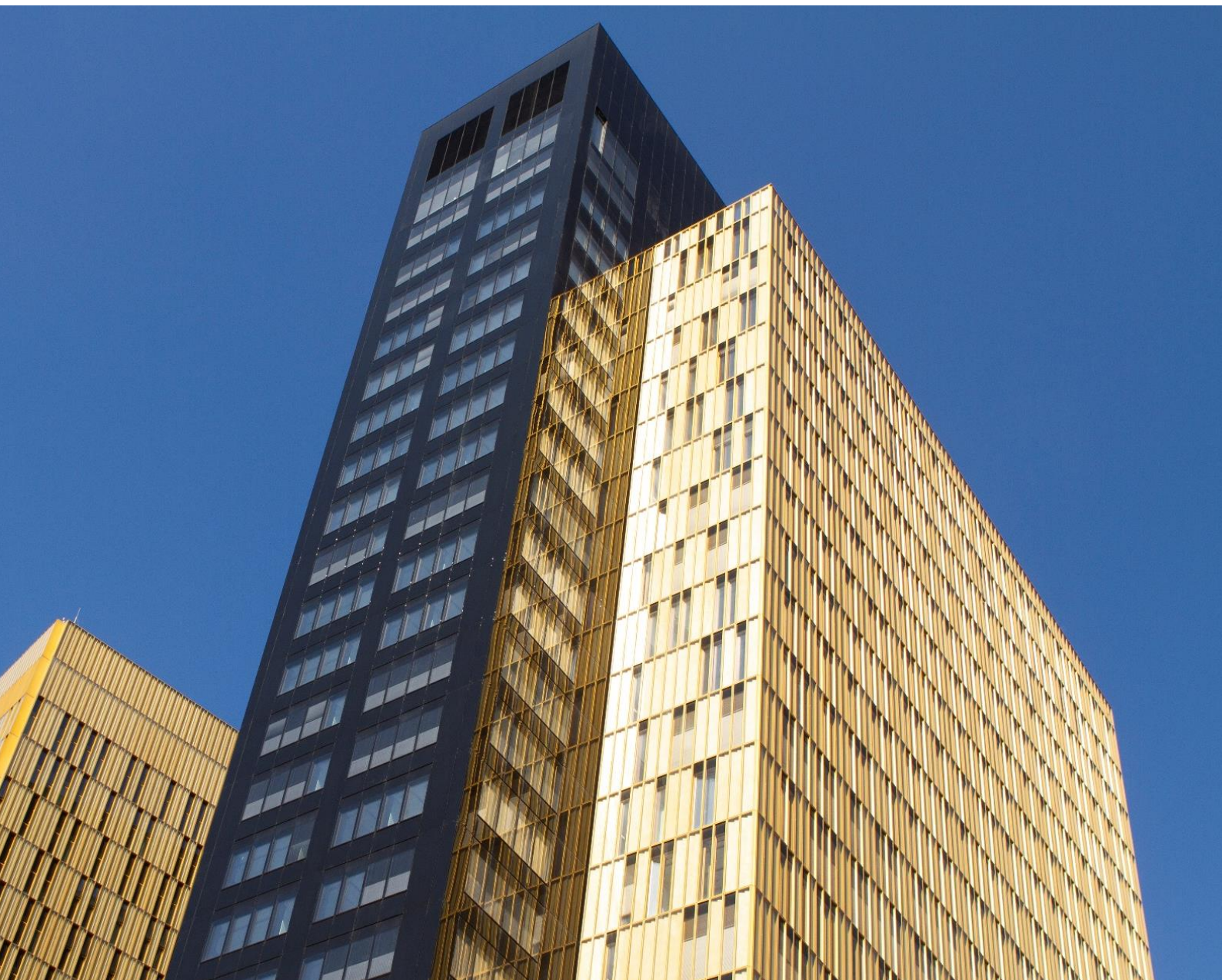




# Faktablad

## Miljøkonsekvensvurdering



## Forord

Ud fra den opfattelse, at den bedste miljøpolitik består i at undgå dannelsen af forurening eller gener fra starten frem for senere at forsøge at modvirke deres virkninger, har EU-lovgiver udarbejdet en forebyggende ordning til beskyttelse af miljøet, hvori hjørnesteinen er medlemsstaternes forpligtelse til at gennemføre miljøvurderinger, inden der træffes visse beslutninger, som kan få negativ indvirkning på miljøet.

Først vedtog Rådet direktiv 85/337 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet <sup>1</sup>, der blev ophævet, kodificeret og erstattet ved direktiv 2011/92 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet <sup>2</sup>. I henhold til de nævnte direktiver skal de projekter, der er omfattet af bilag I og II til direktiverne, og som kan få væsentlig indvirkning på miljøet, inden der gives tilladelse, underkastes en vurdering af deres indvirkning på miljøet. I denne forbindelse er der i bilag I anført de projekter, der efter deres art indebærer en risiko for væsentlige indvirkninger på miljøet og principielt og obligatorisk skal gøres til genstand for en miljøkonsekvensvurdering. Bilag II specificerer til gengæld de projekter, der kan udgøre en risiko for væsentlige indvirkninger på miljøet, og som kun underkastes en vurdering, når medlemsstaterne under iagttagelse af kravene i de nævnte direktiver finder, at det er påkrævet på grund af projekternes karakter.

Dernæst vedtog Europa-Parlamentet og Rådet direktiv 2001/42 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet <sup>3</sup>, hvori det bestemmes, at de planer og programmer, der er anført i dette direktiv, skal underkastes en vurdering af indvirkningen på miljøet, når der er risiko for, at de får væsentlig indvirkning på miljøet. Eftersom de planer og programmer, der er omfattet af direktiv 2001/42, bl.a. er dem, der inden for visse sektorer fastlægger rammerne for anlægstilladelser til projekter, der henhører under direktiv 85/337 og 2011/92, er der derfor ved direktiv 2001/42 indført en ordning for miljøvurderinger, som går forud for den ordning, der er indført ved direktiv 85/337 og 2011/92, på de berørte områder.

Rent metodisk sonderer direktiv 2001/42, i lighed med den tilgang, der er fulgt i direktiv 85/337 og 2011/92, mellem på den ene side de planer og programmer, for hvilke der principielt altid skal gennemføres en miljøvurdering, og på den anden side de planer og programmer, for hvilke der kun skal gennemføres en sådan vurdering, hvis medlemsstaten fastslår, at de kan få væsentlig indvirkning på miljøet.

---

<sup>1</sup> Rådets direktiv 85/337/EØF af 27.6.1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT 1985, L 175, s. 40).

<sup>2</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13.12.2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EUT 2012, L 26, s. 1).

<sup>3</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27.6.2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet (EFT 2001, L 197, s. 30).

De tre ovennævnte direktiver har været genstand for en ret omfattende retspraksis, hvoraf det foreliggende faktablad præsenterer nogle af de væsentligste omdrejningspunkter i udviklingen.

