

10 I 20 § andra stycket i Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) (lag om naturskydd och landskapsvård) av den 29 juli 2009 (BGB1. 2009 I, s. 2542), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad BNatSchG), föreskrivs följande:

”Delar av naturen och landskapet får skyddas

…

4. i enlighet med 26 §, som landskapsskyddade områden,

…”

11 I 26 § BNatSchG, som har rubriken ”Landskapsskyddade områden”, föreskrivs följande:

”1) Landskapsskyddade områden är områden som har inrättats på ett rättsligt bindande sätt i vilka det krävs ett särskilt skydd av naturen och landskapet

1. för att bevara, utveckla eller återställa ekosystemets avkastning och funktion eller förmåga till återbildning och en hållbar användning av naturresurser, vilket innefattar skydd av biotoper och vissa vilda djur- och växtarters livsmiljöer,

2. på grund av landskapets mångfald, egenart och skönhet eller dess särskilda historiska och kulturella betydelse, eller

3. på grund av dess särskilda betydelse för friluftslivet.

2) Med särskild hänsyn till 5 § första stycket och vad som föreskrivs i mer detaljerade bestämmelser, är det förbjudet att i landskapsskyddade områden vidta åtgärder som förändrar områdenas karaktär eller som strider mot det särskilda syftet med att skydda dem.”

BayNatSchG

12 I 12 § första stycket i Bayerisches Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz) (bayersk lag om naturskydd, landskapsvård och friluftsliv) av den 23 februari 2011 (GVB1. s. 82), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad BayNatSchG) föreskrivs följande:

”Skyddet av delar av naturen och landskapet enligt 20 § andra stycket punkterna 1, 2, 4, 6 och 7 BNatSchG, ska regleras i förordningar, om inte annat föreskrivs i denna lag. …”

13 I 51 § första stycket BayNatSchG föreskrivs följande:

”…

3. Landkreise [distrikt] och självständiga kommuner [är behöriga] att anta förordningar om landskapsskyddade områden enligt 26 § BNatSchG,

…”

Inntal Süd-förordningen

14 I 1 § Verordnung des Landkreises Rosenheim über das Landschaftsschutzgebiet ”Inntal Süd” (Landkreis Rosenheims förordning om det landskapsskyddade området ”Inntal Süd”) av den 10 april 2013 (nedan kallad Inntal Süd-förordningen), som har rubriken ”Skyddsföremålet”, föreskrivs följande:

”Landskapet öster och väster om floden Inn mellan statsgränsen till Österrike i Kiefersfeldens kommun och gränsen till staden Rosenheim skyddas som ett landskapsskyddat område under namnet ”Inntal Süd”.

Skyddet omfattar floden Inns lopp, inklusive flodens vattenområde och våtmarker.”

15 I 3 § i Inntal Süd-förordningen, som har rubriken ”Syftet med skyddet”, föreskrivs följande:

”Syftet med det landskapsskyddade området ’Inntal Süd’ är att

1. säkerställa ekosystemets avkastning, i synnerhet att bevara, gynna och återställa alluviala lövskogar och döda flodarmar samt levnadsförhållandena för de karaktäristiska växt- och djurarter som är anpassade till dem och deras biocenos,

2. bevara naturlandskapets mångfald, egenart och skönhet, i synnerhet stärka flodlandskapets karaktär och bevara jordbrukskulturlandskapet,

3. bevara och optimera vattensystemets funktion för att även gynna floden Inns fortsatta lopp och dess bifloder samt hålla kvar ytvattnet,

4. för allmänheten skydda och bevara de delar av landskapet som är viktiga för friluftslivet, samtidigt som naturen och landskapet i möjligaste mån respekteras, samt kanalisera förflyttningar inom ramen för friluftsaktiviteter.”

16 4 § i förordningen, som har rubriken ”Förbud”, har följande lydelse:

”Alla åtgärder i landskapsskyddade områden som påverkar områdenas karaktär eller som strider mot skyddssyftet är förbjudna (3 §).”

