

**Mål C-300/20**

**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler**

**Datum för ingivande:**

7 juli 2020

**Domstol som begär förhandsavgörande:**

Bundesverwaltungsgericht (Tyskland)

**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

4 maj 2020

**Sökande och klagande vid överklagandet:**

Bund Naturschutz in Bayern e. V.

**Motpart och motpart vid överklagandet:**

Landkreis Rosenheim

**Ytterligare deltagare i rättegången:**

Landesrechtsanwaltschaft Bayern och Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht

---

**Saken i målet vid den nationella domstolen**

Huruvida en ansökan från en naturskyddsförening om normprövning av en nationell förordning för ett landskapsskyddat område kan tas upp till prövning och är välgrundad

**Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande**

Begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF för att fastställa huruvida det enligt unionsrätten krävs en strategisk miljöbedömning eller åtminstone ett beslut från medlemsstaten om genomförande av en sådan prövning innan en förordning för ett landskapsskyddat område antas enligt naturskyddslagstiftningen

### **Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande**

- 1) Ska 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 (EGT L 197, 2001, s. 30) tolkas så, att en ram för kommande tillstånd för projekt enligt bilagorna I och II till direktiv 2011/92/EU (MKB-direktivet) redan har fastställts när en nationell förordning för att skydda natur och landskap föreskriver allmänna förbud med möjlighet till undantag samt tillståndskrav som inte har någon särskild koppling till projekten i bilagorna till MKB-direktivet?
- 2) Ska artikel 3.2 a i direktiv 2001/42/EG tolkas så, att planer och program har utarbetats för jord- och skogsbruk, markanvändning et cetera om de har till syfte att fastställa en referensram just för en eller flera av dessa sektorer? Eller är det tillräckligt med en reglering av allmänna förbud eller tillståndskrav för att skydda natur och landskap, vilka ska prövas vid tillståndsförfarandet för ett stort antal projekt och användningar och indirekt (automatiskt) kan påverka en eller flera av dessa sektorer?
- 3) Ska artikel 3.4 i direktiv 2001/42/EG tolkas så, att en ram för kommande tillstånd för projekt fastställs när en förordning som meddelats för att skydda natur och landskap föreskriver allmänna förbud med möjlighet till undantag samt tillståndskrav för ett stort antal 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?

### **Anförda unionsrättsliga bestämmelser**

Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan (nedan kallat SMB-direktivet), särskilt skälen 10 och 11 samt artikel 3

Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (nedan kallat MKB-direktivet) (EUT L 26, 2012, s. 1), särskilt bilagorna I och II

### **Anförda nationella bestämmelser**

Verwaltungsgerichtsordnung (förvaltningsprocesslagen, nedan kallad VwGO), 47 §

Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (lagen om särskilda föreskrifter om rättsmedel i miljöfrågor enligt EG-direktiv 2003/35/EG, även kallad Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) (nedan kallad UmwRG), 1 och 2 §§

Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (lagen om miljökonsekvensbedömning, nedan kallad UVPG), 2 och 35 §§

Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (lagen om naturskydd och landskapsvård, även kallad Bundesnaturschutzgesetz) (nedan kallad BNatSchG), 20 och 26 §§

Bayerisches Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (lagen om naturskydd, landskapsvård och återhämtning i naturen, även kallad Bayerisches Naturschutzgesetz) (nedan kallad BayNatSchG), artiklarna 12, 18 och 51

Verordnung des Landkreises Rosenheim über das Landschaftsschutzgebiet „Inntal Süd“ (förordning från kommunen Rosenheim om det landskapsskyddade området ”Inntal Süd”) av den 10 april 2013 (nedan kallad LSG-förordningen), 1, 3, 4, 5 och 7 §§

### **Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i målet vid den nationella domstolen**

- 1 Frågorna har uppkommit i en tvist mellan en förening som är erkänd enligt UmwRG (sökande) och Landkreis Rosenheim (motpart) som rör frågan huruvida en nationell förordning för ett landskapsskyddat område är verksam
- 2 Landkreis Rosenheim antog LSG-förordningen med verkan från den 27 april 2013. Kommunen hade under förfarandet för antagandet av förordningen samrått med föreningen, men varken genomfört någon strategisk miljöbedömning eller någon förhandsprövning för en sådan bedömning.
- 3 Enligt LSG-förordningen skyddas ett område på ungefär 4 021 hektar. I det landskapsskyddade området är samtliga handlingar förbjudna som förändrar områdets karaktär eller strider mot skyddssyftet för området.
- 4 Föreningen har ingett en ansökan om normprövning av LSG-förordningen. Domstolen i första instans fann att talan inte kunde tas upp till sakprövning. Denna dom har överklagats till Bundesverwaltungsgericht.