## Indhold

|                                                                                                                        |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| FORORD .....                                                                                                           | 3  |
| I. VURDERING AF OFFENTLIGE OG PRIVATE PROJEKTERS INDVIRKNING PÅ MILJØET I HENHOLD TIL DIREKTIV 85/337 OG 2011/92 ..... | 7  |
| 1. Anvendelsesområdet for direktiv 85/337 og 2011/92 .....                                                             | 7  |
| a) Begrebet »projekt«.....                                                                                             | 7  |
| b) Projekter, der er udelukket fra anvendelsesområdet for direktiv 85/337 og 2011/92.....                              | 9  |
| 2. Vurderingspligt i tilfælde af risiko for væsentlige indvirkninger på miljøet .....                                  | 10 |
| a) Projekter, der indebærer en risiko for væsentlige indvirkninger på miljøet (bilag I).....                           | 10 |
| b) Projekter, der kan indebære en risiko for væsentlige indvirkninger på miljøet (bilag II) .....                      | 11 |
| i. Fastlæggelse af behovet for en miljøkonsekvensvurdering .....                                                       | 11 |
| ii. Begrundelse for en afgørelse om ikke at vurdere et projekt.....                                                    | 13 |
| c) Undtagelser fra vurderingspligten.....                                                                              | 14 |
| 3. Rækkevidde af konsekvensvurderingen .....                                                                           | 15 |
| 4. Tilladelsesprocedurer i flere faser .....                                                                           | 18 |
| a) Det tidspunkt, hvor konsekvensvurderingen skal finde sted .....                                                     | 18 |
| b) Fastlæggelse af de processuelle betingelser, hvorunder konsekvensvurderingen foretages .....                        | 19 |
| 5. Offentlig deltagelse i beslutningsprocesser og adgang til klage og domstolsprøvelse .....                           | 21 |
| a) Offentlig deltagelse i beslutningsprocesser .....                                                                   | 21 |
| i. Den nærmere fremgangsmåde for information af offentligheden ...                                                     | 21 |
| ii. Offentlig deltagelse i en beslutningsprocedure i flere faser .....                                                 | 23 |
| b) Adgang til klage og domstolsprøvelse .....                                                                          | 24 |
| i. Medlemsstaternes forpligtelser.....                                                                                 | 24 |
| ii. Antagelse af søgsmål, der er anlagt af borgere .....                                                               | 26 |
| iii. Antagelse af søgsmål, der er anlagt af miljøbeskyttelsesorganisationer .....                                      | 27 |

|      |                                                                                                                                  |    |
|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| iv.  | Kravet om, at retslige procedurer ikke må være uoverkommeligt dyre .....                                                         | 31 |
| a.   | Rækkevidde .....                                                                                                                 | 31 |
| b.   | Bedømmelseskriterier .....                                                                                                       | 33 |
| 6.   | Direkte virkning og overensstemmende fortolkning .....                                                                           | 34 |
| a)   | Direktivs direkte vertikale virkning og negative følgevirkninger for tredjemands rettigheder .....                               | 34 |
| b)   | Overensstemmende fortolkning af national ret.....                                                                                | 35 |
| II.  | VURDERING AF PLANERS OG PROGRAMMERS INDVIRKNING I HENHOLD TIL DIREKTIV 2001/42 .....                                             | 38 |
| 1.   | Anvendelsesområdet for direktiv 2001/42.....                                                                                     | 38 |
| a)   | Planer og programmer, der er omfattet af direktiv 2001/42 .....                                                                  | 38 |
| b)   | Ophævelse af planer og programmer .....                                                                                          | 41 |
| 2.   | Vurderingspligt i tilfælde af risiko for væsentlige indvirkninger på miljøet .....                                               | 42 |
| a)   | Planer og projekter, der indebærer en risiko for væsentlige indvirkninger på miljøet.....                                        | 42 |
| i.   | Planer og programmer, der er omfattet af artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42.....                                    | 42 |
| ii.  | Planer og programmer, der er omfattet af artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42.....                                    | 44 |
| b)   | Projekter, der kan indebære en risiko for væsentlige indvirkninger på miljøet .....                                              | 46 |
| i.   | Planer og programmer, der er omfattet af artikel 3, stk. 3, litra a), i direktiv 2001/42.....                                    | 46 |
| ii.  | Planer og programmer, der er omfattet af artikel 3, stk. 4, litra a), i direktiv 2001/42.....                                    | 49 |
| 3.   | Høringer .....                                                                                                                   | 50 |
| III. | MIDLERTIDIG OPRETHOLDELSE AF NATIONALE RETSAKTER VEDTAGET I STRID MED FORPLIGTELSEN TIL AT FORETAGE EN KONSEKVENSVURDERING ..... | 52 |
| 1.   | Nationale retsakter vedtaget i strid med direktiv 2011/92 .....                                                                  | 52 |
| 2.   | Nationale retsakter vedtaget i strid med direktiv 2001/42 .....                                                                  | 53 |
| IV.  | KUMULERET ANVENDELSE AF DIREKTIVER, DER KRÆVER EN KONSEKVENSVURDERING .....                                                      | 57 |

## I. Vurdering af offentlige og private projekters indvirkning på miljøet i henhold til direktiv 85/337 og 2011/92

### 1. Anvendelsesområdet for direktiv 85/337 og 2011/92

#### a) Begrebet »projekt«

**Dom af 29. juli 2019 (Store Afdeling), Inter-Environnement Wallonie og Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, [EU:C:2019:622](#))** <sup>4</sup>

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – Espookonventionen – Århuskonventionen – bevaring af naturlige levesteder samt vilde dyr og planter – direktiv 92/43/EØF – artikel 6, stk. 3 – begrebet »projekt« – vurdering af indvirkningen på den omhandlede lokalitet – artikel 6, stk. 4 – begrebet »bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser« – beskyttelse af vilde fugle – direktiv 2009/147/EF – vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet – direktiv 2011/92/EU – artikel 1, stk. 2, litra a) – begrebet »projekt« – artikel 2, stk. 1 – artikel 4, stk. 1 – miljøkonsekvensvurdering – artikel 2, stk. 4 – fritagelse fra vurdering – gradvis udfasning af kerneenergi – national lovgivning, der dels foreskriver en genoptagelse af aktivitet med industriel produktion af elektricitet på et kernekraftværk, der var taget ud af drift, for en periode på næsten ti år, som har til virkning, at den dato, der oprindeligt var blevet fastsat af den nationale lovgiver for dette anlægs deaktivering og ophøret af dets aktivitet udskydes med ti år, dels at den frist, der af samme lovgiver oprindeligt var fastsat for deaktiveringen og ophør af industriel produktion af elektricitet på et kraftværk, der er i drift, ligeledes udskydes med ti år – manglende miljøkonsekvensvurdering«

Ved dommen i sagen Inter-Environnement Wallonie og Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, afsagt den 29. juli 2019, udtalte Domstolen (Store Afdeling) sig om fortolkningen af begrebet »projekt« som omhandlet i direktiv 2011/92 og direktiv 92/43 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter <sup>5</sup>.

Denne dom blev afsagt i forbindelse med en tvist mellem to foreninger, Inter-Environnement Wallonie ASBL og Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL, hvis vedtægtsmæssige formål er beskyttelse af miljøet og livsvilkårene, på den ene side og Conseil des ministres (ministerrådet, Belgien) på den anden side vedrørende den lov, hvorved Kongeriget Belgien dels foreskrev genoptagelse af aktiviteten med industriel produktion af elektricitet på et kernekraftværk, der var taget ud af drift, for en periode på næsten ti år, dels udskød den frist, der oprindeligt var fastsat for deaktiveringen og ophøret af industriel produktion af elektricitet på et kernekraftværk, der var i drift, med ti år. Disse foreninger havde i det væsentlige foreholdt de belgiske myndigheder, at de

<sup>4</sup> Denne dom er ligeledes beskrevet i afsnit I. 2. a) »Projekter, der indebærer en risiko for væsentlige indvirkninger på miljøet (bilag I)«, afsnit I. 2. c) »Undtagelser fra vurderingspligten« og afsnit III. 1. »Nationale retsakter vedtaget i strid med direktiv 2011/92«.

<sup>5</sup> Rådets direktiv 92/43/EØF af 21.5.1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT 1992, L 206, s. 7), som ændret ved Rådets direktiv 2013/17/EU af 13.5.2013 (EUT 2013, L 158, s. 193).

havde vedtaget denne lov uden at overholde de krav om forudgående vurdering, som pålægges ved disse direktiver.