17 I 5 § i förordningen, som har rubriken ”Krav på tillstånd”, föreskrivs följande:

”1) Tillstånd krävs från Landratsamt Rosenheim [(administrativ myndighet i Landkreis Rosenheim)], i egenskap av underordnad myndighet med ansvar för naturskydd (43 § andra stycket punkt 3 BayNatSchG) för den som i det landskapsskyddade området har för avsikt att göra följande:

1. Bygga, renovera eller ändra användningen av någon typ av installation (2 § första stycket Bayerische Bauordnung [(den bayerska bygglagen)]), även om tillstånd inte krävs enligt bygglagstiftningen; i denna kategori ingår bland annat

a) byggnader, till exempel bostadshus, jordbruks- eller skogsbruksbyggnader, fritidshus, båthus, badhus eller redskapsbodar, försäljningsställen …,

b) staket och andra inhägnader,

c) kajer eller konstruktioner vid stränderna,

d) förändringar i markytor till följd av gräv- eller schaktarbeten, i synnerhet iordningställande och drift av nya stenbrott, grustäkter, sandtäkter, lertäkter och andra perforeringar samt soptippar. Ovanstående gäller inte schakt- eller grävarbeten på en yta av högst 500 m^2 och högst 0,3 m höjd eller djup i syfte att förbättra marken i områden som redan används för jordbruk.

2. I den mån det inte rör sig om installationer enligt punkt 1 krävs sådant tillstånd även för att

a) sätta upp tavlor eller skyltar, däribland för reklamändamål, vars yta överstiger 0,5 m^2, med undantag för skyltar med namn på bostadsområden och butiker,

b) dra elledningar, kablar eller rör över eller under mark samt sätta upp stolpar,

c) bygga eller i väsentlig mån ändra vägar, stigar eller utrymmen, i synnerhet campingplatser, idrottsplatser, lekplatser, badplatser och liknande anläggningar,

d) ställa upp varubilar eller montera upp, placera ut och driva försäljningsställen och automater,

3. framföra motorfordon utanför vägar, stigar och utrymmen som är öppna för allmän trafik eller parkera fordon på sådana platser, …

4. göra uttag av ytvatten eller grundvatten annat än för sedvanligt tillåtet bruk, förändra vattenförekomster, stränder eller bäddar, till- och utflöden eller grundvattennivån, skapa nya vattenförekomster eller bygga dräneringssystem,

5. dränera, torrlägga eller på annat sätt förstöra eller orsaka större skador på biotoper av särskilt stort ekologiskt värde i den mening som avses i 30 § BNatSchG och 23 § BayNatSchG, i synnerhet mossar, strandängar, vassområden, större träsk, blöta gräsmarker med riklig förekomst av

halvgräsplantor och säv, ängar med åtel, källor, skogstorvmossar, skogar och sumpmarker och alluvialskogar samt naturliga eller delvis naturliga områden med vattendrag eller stillastående vatten, inbegripet deras stränder och naturlig och delvis naturlig strandvegetation, samt områden med naturlig eller delvis naturlig igenslamning, döda flodarmar och områden som periodvis översvämmas, …

6. plöja, gödsla eller plantera träd på ängar vars skörd är ämnad till strömedel, omvandla dem till gräsmark som slås flera gånger per år eller använda dem för bete,

7. jaga, fånga eller döda vilda djur eller ta bort deras reproduktionsställen eller miljöer eller ungar,

8. i öppna områden utanför skogarna avverka, fälla eller på annat sätt ta enskilda träd, häckar, levande inhägnader eller skogsdungar eller fältbuskar som är karaktäristiska för landskapet, …

9. helt eller delvis avverka skog, göra en första beskogning eller kalavverka i detta sammanhang mer än 0,5 hektar, omvandla lövskog, blandskog eller alluvial skog till skog som främst innehåller barrträd samt anlägga särskilda odlingar (till exempel plantskolor),

10. utmed vattenförekomster förstöra eller i väsentlig mån förändra strandvegetation, vassområden eller halmtäppor eller vattenväxtpopulationer, gå in i vassområden eller områden med vattenväxter samt använda kemiska medel för att ta bort eller kontrollera vassområden eller för att rengöra bevattningskanaler, …

11. lämna avfall, sopor eller andra föremål, i den mån de inte redan omfattas av lagstiftningen om avfallshantering, på platser som inte är godkända för detta, även om avsikten inte är att göra fyllnadsarbeten i den mening som avses i bygglagstiftningen,

12. tälta eller ställa upp husvagnar (inbegripet hopfällbara släpfordon) eller husbilar utanför godkända platser eller godkänna detta,

13. tillåta att luftfartyg startar eller landar, i den mening som avses i Luftverkehrgesetz [(luftfartslagen)], på andra ställen än godkända flygplatser.

2) Tillstånd ska beviljas, med förbehåll för vad som föreskrivs i andra bestämmelser, när den planerade åtgärden inte ger upphov till någon av de verkningar som nämns i 4 § eller när dessa verkningar kan kompenseras med hjälp av kompletterande bestämmelser.

…”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

18 Den 10 april 2013 antog Landkreis Rosenheim Inntal Süd-förordningen utan att först ha gjort en miljöbedömning i enlighet med artikel 3.2 a i direktiv 2001/42, eller åtminstone en undersökning för att fastställa huruvida denna förordning kunde antas medföra en betydande miljöpåverkan i enlighet med artikel 3.4 i detta direktiv.