### **Kortfattad redogörelse för skälen till begäran om förhandsavgörande**

#### ***Frågornas relevans***

- 5 Enligt nationell lagstiftning ska överklagandet ogillas. Föreningen har inte någon behörighet att ansöka om normprövning enligt VwGO, eftersom föreningen inte kan göra gällande att några rättigheter har kränkts. Inte heller är en ansökan om normprövning i miljöfrågor enligt UmwRG möjlig, eftersom LSG-förordningen inte utgör något beslut i den mening som avses i UmwRG. Enligt nationell rätt

förelåg det nämligen inte någon skyldighet att genomföra en strategisk miljöbedömning eller en förhandsprövning vid antagandet av förordningen.

- 6 Besvarandet av de hänskjutna frågorna kan medföra att föreningens överklagande ska bifallas. Genom de första båda frågorna ska klargöras huruvida det enligt artikel 3.2 a i SMB-direktivet förelåg en skyldighet att genomföra en strategisk miljöbedömning för LSG-förordningen. I så fall ska överklagandet tas upp till sakprövning enligt UmwRG. Om det krävdes en strategisk miljöbedömning enligt artikel 3.2 a i SMB-direktivet innan LSG-förordningen kunde antas, ska överklagandet även bifallas i sak. I så fall är Bundesverwaltungsgericht sannolikt skyldig att ogiltigförklara LSG-förordningen, eftersom kommunen har underlåtit att vidta ett nödvändigt steg i förfarandet för att anta förordningen.
- 7 Även den tredje frågan beträffande artikel 3.4 i SMB-direktivet är relevant för att tvisten ska kunna avgöras. Om LSG-förordningen skulle fastställa en ram för kommande tillstånd för projekt i den mening som avses i artikel 3.4 i SMB-direktivet skulle Landkreis Rosenheim enligt nationell rätt ha haft en skyldighet att genomföra en förhandsprövning av LSG-förordningen och således en undersökning i det enskilda fallet i den mening som avses i artikel 3.5 i SMB-direktivet. I detta fall skulle en talan kunna tas upp till sakprövning enligt UmwRG. En sådan talan skulle även vara välgrundad om förhandsprövningen hade medfört en skyldighet att genomföra en strategisk miljöbedömning. I detta fall ska LSG-förordningen ogiltigförklaras.
- 8 Bundesverwaltungsgericht påpekar att frågorna har en väsentlig betydelse som sträcker sig långt utöver detta enskilda fall. I Förbundsrepubliken Tyskland har man i praxis hittills utgått från att utseendet av skyddade områden, inbegripet utseendet av särskilda bevarandeområden enligt direktiv 92/43/EEG varken måste underkastas någon strategisk miljöbedömning eller någon motsvarande förhandsprövning. Således har några sådana prövningar hittills inte genomförts. Om EU-domstolens besvarande av frågorna innebär att det föreligger en unionsrättslig skyldighet att genomföra en strategisk miljöbedömning eller i vart fall en förhandsprövning enligt nationell rätt skulle sannolikt en mängd fall i vilka bevarandeområden har utsetts som vidtagits efter det att införlivandefristen för SMB-direktivet löpte ut den 21 juli 2004 vara behäftade med formfel. Ett sådant formfel leder enligt nationell rätt i princip till att den förordning som krävs för att utse området är ogiltig. Antagandet av en skyldighet till strategisk miljöbedömning eller förhandsprövning skulle således avsevärt kunna sänka den skyddsnivå som har uppnåtts för natur och landskap (se, senast, förslag till avgörande av generaladvokaten Campos Sánchez-Bordona i mål A m.fl. [vindkraftverk i Aalter och Nevelle], C-24/19, EU:C:2020:143).

### *Den första frågan*

- 9 Bundesverwaltungsgericht anser att det är oklart huruvida artikel 3.2 a i SMB-direktivet medför en skyldighet att genomföra en strategisk miljöbedömning vid antagandet av en förordning för ett landskapsskyddat område.