Domstolen fastslog i denne sammenhæng, at de omtvistede foranstaltninger vedrørende forlængelsen af industriel produktion af elektricitet på et kernekraftværk udgjorde et »projekt« som omhandlet i direktiv 2011/92 og 92/43, fordi de nødvendigvis indebar, at der blev gennemført væsentlige anlægsarbejder, som ændrede de omhandlede områders fysiske karakteristika. Dette projekt skulle i princippet undergives en miljøkonsekvensvurdering og en vurdering af dets virkning på de omhandlede beskyttede lokaliteter før vedtagelsen af disse foranstaltninger. Den omstændighed, at gennemførelsen af sidstnævnte foranstaltninger indebar yderligere retsakter, såsom meddelelse af en ny individuel tilladelse for et af de omhandlede kraftværker til produktion af elektricitet til industrielle formål, var ikke afgørende i denne henseende. De anlægsarbejder, der var uløseligt knyttet til disse foranstaltninger, skulle ligeledes undergives en sådan vurdering før vedtagelsen af samme foranstaltninger, hvis deres kendetegn og deres mulige indvirkning på miljøet var tilstrækkeligt identificerbare på dette trin.

**Dom af 24. oktober 1996 (plenum), Kraaijeveld m.fl. (C-72/95, [EU:C:1996:404](#))** <sup>6</sup>

*»Miljø – direktiv 85/337/EØF – vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning«*

I sagen Kraaijeveld m.fl. fastslog Domstolen i plenum, at EU-lovgiver har ønsket at anlægge en bred forståelse af anvendelsesområdet for direktiv 85/337.

Ved Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, afdelingen for lovgivning, Nederlandene) var der blevet anlagt et søgsmål om annulation af en godkendelse af en dispositionsplan vedrørende »delvis ændring af dispositionsplaner i forbindelse med digeforstærkning«. Formålet med denne dispositionsplan var at tillade arbejder til forstærkning af digerne langs Merwede-floden på en nederlandsk kommunes område. Der blev ikke foretaget nogen vurdering af disse arbejders indvirkning på miljøet.

På denne baggrund besluttede den forelæggende ret at forelægge et præjudicielt spørgsmål med henblik på at få oplyst, om arbejder vedrørende diger langs sejlbare vandveje er omfattet af begrebet »anlæg til regulering af vandløb« i bilag II, punkt 10, litra e), til direktiv 85/337. I henhold til samme direktivs artikel 4, stk. 2, skal projekter, der henhører under de i nævnte bilag II anførte grupper, vurderes, når medlemsstaterne finder, at det er påkrævet på grund af projekternes karakter.

I denne forbindelse bemærkede Domstolen, at selv om en gennemgang af de forskellige sprogversioner af bilag II til direktiv 85/337 ikke gav noget klart svar på det forelagte spørgsmål, kan det udledes af direktivets ordlyd, at dets anvendelsesområde er vidt og

---

<sup>6</sup> Denne dom er ligeledes beskrevet i afsnit I. 2. b) i: »Fastlæggelse af behovet for en miljøkonsekvensvurdering«.

dets formål meget bredt. Det følger heraf, at selv om denne præcisering ikke fremgår af alle de sproglige versioner, skal punkt 10, litra e), i bilag II til direktivet fortolkes således, at bestemmelsen omfatter digearbejder, eftersom sådanne arbejder kan have en betydelig indvirkning på miljøet i direktivets forstand.

Ligeledes giver den blotte omstændighed, at direktivet ikke udtrykkeligt nævner ændringer af projekter henhørende under bilag II ikke grundlag for deraf at udlede, at de ikke falder ind under anvendelsesområdet for direktiv 85/337. Det vil nemlig bringe direktivets meget brede formål i fare, hvis betegnelsen »ændring af projekter« gør det muligt at unddrage visse arbejder eller anlæg fra forpligtelsen til at foretage en undersøgelse af indvirkninger, når disse arbejder eller anlæg på grund af deres art, størrelse eller beliggenhed kan have betydelige indvirkninger på miljøet.

Følgelig skal udtrykket »anlæg til regulering af vandløb«, som er indeholdt i bilag II, punkt 10, litra e), til direktiv 85/337, fortolkes således, at det ikke blot omfatter bygning af et nyt dige, men også ændring af et bestående dige ved flytning, forstærkning eller udvidelse, fornyelse på stedet af et dige ved bygning af et nyt dige på samme sted, uanset om det er stærkere eller bredere end det fjernede dige, eller en kombination af flere af disse tilfælde.

## **b) Projekter, der er udelukket fra anvendelsesområdet for direktiv 85/337 og 2011/92**

***Dom af 16. september 1999, WWF m.fl. (C-435/97, [EU:C:1999:418](#))***

*»Miljø – direktiv 85/337/EØF – vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet«*

Som svar på en præjudiciel forelæggelse, der var indgivet af Verwaltungsgericht, Autonome Sektion für die Provinz Bozen (forvaltningsdomstol, den selvstændige afdeling i provinsen Bolzano, Italien), præciserede Domstolen rækkevidden af den undtagelse, der er fastsat i artikel 1, stk. 4, i direktiv 85/337, og som udelukker projekter, der tager sigte på det nationale forsvar, fra direktivets anvendelsesområde.

I hovedsagen skulle den forelæggende ret tage stilling til et søgsmål om annullation af en administrativ godkendelse af et projekt til omstrukturering af Bolzano-St Jakob-lufthavnen. Det omhandlede projekt vedrørte ombygning af lufthavnen, som havde været anvendt til militære formål og sportsflyvning siden 1925-1926, men som også i en vis periode, om end i begrænset omfang, havde været anvendt til civile formål, og ifølge projektet skulle lufthavnen ombygges, således at den kunne drives på et erhvervsmæssigt grundlag og anvendes til ruteflyvning samt charter- og fragtflyvning.

Til støtte for deres annulationssøgsmål gjorde sagsøgerne i hovedsagen gældende, at det pågældende ombygningsprojekt kunne have væsentlig indvirkning på miljøet og derfor burde have været underkastet en vurdering som omhandlet i direktiv 85/337.

I denne sammenhæng forelagde den forelæggende ret bl.a. et præjudicielt spørgsmål om, hvorvidt artikel 1, stk. 4, i direktiv 85/337 skal fortolkes således, at en lufthavn, der kan benyttes såvel til civile som militære formål, men som overvejende benyttes erhvervsmæssigt, er omfattet af direktivets anvendelsesområde.

I denne forbindelse anførte Domstolen, at artikel 1, stk. 4, i direktiv 85/337 har indført en undtagelse fra direktivets hovedregel om, at der skal foretages en forudgående vurdering af indvirkningen på miljøet, når der er tale om projekter, der tager sigte på det nationale forsvar. Bestemmelsen har dermed indført en undtagelse fra hovedreglen og skal fortolkes indskrænkende. Kun de projekter, hvis hovedformål er at sikre det nationale forsvar, kan derfor udelukkes fra vurderingsforpligtelsen.

Domstolen konkluderede således, at direktivets anvendelsesområde omfatter projekter som det i hovedsagen omhandlede, hvis hovedformål består i at omstrukturere en lufthavn, så den kan benyttes erhvervsmæssigt, selv om den også kan benyttes til militære formål.

## **2. Vurderingspligt i tilfælde af risiko for væsentlige indvirkninger på miljøet**

### **a) Projekter, der indebærer en risiko for væsentlige indvirkninger på miljøet (bilag I)**

**Dom af 29. juli 2019 (Store Afdeling), Inter-Environnement Wallonie og Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, [EU:C:2019:622](#))**

*»Præjudiciel forelæggelse – miljø – Espookonventionen – Århuskonventionen – bevaring af naturlige levesteder samt vilde dyr og planter – direktiv 92/43/EØF – artikel 6, stk. 3 – begrebet »projekt« – vurdering af indvirkningen på den omhandlede lokalitet – artikel 6, stk. 4 – begrebet »bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser« – beskyttelse af vilde fugle – direktiv 2009/147/EF – vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet – direktiv 2011/92/EU – artikel 1, stk. 2, litra a) – begrebet »projekt« – artikel 2, stk. 1 – artikel 4, stk. 1 – miljøkonsekvensvurdering – artikel 2, stk. 4 – fritagelse fra vurdering – gradvis udfasning af kerneenergi – national lovgivning, der dels foreskriver en genoptagelse af aktivitet med industriel produktion af elektricitet på et kernekraftværk, der var taget ud af drift, for en periode på næsten ti år, som har til virkning, at den dato, der oprindeligt var blevet fastsat af den nationale lovgiver for dette anlægs deaktivering og ophøret af dets aktivitet udskydes med ti år, dels at den frist, der af samme lovgiver oprindeligt var fastsat for deaktiveringen og ophør af industriel produktion af elektricitet på et kraftværk, der er i drift, ligeledes udskydes med ti år – manglende miljøkonsekvensvurdering«*

I denne dom, hvis faktiske omstændigheder er beskrevet ovenfor <sup>7</sup>, bemærkede Domstolen, at projekter som omhandlet i artikel 1, stk. 2, litra a), i direktiv 2011/92, inden der gives tilladelse, skal underkastes en miljøkonsekvensvurdering i henhold til dette direktivs artikel 2, stk. 1, når de bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet.