19 Enligt denna förordning skyddas ett område på ungefär 4 021 hektar, vilket är cirka 650 hektar mindre än det område som skyddades genom de tidigare förordningarna från åren 1952 och 1977 och som Inntal Süd-förordningen helt eller delvis upphävde.

20 Bund Naturschutz, en miljöskyddsorganisation som hade deltagit i förfarandet för utarbetande av Inntal Süd-förordningen, väckte talan mot denna förordning vid Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Förvaltningsöverdomstolen i Bayern, Tyskland), som avvisade ansökan.

21 Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen, Tyskland) ska pröva Bund Naturschutz överklagande av det avgörande som meddelats i första instans.

22 Enligt den hänskjutande domstolen kan överklagandet endast tas upp till sakprövning om Landkreis Rosenheim enligt direktiv 2001/42 var skyldigt att före antagandet av Inntal Süd-förordningen göra en miljöbedömning enligt artikel 3.2 a i detta direktiv eller åtminstone undersöka huruvida denna förordning kunde antas medföra en betydande miljöpåverkan enligt artikel 3.4 i samma direktiv. Om så är fallet ska överklagandet även bifallas i sak.

23 Den hänskjutande domstolen betraktar i detta hänseende Inntal Süd-förordningen som en plan eller ett program i den mening som avses i artikel 2 a i direktiv 2001/42.

24 Den hänskjutande domstolen är emellertid osäker på, för det första, om förordningen ska anses ange förutsättningarna för kommande tillstånd för projekt i den mening som avses i artikel 3.2 a i direktivet. Den har påpekat att även om det i nämnda förordning föreskrivs generella förbud och krav på tillstånd för ett stort antal projekt och användningsområden, saknar den särskilda regler om tillstånd för de projekt som anges i bilagorna I och II till direktiv 2011/92, utan syftar i första hand till att förhindra dem eller åtminstone att se till att de utformas på ett sätt som tar hänsyn till naturskyddssyftet. Därmed uppkommer frågan huruvida det, för att en plan eller ett program ska omfattas av tillämpningsområdet för artikel 3.2 a i direktiv 2001/42, krävs att planen eller programmet är inriktat på eller har en särskild koppling till dessa projekt, eller om det är tillräckligt att en plan eller ett program, bland annat på grund av dess tillämpningsområde – om så tillfälligt – även omfattar nämnda projekt, utan att de som sådana beaktas och utan att tillstånden för dem uttryckligen regleras.

25 För det andra vill den hänskjutande domstolen få klarhet i om ”utarbetande” av en plan eller ett program, i den mening som avses i artikel 3.2 a i direktiv 2001/42, förutsätter en särskild inriktning på någon av de sektorer som nämns i denna bestämmelse eller om det är tillräckligt att planen eller programmet konkret påverkar vissa av dessa sektorer, såsom jord- och skogsbruk eller markanvändning, även om den utarbetas för en sektor som inte omfattas av nämnda bestämmelse, såsom naturskydd och landskapsvård, vilket det handlar om i förevarande fall.

26 För det tredje och slutligen vill den hänskjutande domstolen, för det fall Landkreis Rosenheim inte skulle anses ha varit skyldigt enligt artikel 3.2 a i direktiv 2001/42 att låta Inntal Süd-förordningen bli föremål för en miljöbedömning, få klarhet i om det, för att artikel 3.4 i direktivet ska vara tillämplig, enligt den artikeln även krävs att det finns ett konkret samband mellan å ena sidan planen eller programmet och å andra sidan projekt. Om så är fallet är det nödvändigt att klargöra hur konkret detta samband ska vara.

27 Mot denna bakgrund har Bundesverwaltungsgericht (Federala högsta förvaltningsdomstolen) beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1. Ska artikel 3.2 a i direktiv [2001/42] tolkas så, att förutsättningarna för kommande tillstånd för projekt enligt bilagorna I och II till direktiv [2011/92] anges när det i en förordning för natur- och landskapsskydd föreskrivs generella förbud med möjlighet till undantag och tillståndskrav som inte har någon särskild koppling till de projekt som anges i bilagorna till [direktiv 2011/92]?

2. Ska artikel 3.2 a i direktiv [2001/42] tolkas så, att planer och program har utarbetats för jord- och skogsbruk, markanvändning etcetera om de har till syfte att fastställa en referensram för just en eller flera av dessa sektorer? Eller är det tillräckligt med en reglering av generella förbud eller tillståndskrav för att skydda natur och landskap, vilka ska prövas vid tillståndsförfarandet för ett stort antal projekt och användningar och indirekt (’genom reflexverkningar’) kan påverka en eller flera av dessa sektorer?