- 10 Enligt artikel 3.1 i SMB-direktivet ska i enlighet med artiklarna 4–9 i direktivet en miljöbedömning utföras för planer och program som avses i artikel 3.2–4 i direktivet och som kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Enligt artikel 3.2 a i SMB-direktivet ska en miljöbedömning, om inte annat följer av punkt 3, 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 och i vilka förutsättningarna anges för kommande tillstånd för projekt enligt bilagorna I och II till direktiv 85/337/EEG – numera direktiv 2011/92/EU (se artikel 14.2 i MKB-direktivet).

*Huruvida det är frågan om en plan eller ett program i den mening som avses i artikel 2 a i SMB-direktivet*

- 11 Bundesverwaltungsgericht utgår mot bakgrund av EU-domstolens praxis (dom av den 11 september 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m.fl., C-43/10, EU:C:2012:560, punkterna 94 och 95, och dom av den 27 oktober 2016, D'Oultremont m.fl., C-290/15, EU:C:2016:816, punkt 52, se även dom av den 12 juni 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, punkt 54 och där angiven rättspraxis samt dom av den 22 mars 2012, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., C-567/10, EU:C:2012:159, punkt 41) från att LSG-förordningen utgör en plan eller ett program i den mening som avses i artikel 2 a i SMB-direktivet.

*Fastställandet av en ram för godkännande av projekt*

- 12 Enligt artikel 3.2 a i SMB-direktivet krävs att förutsättningarna för kommande tillstånd för projekt som anges i bilagorna I och II till direktiv fastställs i planen eller programmet. Enligt EU-domstolens praxis avser begreppet ”planer och program” alla rättsakter som – genom att regler och förfaranden för kontroll 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 11 september 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m.fl., C-43/10, EU:C:2012:560, punkterna 94 och 95, dom av den 27 oktober 2016, D'Oultremont m.fl., C-290/15, EU:C:2016:816, punkt 52, dom av den 8 maj 2019, Verdi Ambiente e Società [VAS] – Aps Onlus m.fl., C-305/18, EU:C:2019:384, punkt 50, och dom av den 12 juni 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, punkt 61). Enligt dom av den 7 juni 2018, Inter-Environnement Bruxelles m.fl. (C-671/16, EU:C:2018:403, punkt 55), samt dom av den 7 juni 2018, Thybaut m.fl., C-160/17, EU:C:2018:401, punkt 55) ska begreppet ”en omfattande samling kriterier och formkrav” tolkas kvalitativt. Därigenom ska eventuella strategier för att kringgå skyldigheterna enligt MKB-direktivet förhindras, exempelvis genom en uppdelning i delåtgärder, vilket minskar den ändamålsenliga verkan med direktivet (se vidare dom av den 8 maj 2019, Verdi Ambiente e Società [VAS] – Aps Onlus m.fl., C-305/18, EU:C:2019:384, punkt 51).