Artikel 2, stk. 1, i direktiv 2011/92 stiller imidlertid ikke krav om, at ethvert projekt, der kan få væsentlig indvirkning på miljøet, undergives den i direktivet foreskrevne vurderingsprocedure, men alene de projekter, der nævnes i dette direktivs artikel 4, og som henviser til de projekter, der er opregnet i bilag I og II til direktivet.

Sammenholdes artikel 2, stk. 1, med artikel 4, stk. 1, i direktiv 2011/92, fremgår det i denne henseende, at de projekter, der er omhandlet i bilag I til dette direktiv, efter deres art indebærer en risiko for væsentlige indvirkninger på miljøet og obligatorisk skal gøres til genstand for en miljøkonsekvensvurdering.

### **b) Projekter, der kan indebære en risiko for væsentlige indvirkninger på miljøet (bilag II)**

#### **i. Fastlæggelse af behovet for en miljøkonsekvensvurdering**

**Dom af 24. oktober 1996 (plenum), Kraaijeveld m.fl. (C-72/95, [EU:C:1996:404](#))**

*»Miljø – direktiv 85/337/EØF – vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning«*

I denne dom, hvis faktiske omstændigheder er beskrevet ovenfor <sup>8</sup>, blev Domstolen ligeledes anmodet om at fortolke artikel 4, stk. 2, i direktiv 85/337. I henhold til denne bestemmelse skal projekter, der henhører under de i bilag II til direktivet anførte grupper, vurderes, når medlemsstaterne finder, at det er påkrævet på grund af projekternes karakter.

Herom præciserede Domstolen, at selv om artikel 4, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 85/337 giver medlemsstaterne mulighed for at udpege visse typer projekter, der skal vurderes, og fastsætte kriterier og/eller grænseværdier for at afgøre, hvilke af projekterne der skal vurderes, er denne skønsmagt begrænset af forpligtelsen i direktivets artikel 2, stk. 1, til at foretage en undersøgelse af indvirkningen af projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan få væsentlig indvirkning på miljøet.

En medlemsstat, som fastsætter kriterierne og/eller grænseværdierne for fastlæggelse af, hvilke projekter der skal vurderes, på et sådant niveau, at en gruppe af projekter, der

<sup>7</sup> Hvad angår de faktiske og retlige omstændigheder i sagen, jf. afsnit I. 1. a) »Begrebet »projekt««. Denne dom er ligeledes omtalt i afsnit I. 2. c) »Undtagelser fra vurderingspligten« og afsnit III. 1. »Nationale retsakter vedtaget i strid med direktiv 2011/92«.

<sup>8</sup> Hvad angår de faktiske og retlige omstændigheder i sagen, jf. afsnit I. 1. a) »Begrebet »projekt««.

henhører under en af de i bilag II anførte grupper, samlet set i praksis på forhånd bliver holdt uden for forpligtelsen til at undersøge deres indvirkning, overskrider grænserne for det skøn, den er tillagt i henhold til direktivets artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, medmindre samtlige udelukkede projekter på grundlag af en samlet vurdering kan anses for ikke at have væsentlig indvirkning på miljøet.

### **Dom af 21. marts 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, [EU:C:2013:203](#))**

*»Vurdering af visse projekters indvirkning på miljøet – direktiv 85/337/EØF – artikel 2, stk. 1, og artikel 4, stk. 2 – projekter omfattet af bilag II – udvidelsen af en lufthavns infrastruktur – vurdering på grundlag af grænseværdier eller kriterier – artikel 4, stk. 3 – udvælgelseskriterier – bilag III, punkt 2, litra g) – tætbefolkede områder«*

Retningslinjerne fra dommen i sagen Kraaijeveld m.fl.<sup>9</sup> angående fortolkningen af artikel 4, stk. 2, i direktiv 85/337 blev bekræftet og uddybet i Salzburger Flughafen-dommen, der omhandlede spørgsmålet om, hvorvidt et projekt som projektet vedrørende den i den pågældende sag omhandlede udvidelse af infrastrukturen i Salzburg lufthavn (Østrig) skulle undergives en vurdering af dets indvirkning på miljøet som omhandlet i direktiv 85/337<sup>10</sup>.

I denne forbindelse var det fastsat i den østrigske lovgivning til gennemførelse af direktiv 85/337, at det ud over visse ændringer i tilknytning til start- og landingsbaner alene var ændringer af lufthavne, som bevirkede, at antallet af flyvningerne øgedes med mindst 20 000 pr. år, der skulle underkastes en miljøvurdering.

I en sag anlagt af operatøren af Salzburg lufthavn til prøvelse af den kompetente administrative myndigheds afgørelse, hvorefter det af operatøren forelagte projekt med henblik på udvidelse af lufthavnens infrastruktur krævede en vurdering af indvirkningen på miljøet, besluttede Verwaltungsgerichtshof (øverste forvaltningsdomstol, Østrig) at spørge Domstolen, om direktiv 85/337 var til hinder for ovennævnte østrigske gennemførelseslovgivning.

Domstolen besvarede dette spørgsmål bekræftende, idet den bemærkede, at selv om artikel 4, stk. 2, litra b), i direktiv 85/337 tillægger medlemsstaterne en skønsbeføjelse med hensyn til fastsættelsen af grænseværdier eller kriterier med henblik på at afgøre, om et projekt som det i hovedsagen omhandlede, der henhører under de i bilag II anførte grupper, skal underkastes en vurdering af dets indvirkning på miljøet, havde Østrig overskredet denne skønsbeføjelse, eftersom grænseværdien, der var fastsat til mindst 20 000 flyvninger pr. år, bevirkede, at de ændringer af infrastrukturen, der blev foretaget i små og mellemstore lufthavne, i praksis aldrig blev gjort til genstand for en

<sup>9</sup> Dom af 24.10.1996, Kraaijeveld m.fl. (C-72/95, [EU:C:1996:404](#)).

<sup>10</sup> Som ændret ved Rådets direktiv 97/11/EF af 3.3.1997 (EFT 1997, L 73, s. 5).

vurdering af indvirkningen på miljøet, mens det på ingen måde kunne udelukkes, at sådanne former for arbejde kunne have en væsentlig indvirkning på miljøet.

Ved fastsættelsen af en sådan grænseværdi med henblik på at afgøre, om det er nødvendigt at foretage en miljøvurdering af projekter som de i hovedsagen omhandlede, tog den østrigske gennemførelseslovgivning – til trods for den forpligtelse, der er pålagt medlemsstaterne i artikel 4, stk. 3, i direktiv 85/337 – desuden udelukkende hensyn til de kvantitative følger af et projekt uden at tage hensyn til de øvrige udvælgelseskriterier i bilag III til direktivet, navnlig kriterierne i bilagets punkt 2, litra g), dvs. befolkningstætheden i det område, som projektet vedrørte.

### ii. Begrundelse for en afgørelse om ikke at vurdere et projekt

*Dom af 30. april 2009, Mellor (C-75/08, [EU:C:2009:279](#))*

*»Direktiv 85/337/EØF – vurdering af projekters indvirkning på miljøet – forpligtelse til at offentliggøre begrundelsen for en afgørelse om ikke at vurdere et projekt«*

I forbindelse med en præjudiciel forelæggelse indgivet af Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (appeldomstol (England og Wales) (afdelingen for civile sager), Det Forenede Kongerige) præciserede Domstolen, hvordan en afgørelse fra den kompetente administrative myndighed om ikke at foretage en vurdering af indvirkningen på miljøet af et projekt, der henhører under bilag II til direktiv 85/337, skal begrundes.