3. Ska artikel 3.4 i direktiv [2001/42] tolkas så, att förutsättningarna för kommande tillstånd för projekt anges när en förordning som antagits i syfte att skydda natur och landskap föreskriver generella förbud och tillståndskrav för ett stort antal abstrakt beskrivna projekt och åtgärder inom bevarandeområdet, men konkreta projekt vid dess antagande varken kunde förutses eller var planerade och det således saknas en särskild koppling till konkreta projekt?”

28 Den tyska regeringen har med stöd av artikel 16 tredje stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol begärt att domstolen ska sammanträda i stor avdelning.

Begäran om återupptagande av den muntliga delen av förfarandet

29 Den 13 oktober 2021, efter det att generaladvokaten hade föredragit sitt förslag till avgörande, inkom Bund Naturschutz med en skrivelse till domstolens kansli med en begäran om att domstolen, med stöd av artikel 83 i rättegångsreglerna, ska återuppta den muntliga delen av förfarandet.

30 Bund Naturschutz har till stöd för sin begäran i huvudsak anfört att det i generaladvokatens förslag till avgörande hänvisas till en ny omständighet, nämligen ändringen av den tyska lagstiftningen efter förhandlingen, en omständighet som är relevant för det svar som domstolen ska ge på begäran om förhandsavgörande, bland annat vad gäller frågan om verkningarna i tiden av den kommande domen ska begränsas eller inte. Bund Naturschutz har i detta avseende bland annat hänvisat till punkterna 120, 122, 129, 130 och 132 i förslaget till avgörande.

31 Enligt artikel 83 i domstolens rättegångsregler får domstolen emellertid efter att ha hört generaladvokaten, när som helst, besluta att den muntliga delen av förfarandet ska återupptas, bland annat om domstolen anser att den inte har tillräcklig kännedom om omständigheterna i målet, eller om en part, efter det att den muntliga delen har förklarats avslutad, har lagt fram en ny omständighet som kan ha ett avgörande inflytande på målets utgång, eller om målet ska avgöras på grundval av ett argument som inte har avhandlats mellan parterna eller de berörda som avses i artikel 23 i stadgan för Europeiska unionens domstol.

32 I förevarande fall finner domstolen emellertid, efter att ha hört generaladvokaten, att den, efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen vid domstolen, har tillgång till alla uppgifter som är nödvändiga för att avgöra målet och att de nya omständigheter som Bund Naturschutz åberopat inte kan ha ett avgörande inflytande på målets utgång. Domstolen påpekar vidare att målet inte ska avgöras på grundval av argument som inte avhandlats mellan de berörda. Mot denna bakgrund saknas det anledning att återuppta den muntliga delen av förfarandet.

Prövning av tolkningsfrågorna

Inledande synpunkter

33 Den hänskjutande domstolen har ställt sina frågor för att få klarhet i huruvida en sådan nationell åtgärd såsom Inntal Süd-förordningen, som syftar till att skydda naturen och landskapet och i detta syfte föreskriver generella förbud och tillståndskrav, ingår bland de planer och program som avses i artikel 3.2 a i direktiv 2001/42 och för vilka en miljöbedömning ska göras, eller åtminstone bland de planer och program som avses i artikel 3.4 i detta direktiv och för vilka medlemsstaterna ska avgöra huruvida de kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

34 Den förutsättning som ligger till grund för tolkningsfrågorna, det vill säga att en sådan förordning utgör en plan eller ett program i den mening som avses i artikel 2 a i direktiv 2001/42, har emellertid ifrågasatts av såväl Landkreis Rosenheim som Landesanwaltschaft Bayern (åklagarmyndigheten i delstaten Bayern, Tyskland), som är intervenient i det nationella målet.

35 Artikel 2 a i direktiv 2001/42 definierar i detta hänseende ”planer och program”, i den mening som avses i detta direktiv, som de planer program som uppfyller de två kumulativa villkor som anges däri, nämligen dels villkoret att de ska utarbetas och/eller antas av en myndighet på nationell, regional eller lokal nivå eller utarbetas av en myndighet för att antas av parlamentet eller regeringen genom ett lagstiftningsförfarande (det första villkoret), dels villkoret att de krävs i lagar eller andra författningar (det andra villkoret) (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 juni 2020, A m.fl. (Vindkraftverk i Aalter och Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, punkt 33).