- 13 För att avgöra huruvida en plan eller ett program anger förutsättningarna för kommande tillstånd för projekt enligt bilagorna I och II till MKB-direktivet krävs det att planen/programmets innehåll och syfte granskas. Därvid ska hänsyn tas till vad miljöbedömningen av projekten ska omfatta enligt nämnda direktiv (EU-domstolens dom av den 17 juni 2010, Terre wallonne och Inter-Environnement Wallonie, C-105/09 och C-110/09, EU:C:2010:355, punkt 45).
- 14 Mot denna bakgrund anser Bundesverwaltungsgericht att det är osäkert huruvida LSG-förordningen anger förutsättningarna i den mening som avses i artikel 3.2 a i SMB-direktivet.
- 15 I förordningen regleras visserligen en rad allmänna förbud och tillståndskrav för ett stort antal projekt och användningar. Enligt 4 § i LSG-förordningen är exempelvis alla handlingar förbjudna i det landskapskyddade området som förändrar områdets karaktär eller strider mot skyddssyftet för området. Enligt 5 § styckena 1 och 2 i LSG-förordningen föreskrivs en möjlighet till godkännande av vissa åtgärder som är förbjudna enligt 4 § i LSG-förordningen. Slutligen föreskrivs i 6 § i LSG-förordningen undantag från begränsningarna i förordningen och i 7 § i LSG-förordningen föreskrivs möjligheten till befrielser.
- 16 Det är emellertid osäkert om detta är tillräckligt för att anta att det fastställs en ram i den mening som avses i direktivet. Enligt systematiken i artikel 3 i SMB-direktivet har kravet på fastställandet av en ram för kommande tillstånd för projekt som anges i bilagorna I och II till MKB-direktivet och hänförandet till en av de sektorer som anges i artikel 3.2 a i SMB-direktivet i syfte att åstadkomma en avgränsning från sådana planer och program på vilka artikel 3.4 i SMB-direktivet är tillämplig. En sådan avgränsning är nödvändig, eftersom bestämmelserna har olika rättsföljder. När det gäller de planer och program på vilka artikel 3.2 i SMB-direktivet är tillämplig ska en strategisk miljöbedömning alltid genomföras. Däremot ska en strategisk miljöbedömning enbart genomföras på planer och program på vilka artikel 3.4 i SMB-direktivet är tillämplig om medlemsstaterna i enlighet med artikel 3.5 i SMB-direktivet har fastställt att de kan antas medföra betydande miljöpåverkan. I övrigt krävs det inte någon miljöbedömning (se även skäl 11 i SMB-direktivet).
- 17 Bundesverwaltungsgericht anser därför att angivandet av förutsättningar i den mening som avses i artikel 3.2 a i SMB-direktivet konkret måste vara inriktade på, respektive ha en särskild koppling till projekt i bilagorna I och II i MKB-direktivet. Det krävs att planerna och programmen anger referensramen respektive den rättsliga ramen för kommande tillstånd för sådana projekt som enligt lagstiftarens uppfattning i regel medför betydande miljöpåverkan och vars miljöpåverkan därför redan ska prövas på en högre nivå, vilken är överordnad och föregår beviljandet av ett konkret projekt (se förslag till avgörande av generaladvokaten Campos Sánchez-Bordona i mål A m.fl. [vindkraftverk i Aalter och Nevelle], C-24/19, EU:C:2020:143, punkterna 33, 35 och 74). EU-domstolen har exempelvis antagit att det var frågan om en referensram, respektive en rättslig ram för tillstånd för projekt när planen hänförde sig till tekniska normer, driften,

bullernormer etcetera och således fastställandet av tillämpliga villkor för den berörda sektorn som uppställdes för tillstånd avseende konkreta projekt (se dom av den 27 oktober 2016, D'Oultremont m.fl., C-290/15, EU:C:2016:816, punkt 50). Generaladvokaten Sánchez-Bordona hänvisar till denna rättspraxis i sitt förslag till avgörande i målet m.fl. (vindkraftverk i Aalter och Nevelle) (C-24/19, EU:C:2020:143, punkt 93) och framhåller att de där aktuella flamländska bestämmelserna innehåller ingående föreskrifter beträffande flera känsliga frågor såsom buller, slagskuggor, vindkraftsverkens säkerhet och karaktär. Mot denna bakgrund anser Bundesverwaltungsgericht att det inte kan vara tillräckligt att en plan eller ett program, exempelvis på grund av dess breda tillämpningsområde (slumpmässigt) även omfattar ”projekt enligt bilagorna I och II till direktiv 2011/92/EU”, utan att detta var åsyftat eller genom någon riktad styrning av tillstånd för dem.

- 18 Om det krävs en koppling till projekt anger LSG-förordningen inte förutsättningarna för kommande tillstånd för projekt enligt bilagorna I och II till MKB-direktivet. Detta framgår redan av LSG-förordningens skyddssyfte. Inte heller i övrigt innehåller förordningen några särskilda bestämmelser för godkännande av projekt enligt bilagorna I och II till MKB-direktivet. En sådan förordning för ett landskapsskyddat område styr inte godkännande av projekt, utan har främst till syfte att förhindra projekt eller i vart fall säkerställa att de utformas så att kraven på naturskydd är uppfyllda.