I oktober 2006 indgav Partnerships in Care en ansøgning om projekttilladelse til opførelse af en mellemsikret hospitalsafdeling på et landområde i Nidderdales område af usædvanlig naturskønhed (»Nidderdale Area of Outstanding Natural Beauty«).

Ved skrivelse af 4. december 2006 offentliggjorde Secretary of State for Communities and Local Government (herefter »Secretary of State«) en afgørelse om, at en vurdering af indvirkningen på miljøet ikke var nødvendig. Secretary of State begrundede denne afgørelse med, at det omhandlede projekt var et »bilag II-projekt«, der ikke ville indebære en væsentlig påvirkning af miljøet i kraft af forhold som projektets art, størrelse eller beliggenhed. Nærmere grunde blev ikke anført.

Christopher Mellor anlagde sag ved High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (ret i første instans (England og Wales), Det Forenede Kongerige) til prøvelse af denne afgørelse fra Secretary of State, men fik ikke medhold. I appelsagen besluttede den forelæggende ret at forelægge præjudicielle spørgsmål med henblik på

at få afklaret, om, og i givet fald hvordan, en afgørelse om ikke at foretage en vurdering af indvirkningen på miljøet i henhold til direktiv 85/337<sup>11</sup> skal begrundes.

I denne henseende fastslog Domstolen, at artikel 4 i direktiv 85/337 skal fortolkes således, at bestemmelsen ikke medfører et krav om, at en afgørelse om, at det ikke er nødvendigt, at et projekt henhørende under direktivets bilag II undergives en vurdering af indvirkningen på miljøet, selv skal indeholde begrundelserne for, at den kompetente myndighed fandt, at en sådan vurdering var unødvendig. Den kompetente administrative myndighed er imidlertid, såfremt en berørt person fremsætter begæring herom, forpligtet til at meddele begrundelserne for afgørelsen eller de relevante oplysninger og dokumenter som svar på den fremsatte begæring. Denne senere meddelelse kan tage form ikke alene af en udtrykkelig angivelse af begrundelsen, men også ved, at relevante oplysninger og dokumenter stilles til rådighed som svar på begæringen.

Domstolen præciserede desuden, at når en medlemsstats afgørelse om ikke at vurdere et projekt henhørende under bilag II til direktiv 85/337 i overensstemmelse med direktivets artikel 5-10 angiver begrundelserne herfor, er denne afgørelse tilstrækkeligt begrundet, når begrundelserne heri – tilføjet de oplysninger, som allerede er meddelt de berørte parter og eventuelt suppleret med de øvrige nødvendige oplysninger, som de administrative nationale myndigheder skal udlevere efter begæring – giver mulighed for at bedømme hensigtsmæssigheden af at anlægge en sag til prøvelse af afgørelsen.

### c) Undtagelser fra vurderingspligten

**Dom af 29. juli 2019 (Store Afdeling), Inter-Environnement Wallonie og Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, [EU:C:2019:622](#))**

*»Præjudiciel forelæggelse – miljø – Espookonventionen – Århuskonventionen – bevaring af naturlige levesteder samt vilde dyr og planter – direktiv 92/43/EØF – artikel 6, stk. 3 – begrebet »projekt« – vurdering af indvirkningen på den omhandlede lokalitet – artikel 6, stk. 4 – begrebet »bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser« – beskyttelse af vilde fugle – direktiv 2009/147/EF – vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet – direktiv 2011/92/EU – artikel 1, stk. 2, litra a) – begrebet »projekt« – artikel 2, stk. 1 – artikel 4, stk. 1 – miljøkonsekvensvurdering – artikel 2, stk. 4 – fritagelse fra vurdering – gradvis udfasning af kerneenergi – national lovgivning, der dels foreskriver en genoptagelse af aktivitet med industriel produktion af elektricitet på et kernekraftværk, der var taget ud af drift, for en periode på næsten ti år, som har til virkning, at den dato, der oprindeligt var blevet fastsat af den nationale lovgiver for dette anlægs deaktivering og ophøret af dets aktivitet udskydes med ti år, dels at den frist, der*

<sup>11</sup> Som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/35/EF af 26.5.2003 om mulighed for offentlig deltagelse i forbindelse med udarbejdelse af visse planer og programmer på miljøområdet og om ændring af Rådets direktiv 85/337/EØF og 96/61/EF for så vidt angår offentlig deltagelse og adgang til klage og domstolsprøvelse (EUT 2003, L 156, s. 17).

*af samme lovgiver oprindeligt var fastsat for deaktivering og ophør af industriel produktion af elektricitet på et kraftværk, der er i drift, ligeledes udskydes med ti år – manglende miljøkonsekvensvurdering«*

I denne dom, hvis faktiske omstændigheder er beskrevet ovenfor <sup>12</sup>, fortolkede Domstolen ligeledes artikel 2, stk. 4, i direktiv 2011/92, der i undtagelsestilfælde giver medlemsstaterne mulighed for at fritage et konkret projekt helt eller delvist fra de i dette direktiv fastsatte bestemmelser.

I denne forbindelse præciserede Domstolen, at en medlemsstat kun har ret til at fritage et projekt vedrørende forlængelse af perioden med industriel elproduktion på et kernekraftværk fra en miljøkonsekvensvurdering med henblik på at sikre medlemsstatens forsyningssikkerhed med elektricitet i medfør af denne bestemmelse, hvis denne medlemsstat godtgør, at risikoen for denne forsyningssikkerhed er rimelig sandsynlig, og at det omhandlede projekt har en uopsættelig karakter, der begrunder undladelsen af en sådan vurdering. Denne mulighed for fritagelse er imidlertid under forbehold af den forpligtelse til miljøvurdering, som er knyttet til projekter, der som det i hovedsagen omhandlede har grænseoverskridende virkninger.

### 3. Rækkevidde af konsekvensvurderingen

**Dom af 14. marts 2013, Leth (C-420/11, [EU:C:2013:166](#))**

*»Miljø – direktiv 85/337/EØF – vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkninger på miljøet – godkendelse af et sådant projekt, når der ikke foreligger en behørig vurdering – denne vurderings formål – betingelser for, at der foreligger ret til erstatning – indbefatning eller ej af borgeres beskyttelse mod formuetab«*

Som svar på en præjudiciel forelæggelse fra Oberster Gerichtshof (øverste domstol, Østrig) præciserede Domstolen rækkevidden af konsekvensvurderingen i henhold til direktiv 85/337 <sup>13</sup>, når det omhandlede projekt ligeledes giver anledning til usædvanlige gener for naboer.

Sagsøgeren i hovedsagen, Jutta Leth, ejede et hus beliggende i sikkerhedszonen for Wien-Schwechat lufthavn i Østrig. Mens forskellige versioner af direktiv 85/337 var gældende, blev denne lufthavn ombygget ved forskellige udvidelser, uden at deres indvirkning på miljøet blev undersøgt i overensstemmelse med direktivet.

<sup>12</sup> Hvad angår de faktiske og retlige omstændigheder i sagen, jf. afsnit I. 1. a) »Begrebet »projekt««. Denne dom er ligeledes beskrevet i afsnit I. 2. a) »Projekter, der indebærer en risiko for væsentlige indvirkninger på miljøet (bilag I)« og afsnit III. 1. »Nationale retsakter vedtaget i strid med direktiv 2011/92«.

<sup>13</sup> Som ændret ved Rådets direktiv 97/11/EF af 3.3.1997 (EFT 1997, L 73, s. 5) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/35/EF af 26.5.2003 (EUT 2003, L 156, s. 17).