36 I förevarande fall är det första villkoret uppfyllt, eftersom Inntal Süd-förordningen, enligt den hänskjutande domstolen, antogs av Landkreis Rosenheim, som är en lokal myndighet.

37 Vad gäller det andra villkoret framgår det av domstolens fasta praxis att planer och program ska anses ”krävas”, i den mening som avses i och vid tillämpningen av direktiv 2001/42, när antagandet av den aktuella planen eller programmet regleras i nationella lagar eller författningar och det i lagarna och författningarna fastställs dels vilken myndighet som är behörig att anta planen eller programmet, dels förfarandet för planens eller programmets utarbetande (dom av den 22 mars 2012, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., C-567/10, EU:C:2012:159, punkt 31, dom av den 7 juni 2018, Thybaut m.fl., C-160/17, EU:C:2018:401, punkt 43, och dom av den 12 juni 2019, Terre wallonne, C-321/18, EU:C:2019:484, punkt 34). Med hänsyn till syftet med denna bestämmelse, som är att säkerställa en hög skyddsnivå för miljön, och för att säkerställa bestämmelsens ändamålsenliga verkan, ska en plan eller ett program således anses ”krävas” så snart det i nationell rätt föreligger en specifik rättslig grund som ger myndigheter rätt att införa sådana regler, även om antagandet av dem inte är obligatoriskt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 juni 2018, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., C-671/16, EU:C:2018:403, punkterna 38–40).

38 Även om åklagarmyndigheten i Bayern har ifrågasatt denna rättspraxis ska det påpekas att den har bekräftats av EU-domstolen i domen av den 25 juni 2020, A m.fl. (Vindkraftverk i Aalter och Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, punkterna 36–52), efter en fullständig prövning av ordalydelsen i olika språkversioner av artikel 2 a i direktiv 2001/42, det sammanhang som bestämmelsen ingår i och bakgrunden till den, de mål som eftersträvas med detta direktiv och unionens internationella åtaganden.

39 I förevarande fall framgår det av handlingarna i målet att Inntal Süd-förordningen antogs med stöd av 20 § andra stycket punkt 4 och 26 § BNatSchG, jämförda med 12 § första stycket första meningen och 51 § första stycket punkt 3 BayNatSchG. Det andra villkoret i artikel 2 a andra strecksatsen i direktiv 2001/42 förefaller därför också vara uppfyllt.

40 Landkreis Rosenheim och åklagarmyndigheten i delstaten Bayern har emellertid gjort gällande att en sådan förordning som Inntal Süd-förordningen under alla omständigheter inte utgör en ”plan” eller ett ”program”, eftersom generella och abstrakta bestämmelser med generella regler för ett obestämt antal situationer inte kan omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2001/42.

41 Det ska emellertid erinras om att den omständigheten att rättsakterna i fråga är av generell karaktär inte hindrar att de klassificeras som ”planer och program” i den mening som avses i artikel 2 a i direktivet. Även om det av lydelsen i denna bestämmelse framgår att begreppet ”planer och program” kan omfatta normativa rättsakter som antagits genom lagar eller andra författningar, innehåller direktivet nämligen inte några särskilda bestämmelser om policyriktlinjer eller generella regleringar som skulle kräva en avgränsning i förhållande till planer och program, i den mening som avses i direktivet. Den omständigheten att en nationell rättsakt har en viss abstraktionsnivå och eftersträvar ett mål som avser omvandling av ett geografiskt område illustrerar dess program- eller planläggningskaraktär och hindrar inte att den innefattas i begreppet ”planer och program” (dom av den 25 juni 2020, A m.fl. (Vindkraftverk i Aalter och Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, punkt 61 och där angiven rättspraxis).

Den första och den andra frågan

42 Den hänskjutande domstolen har ställt den första och den andra frågan, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 3.2 a i direktiv 2001/42 ska tolkas på så sätt att en nationell åtgärd som syftar till att skydda naturen och landskapet och i detta syfte föreskriver generella förbud och tillståndskrav omfattas av tillämpningsområdet för denna bestämmelse.

43 Det ska inledningsvis erinras om att det följer av artikel 1 i direktiv 2001/42 att detta direktiv har till syfte att säkerställa 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.

44 Mot bakgrund av syftet med direktiv 2001/42 som är att säkerställa en hög nivå på skyddet av miljön ska de bestämmelser som avgränsar dess tillämpningsområde och i synnerhet de som fastställer vilka rättsakter som omfattas av direktivet ges en vid tolkning (dom av den 12 juni 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, punkt 36 och där angiven rättspraxis).