### *Den andra frågan*

- 19 Den andra frågan avser det ytterligare villkoret i artikel 3.2 a i SMB-direktivet, enligt vilket det krävs att planerna och programmen har utarbetats för jord- och skogsbruk, fiske, energi, industri, transporter, avfallshantering, vattenförvaltning, telekommunikationer, turism samt fysisk planering eller markanvändning. Bundesverwaltungsgericht anser att det är osäkert att detta är fallet i förevarande mål, eftersom LSG-förordningen har utarbetats för naturskydd och landskapsvård och således inte inom en av ovannämnda sektorer.
- 20 Mot bakgrund av skäl 10 i SMB-direktivet bygger klassificeringen i sektorer i artikel 3.2 a i SMB-direktivet på att nämnda sektorer typiskt sett medför betydande miljöpåverkan och att planerna därför ska underkastas en strategisk miljöbedömning. För detta krävs att planen eller programmet entydigt kan hänföras till den motsvarande sektorn. I artikel 3.2 a i SMB-direktivet kommer detta till uttryck genom att planen eller programmet måste ha ”utarbetats” för denna sektor, således att syftet har varit att de ska upprättas för denna sektor. Denna bedömning bekräftas genom artikel 5 i SMB-direktivet. Enligt denna bestämmelse ska i miljörapporten bland annat den betydande miljöpåverkan som planens eller programmets genomförande kan antas medföra och rimliga alternativ identifieras, beskrivas och utvärderas (punkt 1) och dessutom ska den innehålla information var i beslutsprocessen planen eller programmet befinner sig (punkt 2). Dessa krav är anpassade till planer och program från de sektorer som anges i artikel 3.2 a i SMB-direktivet, men passar däremot inte för en förordning som ska

främja naturskydd och landskapsvård. Mot denna bakgrund är det konsekvent att områdena naturskydd och landskapsvård inte anges i artikel 3.2 a i SMB-direktivet.

- 21 I EU-domstolens praxis har rekvisitet ”utarbete” i en viss sektor hittills inte uppmärksamats nämnvärt (till exempel dom av den 12 juni 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, punkterna 61 och 62, se även dom av den 7 juni 2018, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., C-671/16, EU:C:2018:403, punkterna 43 och 44, beträffande sektorerna fysisk planering och markanvändning). Mot denna bakgrund anser Bundesverwaltungsgericht att det krävs ett klargörande från EU-domstolen huruvida det för att det ska vara frågan om ett ”utarbetande” krävs ett syfte som riktar sig mot en av de sektorer som anges i artikel 3.2 a i SMB-direktivet, eller om det är tillräckligt att planerna och programmen faktiskt påverkar nämnda sektorer (i förevarande mål jord- och skogsbruk och markanvändning) fastän de har utarbetats för en annan sektor som inte omfattas av artikel 3.2 a i SMB-direktivet (i förevarande mål naturskydd och landskapsvård). Klargörandet av denna fråga har särskild vikt, eftersom ”utarbetandet” av planer och program för en viss sektor i den mening som avses i artikel 3.2 a i SMB-direktivet utgör en avgränsning mot planer och program på vilka artikel 3.4 i SMB-direktivet är tillämpliga.

### *Den tredje frågan*

- 22 Den tredje frågan avser tolkningen av artikel 3.4 i SMB-direktivet. Den uppkommer endast om EU-domstolen finner att det krävs en konkret koppling till de projekt som anges i bilagorna I och II till MKB-direktivet (fråga 1) eller att det krävs ett riktat utarbetande inom en av de sektorer som anges i artikel 3.2 a i SMB-direktivet (fråga 2). I sådana fall ska det nämligen antas att LSG-förordningen inte hade behövt underkastas en strategisk miljöbedömning enligt artikel 3.2 a i SMB-direktivet.
- 23 Enligt artikel 3.4 i SMB-direktivet ska medlemsstaterna i enlighet med artikel 3.5 i SMB-direktivet avgöra om andra planer och program än de som avses i artikel 3.2 i SMB-direktivet och i vilka ramen fastställs för kommande tillstånd för projekt kan antas medföra betydande miljöpåverkan. Enligt EU-domstolens praxis ska rekvisitet ”fastställandet av en ram” i artikel 3.4 i SMB-direktivet tolkas på samma sätt som i artikel 3.2 a i SMB-direktivet (se dom av den 12 juni 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, punkt 60). Således gäller de frågor som har uppkommit i samband med den första frågan även med avseende på artikel 3.4 i SMB-direktivet. I enlighet med ovanstående resonemang ska det således även här krävas att planerna och programmen har en konkret koppling till de ”projekt” för vilka ramen fastställs. Utan en sådan koppling är SMB-direktivet nämligen tillämpligt på samtliga planer eller program – med undantag för planer eller program som inte är tillståndspliktiga (dom av den 12 juni 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, punkt 65). Detta strider mot skäl 11 i SMB-direktivet.



- 24 Genom den tredje frågan ska således klargöras hur konkret koppling planerna och programmen måste ha till de ”projekt” för vilka de fastställer ramen.

ARBETS  
DOKUMENT