Ved de østrigske domstole krævede Jutta Leth erstatning fra den østrigske stat og Land Niederösterreich (delstaten Niederösterreich, Østrig) for værdiforringelsen af hendes ejendom som følge af flystøj og begrundede dette krav med, at udvidelsesprojekternes indvirkning på miljøet skulle have været vurderet i henhold til direktiv 85/337.

Sagen blev indbragt for Oberster Gerichtshof (øverste domstol), der bl.a. ønskede oplyst, om artikel 3 i direktiv 85/337 skal fortolkes således, at den vurdering af indvirkninger på miljøet, som er fastsat i denne artikel, omfatter en vurdering af det omhandlede projekts indvirkninger på værdien af materielle goder.

I denne henseende fastslog Domstolen, at i henhold til artikel 3 i direktiv 85/337 skal der foretages en vurdering af de direkte og indirekte virkninger af et projekt på bl.a. mennesker og materielle goder, og i overensstemmelse med artiklens fjerde led skal der ligeledes foretages en vurdering af samspillet mellem disse faktorer. Der skal derfor navnlig foretages en vurdering af indvirkningerne af et projekt på menneskers brug af materielle goder.

Det følger heraf, at der ved vurderingen af projekter som de i hovedsagen omhandlede, der kan give anledning til forøget flystøj, skal foretages en vurdering af sidstnævntes indvirkninger på menneskers brug af bygninger. En udvidelse af miljøvurderingen til at omfatte formueværdien af materielle goder kan imidlertid ikke udledes af ordlyden af artikel 3 og er heller ikke i overensstemmelse med formålet med direktiv 85/337.

Domstolen konkluderede således, at vurderingen af indvirkningerne på miljøet i henhold til direktivets artikel 3 skal påvise, beskrive og vurdere støjens direkte og indirekte virkninger på mennesker ved brug af en fast ejendom, der påvirkes af et projekt som det i hovedsagen omhandlede. Denne vurdering omfatter til gengæld ikke en vurdering af et sådant projekts indvirkning på materielle goders værdi.

**Dom af 24. februar 2022, *Namur-Est Environnement* (C-463/20, [EU:C:2022:121](#))**<sup>14</sup>

*»Præjudiciel forelæggelse – miljø – direktiv 2011/92/EU – vurdering af visse projekters indvirkning på miljøet – direktiv 92/43/EØF – bevaring af naturtyper – forholdet mellem den vurderings- og tilladelsesprocedure, der er omhandlet i artikel 2 i direktiv 2011/92/EU, og en national procedure for undtagelse fra foranstaltningerne til beskyttelse af arter, der er fastsat i direktiv 92/43/EØF – begrebet »tilladelse« – kompleks beslutningsprocedure – forpligtelse til at foretage en vurdering – materiel rækkevidde – det stadium af proceduren, hvor offentlighedens deltagelse i beslutningsproceduren skal være sikret«*

I forbindelse med en præjudiciel forelæggelse indgivet af Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, afdelingen for lovgivning, Belgien) præciserede Domstolen rækkevidden af konsekvensvurderingen i henhold til direktiv 2011/92, når det

<sup>14</sup> Denne dom er ligeledes beskrevet i afsnit I. 4. b) »Fastlæggelse af de processuelle betingelser, hvorunder konsekvensvurderingen foretages«, og afsnit I. 5. a) ii. »Offentlig deltagelse i en beslutningsprocedure i flere faser«.

omhandlede projekt indebærer, at bygherren opnår indrømmelse af en undtagelse fra de foranstaltninger til beskyttelse af dyre- og plantearter, der er fastsat i direktiv 92/43.

Den 4. november 2008 indgav selskabet Sagrex SA til den kompetente myndighed i regionen Vallonien en ansøgning om samlet tilladelse til et projekt, hvorved driften i et stenbrud med et areal på mere end 50 ha i Bossimé (Belgien) skulle genoptages, og der skulle opføres installationer og indretninger i forbindelse hermed, bl.a. ved bredden af Meuse-floden.

Den 1. september 2010 opfordrede denne myndighed Sagrex til at forelægge den ændringsplaner og en supplerende vurdering af indvirkningerne på miljøet af det omhandlede projekt.

Den 15. april 2016 indgav Sagrex til inspecteur général du département de la nature et des forêts de la Région wallonne (generalinspektøren for regionen Valloniens natur-og skovstyrelse) en ansøgning om indrømmelse af en undtagelse fra de foranstaltninger til beskyttelse af dyre- og plantearter, der var fastsat i den belgiske lovgivning til gennemførelse af direktiv 92/43, i forbindelse med dette projekt. Ved en undtagelsesafgørelse af 27. juni 2016 imødekom generalinspektøren denne ansøgning, forudsat at Sagrex iværksatte en række afhjælpende foranstaltninger.

Tre måneder senere indgav Sagrex til den kompetente myndighed i regionen Vallonien de ændringsplaner og den supplerende vurdering af dette projekt, som Sagrex var blevet opfordret til at forelægge den 1. september 2010. Ved anordning af 25. september 2017 afslog ministre de la Région wallonne en charge de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire (ministeren med ansvar for miljø og fysisk planlægning i regionen Vallonien) imidlertid at udstede den af Sagrex ansøgte samlede tilladelse.

I mellemtiden havde Namur-Est Environnement anlagt sag ved Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, afdelingen for lovgivning) med påstand om ophævelse af generalinspektørens undtagelsesafgørelse af 27. juni 2016. Til støtte for sin påstand gjorde foreningen bl.a. gældende, at denne afgørelse henhørte under tilladelsen til et projekt som omhandlet i artikel 1, stk. 2, i direktiv 2011/92, hvorfor der forud for afgørelsen burde have fundet en vurdering af indvirkningen på miljøet og en høring af offentligheden sted, hvilket ikke var sket.

På denne baggrund besluttede Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, afdelingen for lovgivning) at forelægge Domstolen en række præjudicielle spørgsmål, navnlig vedrørende forpligtelsen til vurdering og tilladelse, der er fastsat i artikel 2, stk. 1, i direktiv 2011/92 for projekter, der kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet.

I denne henseende bemærkede Domstolen, at det fremgår af bestemmelserne i direktiv 2011/92 som helhed, at afgørelsen om tilladelse til projekter, der kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet, skal træffes efter afslutningen af en omfattende procedure for vurdering af disse projekter. Denne beslutningsprocedure, hvori

tilladelsen udgør slutpunktet, skal foranledige den kompetente myndighed til fuldt ud at tage hensyn til de indvirkninger, som de projekter, der er underlagt den dobbelte forpligtelse til vurdering og tilladelse, der er fastsat i artikel 2, stk. 1, i direktiv 2011/92, kan have på miljøet.

Det følger heraf, at i det konkrete tilfælde, hvor gennemførelsen af et projekt, der er underlagt denne dobbelte forpligtelse til vurdering og tilladelse, indebærer, at bygherren ansøger om og opnår indrømmelse af en undtagelse fra de foranstaltninger til beskyttelse af dyre- og plantearter, der er fastsat i de bestemmelser i national ret, der sikrer gennemførelsen af direktiv 92/43, og hvor dette projekt følgelig kan have indvirkning på disse arter, skal vurderingen af det nævnte projekt bl.a. vedrøre disse indvirkninger.

#### 4. Tilladelsesprocedurer i flere faser

##### a) Det tidspunkt, hvor konsekvensvurderingen skal finde sted

*Dom af 7. januar 2004, Wells (C-201/02, [EU:C:2004:12](#))*<sup>15</sup>

*»Direktiv 85/337/EØF – vurdering af visse projekters indvirkning på miljøet – national foranstaltning, hvorved der blev givet tilladelse til minedrift, uden at der blev foretaget en vurdering af indvirkningen på miljøet – direktivers direkte virkning – trekantssituation«*

I Wells-dommen præciserede Domstolen bl.a., hvornår konsekvensvurderingen i henhold til direktiv 85/337 skal finde sted, når tilladelsesproceduren gennemgår flere led.