45 EU-domstolen har dessutom vid flera tillfällen slagit fast att begreppet ”planer och program” inte bara innefattar utarbetande av en plan eller ett program utan även ändringar därav, vilket säkerställer att föreskrifter som kan antas medföra betydande miljöpåverkan blir föremål för en miljöbedömning (dom av den 12 juni 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, punkt 71 och där angiven rättspraxis).

46 I detta sammanhang framgår det av artikel 3.1 i direktiv 2001/42 att en miljöbedömning ska utföras för de planer och de program som avses i artikel 3.2–3.4 i detta direktiv och som kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

47 Enligt artikel 3.2 a i nämnda direktiv ska en sådan miljöbedömning utföras systematiskt för alla planer och program som uppfyller två kumulativa villkor, nämligen att de utarbetas för de sektorer som avses i denna bestämmelse (det första villkoret) och anger förutsättningarna för kommande tillstånd för projekt enligt bilagorna I och II till direktiv 2011/92 (det andra villkoret).

Det första villkoret i artikel 3.2 a i direktiv 2001/42

48 I artikel 3.2 a i direktiv 2001/42 anges att för att omfattas av denna bestämmelse ska en miljöbedömning utföras för alla planer och program som utarbetas för jord- och skogsbruk, fiske, energi, industri, transporter, avfallshantering, vattenförvaltning, telekommunikationer, turism samt fysisk planering eller markanvändning.

49 Vad gäller kravet på att planer och program ”utarbetas för” de sektorer som anges i artikel 3.2 a i direktiv 2001/42 har domstolen tidigare slagit fast att detta krav är uppfyllt när planen eller programmet ”rör” eller ”avser” en av dessa sektorer (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 oktober 2016, D’Oultremont m.fl., C-290/15, EU:C:2016:816, punkt 44, och dom av den 25 juni 2020, A m.fl. (Vindkraftverk i Aalter och Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, punkt 66).

50 Det ska i detta avseende särskilt påpekas att den omständigheten att artikel 3.2 a i direktiv 2001/42 hänvisar till såväl ”fysisk planering” som ”markanvändning” tydligt visar att sektorn ”fysisk planering eller markanvändning” inte är begränsad till markanvändning i strikt mening, det vill säga indelningen av territoriet i områden och fastställandet av de verksamheter som tillåts inom dessa områden, utan denna sektor har tveklöst en större räckvidd (dom av den 7 juni 2018, Thybaut m.fl., C-160/17, EU:C:2018:401, punkt 48, och dom av den 7 juni 2018, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., C-671/16, EU:C:2018:403, punkt 43).

51 Den omständigheten att det huvudsakliga syftet med en plan eller ett program är miljöskydd, inbegripet landskapsskydd, utesluter inte heller att planen eller programmet även kan ”röra” eller ”avse” någon av de sektorer som anges i artikel 3.2 a i nämnda direktiv, däribland sektorn för fysisk planering eller markanvändning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 september 2015, Dimos Kropias Attikis, C-473/14, EU:C:2015:582, punkterna 20 och 46).

52 Därutöver är själva kärnan i de planer och program som utarbetas för att skydda miljön, och i synnerhet åtgärder med generell räckvidd som, i likhet med Inntal Süd-förordningen, har ett sådant syfte, i regel just att reglera mänsklig verksamhet som har en betydande inverkan på miljön, det vill säga i synnerhet sådan verksamhet som omfattas av de sektorer som anges i artikel 3.2 a i direktiv 2001/42 (se, exempelvis, dom av den 17 juni 2010, Terre wallonne och Inter-Environnement Wallonie, C-105/09 och C-110/09, EU:C:2010:355, och dom av den 28 februari 2012, Inter-Environnement Wallonie och Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103).

53 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 65–67 i sitt förslag till avgörande innehåller Inntal Süd-förordningen bestämmelser om verksamhet som bland annat hör till sektorerna jordbruk (5 § första stycket punkt 6), skogsbruk (5 § första stycket punkterna 8 och 9), transporter (5 § första stycket punkterna 3 och 13), vattenförvaltning (5 § första stycket punkt 4) samt fysisk planering eller markanvändning (5 § första stycket punkterna 1 och 2).

54 Det första villkoret i artikel 3.2 a i direktiv 2001/42 förefaller således vara uppfyllt, vilket det emellertid ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

Det andra villkoret i artikel 3.2 a i direktiv 2001/42

55 Det följer av artikel 3.2 a i direktiv 2001/42 att det andra villkoret som uppställs i denna bestämmelse är uppfyllt dels när de aktuella planerna eller programmen anger förutsättningarna för kommande tillstånd för projekt, dels när projekten ingår bland de som räknas upp i bilagorna I och II till direktiv 2011/92.

56 Vad för det första gäller frågan huruvida en sådan förordning som Inntal Süd-förordningen avser projekt som räknas upp i bilagorna I eller II till direktiv 2011/92, ska det påpekas att begreppet projekt, såsom det definieras i artikel 1.2 a i direktiv 2011/92, inte kan anses omfatta vissa verksamheter för vilka det enligt denna förordning krävs tillstånd, såsom de som består i att ”ställa upp varubilar” (5 § första stycket punkt 2 d), ”jaga, fånga eller döda vilda djur” (5 § första stycket punkt 7), eller ”tillåta att luftfartyg startar eller landar” (5 § första stycket punkt 13). Det framgår nämligen av rättspraxis att detta begrepp avser arbeten eller ingrepp som förändrar de fysiska förhållandena på platsen (dom av den 9 september 2020, Friends of the Irish Environment, C-254/19, EU:C:2020:680, punkt 32 och där angiven rättspraxis).

57 Förutom att 4 § i Inntal Süd-förordningen i landskapsskyddade områden förbjuder ”[a]lla åtgärder … som påverkar områdenas karaktär eller som strider mot skyddssyftet”, krävs det enligt 5 § första stycket i denna förordning tillstånd för att bygga eller i väsentlig mån ändra vägar, stigar eller utrymmen, i synnerhet campingplatser, idrottsplatser, lekplatser, badplatser och liknande anläggningar (punkt 2 c), förändra vattenförekomster, stränder eller bäddar, till- och utflöden eller grundvattennivån, skapa nya vattenförekomster eller bygga dräneringssystem (punkt 4), och för att helt eller delvis avverka skog, göra en första beskogning eller kalavverka i detta sammanhang mer än 0,5 hektar (punkt 9).

58 Sådana verksamheter kan omfattas av de projekt som anges i bilagorna I och II till direktiv 2011/92, i synnerhet dem som avses i punkt 7 b och c i bilaga I samt i punkt 1 c och d, punkt 10 e och f och punkt 12 d i bilaga II.

59 Verksamheter som består i att bygga, renovera eller ändra användningen av någon typ av installation som avses i 5 § första stycket i Inntal Süd-förordningen kan dessutom omfattas av flera av de projekt som anges i såväl bilaga I som bilaga II till direktiv 2011/92.

60 När det, för det andra, gäller frågan om huruvida en sådan rättsakt som Inntal Süd-förordningen anger förutsättningarna för kommande tillstånd för projekt, kan det påpekas att begreppet ”planer och program” avser alla rättsakter som – genom att regler och förfaranden för kontroll som är tillämpliga inom den aktuella sektorn definieras – fastställer en omfattande samling kriterier och former för utfärdande av tillstånd och genomförande av ett eller flera projekt som kan antas medföra betydande miljöpåverkan (dom av den 25 juni 2020, A m.fl. (Vindkraftverk i Aalter och Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, punkt 67 och där angiven rättspraxis).

61 En sådan tolkning säkerställer att föreskrifter som kan antas medföra betydande miljöpåverkan blir föremål för en miljöbedömning (dom av den 25 juni 2020, A m.fl. (Vindkraftverk i Aalter och Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, punkt 68 och där angiven rättspraxis).

62 Kravet i artikel 3.2 a i direktiv 2001/42 på att planen eller programmet i fråga anger förutsättningarna för kommande tillstånd för projekt enligt bilagorna I och II till direktiv 2011/92, ska således anses vara uppfyllt när det i planen eller programmet fastställs en omfattande samling kriterier och former för utfärdande av tillstånd och genomförande av ett eller flera av dessa projekt, bland annat vad gäller plats, art, storlek och driftsförhållanden för sådana projekt eller tilldelning av resurser knutna till dessa projekt.

63 Nämnda krav är däremot inte uppfyllt när det rör sig om en plan eller ett program som visserligen avser projekt som anges i bilagorna I och II till direktiv 2011/92, men som inte innehåller några sådana kriterier eller former för utfärdande av tillstånd och genomförande.

64 I förevarande fall krävs det endast enligt 5 § första stycket i Inntal Süd-förordningen att tillstånd inhämtas för ett visst antal verksamheter och projekt inom det skyddsområde som anges i 1 § i denna förordning, däribland projekt av den art som avses i bilagorna I och II till direktiv 2011/92.

65 I bestämmelsen anges visserligen för vissa av dessa projekt, vid vilken storlek det krävs tillstånd för att de ska kunna genomföras. Inte ens i sådana fall föreskriver nämnda bestämmelse emellertid några kriterier eller former för tillstånd och genomförande av dessa projekt.