High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (ret i første instans (England og Wales) (forvaltningsretlige sager), Det Forenede Kongerige) indgav en præjudiciel forelæggelse til Domstolen i en tvist mellem Delena Wells og Det Forenede Kongeriges myndigheder vedrørende genoptagelsen af driften af Conygar Quarry, et stenbrud i nærheden af Delena Wells' bolig, hvor der blev udvundet byggematerialer.

Der havde ikke været aktivitet i dette stenbrud, hvis drift der blev givet tilladelse til i 1947, i flere år, da Delena Wells købte sit hus i 1984. Efter ansøgning fra ejerne af stenbruddet registrerede den kompetente Mineral Planning Authority (planmyndigheden for mineraler, herefter »MPA«) den gamle tilladelse til at drive stenbruddet ved afgørelse af 24. august 1992 med det forbehold, at det først var lovligt

---

<sup>15</sup> Denne dom er ligeledes beskrevet i afsnit I. 6. a) »Direktivs direkte vertikale virkning og negative følgevirkninger for tredjemands rettigheder«.

at iværksætte aktiviteterne, når der var ansøgt om fastsættelse af nye planbetingelser, og disse betingelser var endeligt fastsat.

Ejerne af stenbruddet indgav en ansøgning om fastsættelse af nye betingelser for driften til MPA, der ved afgørelse af 22. december 1994 fastsatte strengere betingelser end dem, som ejerne havde foreslået. Ejerne klagede herefter til Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions (herefter »Secretary of State«).

Ved afgørelse af 25. juni 1997 fastsatte Secretary of State 54 betingelser for driften, men overlod visse punkter til den kompetente MPA's skøn. Disse punkter blev godkendt af MPA ved afgørelse af 8. juli 1999.

Hverken Secretary of State eller MPA undersøgte, om det var nødvendigt at foretage en vurdering af indvirkningerne på miljøet i henhold til direktiv 85/337.

På baggrund af det ovenstående anmodede Delena Wells Secretary of State om at træffe passende foranstaltninger, dvs. at tilbagekalde eller ændre driftstilladelsen, med henblik på at råde bod på, at der i tilladelsessagen ikke var blevet foretaget en vurdering af indvirkningerne på miljøet. Da hun ikke fik noget svar på sin anmodning, anlagde hun sag ved High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (ret i første instans (England og Wales) (forvaltningsretlige sager)), som forelagde Domstolen en række præjudicielle spørgsmål.

I denne sammenhæng præciserede Domstolen bl.a., hvornår vurderingen af indvirkningerne på miljøet skal foretages i forbindelse med en tilladelsesprocedure i flere led som den i den pågældende sag omhandlede.

Med hensyn hertil erindrede Domstolen om, at vurderingen af indvirkningerne på miljøet i henhold til artikel 2, stk. 1, i direktiv 85/337 skal være foretaget, »inden der gives tilladelse«. I henhold til det nævnte direktivs første betragtning skal den kompetente myndighed i beslutningsprocessen »på et så tidligt stadium som muligt« desuden tage det omhandlede projekts virkninger på miljøet i betragtning.

Når den nationale lovgivning fastsætter, at tilladelsesproceduren er opdelt i flere led, hvoraf det ene består af en grundlæggende afgørelse og den anden af en gennemførelsesafgørelse, der ikke kan gå ud over de parametre, der er fastsat ved den grundlæggende afgørelse, skal de virkninger, som projektet kan have på miljøet, derfor identificeres og vurderes under proceduren vedrørende den grundlæggende afgørelse. Det er kun, hvis disse virkninger først kan identificeres under proceduren vedrørende gennemførelsesafgørelsen, at vurderingen må foretages under denne procedure.

### **b) Fastlæggelse af de processuelle betingelser, hvorunder konsekvensvurderingen foretages**

**Dom af 24. februar 2022, *Namur-Est Environnement* (C-463/20, [EU:C:2022:121](#))**

*»Præjudiciel forelæggelse – miljø – direktiv 2011/92/EU – vurdering af visse projekters indvirkning på miljøet – direktiv 92/43/EØF – bevaring af naturtyper – forholdet mellem den vurderings- og tilladelsesprocedure, der er omhandlet i artikel 2 i direktiv 2011/92/EU, og en national procedure for undtagelse fra foranstaltningerne til beskyttelse af arter, der er fastsat i direktiv 92/43/EØF – begrebet »tilladelse« – kompleks beslutningsprocedure – forpligtelse til at foretage en vurdering – materiel rækkevidde – det stadium af proceduren, hvor offentlighedens deltagelse i beslutningsproceduren skal være sikret«*

I denne dom, hvis faktiske omstændigheder er beskrevet ovenfor <sup>16</sup>, udtalte Domstolen sig ligeledes om medlemsstaternes skønsbeføjelse med henblik på at fastlægge de processuelle betingelser, hvorunder miljøkonsekvensvurderingen foretages i henhold til direktiv 2011/92, når beslutningsprocessen gennemføres i flere faser.

I denne henseende bemærkede Domstolen, at artikel 2, stk. 2, i direktiv 2011/92 udtrykkeligt fastsætter, at vurderingen af indvirkningen på miljøet kan være integreret i de eksisterende nationale tilladelsesprocedurer. Heraf følger dels, at den nævnte vurdering ikke nødvendigvis skal foretages inden for rammerne af en procedure, der særligt er oprettet med henblik herpå, dels at den heller ikke nødvendigvis skal foretages inden for rammerne af en enkelt procedure.

Selv om medlemsstaterne således har en skønsbeføjelse, der gør det muligt for dem at fastlægge de processuelle betingelser, hvorunder miljøkonsekvensvurderingen foretages, og fordele de forskellige kompetencer, der er forbundet hermed, mellem flere myndigheder, bl.a. ved at tildele dem hver en beslutningskompetence på området, skal udøvelsen af denne skønsbeføjelse opfylde de krav, der er opstillet i direktiv 2011/92, og sikre den fulde overholdelse af de formål, der forfølges med dette. Vurderingen af et projekts indvirkninger på miljøet skal således under alle omstændigheder dels være fuldstændig, dels foretages, inden der træffes en afgørelse om tilladelse til dette projekt.

Med hensyn til de særlige forhold i hovedsagen præciserede Domstolen, at i det tilfælde, hvor en medlemsstat overdrager beføjelsen til at vurdere en del af et projekts indvirkninger på miljøet og til at træffe en afgørelse efter denne delvise vurdering til en anden myndighed end den, hvortil den overdrager beføjelsen til at give tilladelse til dette projekt, skal denne afgørelse nødvendigvis være truffet, inden der gives tilladelse til det nævnte projekt. Endvidere kan hverken den delvise vurdering eller denne forudgående afgørelse foregribe for det første den samlede vurdering, som den myndighed, der har kompetence til at tillade projektet, skal foretage under alle omstændigheder, og for det andet den afgørelse, der træffes efter denne samlede vurdering.

---

<sup>16</sup> Hvad angår de faktiske og retlige omstændigheder i sagen, jf. afsnit I. 3. »Rækkevidden af konsekvensanalysen«. Denne dom er ligeledes beskrevet i afsnit I. 5. a) ii. »Offentlig deltagelse i en beslutningsprocedure i flere faser«.

## 5. Offentlig deltagelse i beslutningsprocesser og adgang til klage og domstolsprøvelse

### a) Offentlig deltagelse i beslutningsprocesser

#### i. Den nærmere fremgangsmåde for information af offentligheden

*Dom af 7. november 2019, Flausch m.fl. (C-280/18, [EU:C:2019:928](#))*

*»Præjudiciel forelæggelse – miljø – vurdering af visse projekters indvirkning på miljøet – offentlig deltagelse i beslutningsprocessen samt adgang til klage og domstolsprøvelse – søgsmålsfristernes begyndelsestidspunkt«*

Som svar på en præjudiciel forelæggelse indgivet af Symvoulio tis Epikrateias (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Grækenland), præciserede Domstolen den nærmere fremgangsmåde for information af offentligheden og offentlig deltagelse i beslutningsprocessen på miljøområdet i henhold til direktiv 2011/92.