66 Vad beträffar 5 § andra stycket i Inntal Süd-förordningen framgår det av dess ordalydelse att beviljandet av ett tillstånd, ”med förbehåll för vad som föreskrivs i andra bestämmelser”, är underkastat ett enda allmänt villkor, nämligen att ”den planerade åtgärden inte ger upphov till någon av de verkningar som avses i 4 § eller [att] dessa verkningar kan kompenseras med hjälp av kompletterande bestämmelser”.

67 Det ska i detta hänseende tilläggas att det är ostridigt att förbudet i 4 § i Inntal Süd-förordningen mot ”[a]lla åtgärder i landskapsskyddade områden som påverkar områdenas karaktär eller som strider mot skyddssyftet [som avses i artikel 3 i denna förordning]” i allt väsentligt överensstämmer med vad som redan föreskrivs i 26 § andra stycket BNatSchG.

68 Vidare är det ostridigt att 3 § i Inntal Süd-förordningen anger detta skyddssyfte i allmänna ordalag, utan att föreskriva några exakta kriterier eller närmare bestämmelser för beviljande av tillstånd att genomföra de olika projekt som avses i 5 § första stycket i denna förordning.

69 Även om det är riktigt att antagandet av Inntal Süd-förordningen kan ha en viss påverkan på projektens lokalisering, genom att göra det svårare att placera dem inom det skyddsområde som anges i 1 § i förordningen, men däremot lättare att placera dem utanför detta område, inbegripet på mark som omfattades av det skyddsområde som gällde före antagandet av nämnda förordning, framgår det att denna förordning inte fastställer en omfattande samling kriterier och former för utfärdande av tillstånd och genomförande av ett eller flera av de projekt som anges i bilagorna I och II till direktiv 2011/92, vilket det emellertid ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

70 Av det ovan anförda följer att den första och den andra frågan ska besvaras enligt följande. Artikel 3.2 a i direktiv 2001/42 ska tolkas på så sätt att en nationell åtgärd som syftar till att skydda naturen och landskapet och i detta syfte föreskriver generella förbud och tillståndskrav,

utan att det föreskrivs tillräckligt detaljerade bestämmelser om innehållet i samt utarbetandet och genomförandet av de projekt som anges i bilagorna I och II till direktiv 2011/92, inte omfattas av tillämpningsområdet för denna bestämmelse.

Den tredje frågan

71 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida artikel 3.4 i direktiv 2001/42 ska tolkas på så sätt att en nationell åtgärd som syftar till att skydda naturen och landskapet och i detta syfte föreskriver generella förbud och tillståndskrav omfattas av tillämpningsområdet för denna bestämmelse.

72 Enligt lydelsen i nämnda bestämmelse ska medlemsstaterna avgöra om andra planer och program än de som avses i artikel 3.2 i direktiv 2001/42 och i vilka ramen fastställs för kommande tillstånd för projekt kan antas medföra betydande miljöpåverkan.

73 Den skyldighet som föreskrivs i artikel 3.4 i direktiv 2001/42 är således beroende av ett villkor som motsvarar det andra villkoret i artikel 3.2 a i detta direktiv, nämligen att planen eller programmet i fråga anger förutsättningarna för kommande tillstånd för projekt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 juni 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, punkt 60).

74 Mot bakgrund av övervägandena avseende detta villkor i punkterna 60–69 i denna dom ska den tredje frågan besvaras enligt följande. Artikel 3.4 i direktiv 2001/42 ska tolkas på så sätt att en nationell åtgärd som syftar till att skydda naturen och landskapet och i detta syfte föreskriver generella förbud och tillståndskrav, utan att det föreskrivs tillräckligt detaljerade bestämmelser om innehållet i samt utarbetandet och genomförandet av projekt, inte omfattas av tillämpningsområdet för denna bestämmelse.

Rättegångskostnader

75 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) 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, ska tolkas på så sätt att en nationell åtgärd som syftar till att skydda naturen och landskapet och i detta syfte föreskriver generella förbud och tillståndskrav, utan att det föreskrivs tillräckligt detaljerade bestämmelser om innehållet i samt utarbetandet och genomförandet av de projekt som anges i bilagorna I och II till Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt, inte omfattas av tillämpningsområdet för denna bestämmelse.

2) Artikel 3.4 i direktiv 2001/42 ska tolkas på så sätt att en nationell åtgärd som syftar till att skydda naturen och landskapet och i detta syfte föreskriver generella förbud och tillståndskrav, utan att det föreskrivs tillräckligt detaljerade bestämmelser om innehållet i samt utarbetandet och genomförandet av projekt, inte omfattas av tillämpningsområdet för denna bestämmelse.

Underskrifter