Twisten i hovedsagen opstod i forbindelse med projektet vedrørende opførelse af et turistkompleks på øen los. I overensstemmelse med den nationale lovgivning blev der offentliggjort en opfordring til alle berørte parter til at deltage i proceduren til vurdering af dette projekts indvirkning på miljøet i den lokale avis på øen Syros (øgruppen Kykladerne, Grækenland) og kontorerne tilhørende forvaltningen af regionen De Sydægæiske Øer på øen Syros (Grækenland), som ligger 55 sømil fra los og ikke har nogen daglig forbindelse til denne ø.

Et år senere vedtog miljø- og energiministeren og turismeministeren afgørelsen om godkendelse af projektet vedrørende opførelse af turistkomplekset. Denne afgørelse blev offentliggjort på regeringsportalen *Diavgeia* og på miljøministeriets websted.

Flere ejere af fast ejendom på øen los og tre miljøbeskyttelsesorganisationer anlagde søgsmål om annullation af denne afgørelse om godkendelse mere end 18 måneder efter dens vedtagelse. De gjorde gældende, at de først fik kendskab til afgørelsen, da byggemodningsarbejdet på stedet blev påbegyndt.

I denne forbindelse præciserede den forelæggende ret, at i henhold til den nationale lovgivning til gennemførelse af direktiv 2011/92 blev den offentlige deltagelse, som dette direktiv kræver, eftersom der ikke var indført et elektronisk miljøregister, indledt ved bekendtgørelsen på den kompetente regionale administrative myndigheds hjemsted og ved offentliggørelsen i den lokale presse af oplysningerne vedrørende projektet samt ved opfordringen til alle berørte parter til at gøre sig bekendt med miljøkonsekvensvurderingen og udtrykke deres mening herom.

Den græske lovgivning fastsatte desuden en frist på 60 dage for at anlægge annullationssøgsmål vedrørende afgørelser som den vedrørende godkendelse af

turistkomplekset på øen los, der begyndte at løbe fra offentliggørelsen af denne afgørelse på internettet.

På denne baggrund besluttede den forelæggende ret at forelægge Domstolen nogle præjudicielle spørgsmål med henblik på at få oplyst, om proceduren for offentlighedens deltagelse forud for vedtagelsen af den omtvistede godkendelse var forenelig med kravene i direktiv 2011/92, og om fristen for at anlægge søgsmål vedrørende annullation af denne afgørelse kunne udløses ved offentliggørelsen af godkendelsen på et websted på internettet.

I sin dom fastslog Domstolen først, at direktiv 2011/92 overlader det til medlemsstaterne at fastlægge de nærmere bestemmelser om information af offentligheden og offentlig deltagelse i beslutningsprocessen på miljøområdet, dog på betingelse af, at disse regler ikke må være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende interne forhold (ækvivalensprincippet), og at de i praksis ikke må gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der hjemles i Unionens retsorden (effektivitetsprincippet).

Hvad angår effektivitetsprincippet bemærkede Domstolen, at de kompetente myndigheder skal sikre sig, at de anvendte informationskanaler er egnede til at nå de berørte borgere med henblik på at give dem passende mulighed for at få kendskab til de planlagte aktiviteter, beslutningsprocessen og deres muligheder for at deltage på et tidligt tidspunkt i proceduren.

Med hensyn hertil fandt Domstolen, at et opslag i regionens administrative sædes lokaler på øen Syros, selv om der også blev foretaget offentliggørelse i en lokalavis på denne ø, ikke syntes at have kunnet bidrage på passende måde til informationen af den offentlighed, der var berørt af et byggeprojekt, som skulle opføres på en anden ø, der er beliggende 55 sømil væk.

Domstolen bemærkede dernæst, at betingelserne for adgang til sagsakterne vedrørende proceduren for deltagelse skal gøre det muligt for den berørte offentlighed effektivt at udøve sine rettigheder, hvilket indebærer, at det skal være nemt at få adgang til disse sagsakter. Det tilkom den forelæggende ret at afgøre, om disse krav var opfyldt i hovedsagen, idet der bl.a. skulle tages hensyn til den indsats, som krævedes af den berørte offentlighed for at foretage rejsen mellem øen los og øen Syros, og til de muligheder, som de kompetente myndigheder havde for at stille sagsakterne til rådighed på øen los ved en rimelig indsats.

Endelig fastslog Domstolen, at direktiv 2011/92 er til hinder for en national lovgivning, som medfører, at der over for medlemmer af den berørte offentlighed gøres en søgsmålsfrist gældende, som begynder at løbe fra bekendtgørelsen af en tilladelse til et projekt på internettet, når de ikke forinden har haft passende mulighed for at informere sig om tilladelsesproceduren i overensstemmelse med kravene i dette direktiv.

## ii. Offentlig deltagelse i en beslutningsprocedure i flere faser

*Dom af 24. februar 2022, Namur-Est Environnement (C-463/20, [EU:C:2022:121](#))*

*»Præjudiciel forelæggelse – miljø – direktiv 2011/92/EU – vurdering af visse projekters indvirkning på miljøet – direktiv 92/43/EØF – bevaring af naturtyper – forholdet mellem den vurderings- og tilladelsesprocedure, der er omhandlet i artikel 2 i direktiv 2011/92/EU, og en national procedure for undtagelse fra foranstaltningerne til beskyttelse af arter, der er fastsat i direktiv 92/43/EØF – begrebet »tilladelse« – kompleks beslutningsprocedure – forpligtelse til at foretage en vurdering – materiel rækkevidde – det stadium af proceduren, hvor offentlighedens deltagelse i beslutningsproceduren skal være sikret«*

I denne sag, hvis faktiske omstændigheder er beskrevet ovenfor <sup>17</sup>, forelagde den forelæggende ret ligeledes Domstolen spørgsmål om den offentlige deltagelse i henhold til direktiv 2011/92 i en kompleks beslutningsprocedure, som er kendetegnet ved, at en given myndighed i en forudgående eller mellemliggende fase i en sådan beslutningsprocedure alene skal vurdere en del af det pågældende projekts indvirkninger på miljøet.

Om dette punkt bemærkede Domstolen, at artikel 6 og 8 i direktiv 2011/92 forpligter medlemsstaterne til at træffe de nødvendige foranstaltninger for – inden for rammerne af vurderings- og tilladelsesproceduren for projekter, der er underlagt dette direktiv – at sikre en offentlig deltagelse, der opfylder en række krav. I denne henseende kræver de nævnte artikler, at den offentlige deltagelse skal finde sted tidligt, at den skal være effektiv, og at der skal tages hensyn til resultatet af denne deltagelse, når den kompetente myndighed træffer afgørelse om, hvorvidt der skal gives tilladelse til det pågældende projekt eller ej.

Disse forskellige krav kan imidlertid vise sig at være vanskeligere at forene i forbindelse med en kompleks beslutningsprocedure, navnlig når en given myndighed i en forudgående eller mellemliggende fase alene skal vurdere en del af det pågældende projekts indvirkninger på miljøet.

Domstolen bemærkede således, at i et sådant tilfælde skal kravet om offentlighedens tidlige deltagelse i beslutningsproceduren fortolkes og anvendes på en måde, der er forenelig med det ligeså vigtige krav om, at denne offentligheds deltagelse i beslutningsprocessen skal være effektiv.

Heraf følger, at i forbindelse med en kompleks beslutningsprocedure som den af den forelæggende ret beskrevne indebærer kravet om, at offentligheden tidligt skal deltage i den beslutningsprocedure, der er fastsat i artikel 6 i direktiv 2011/92, ikke, at vedtagelsen af den forudgående afgørelse vedrørende en del af indvirkningerne på

<sup>17</sup> Hvad angår de faktiske og retlige omstændigheder i sagen, jf. afsnit I. 3. »Rækkevidden af konsekvensvurderingen«. Denne dom er ligeledes beskrevet i afsnit I. 4. b) »Fastlæggelse af de processuelle betingelser, hvorunder konsekvensvurderingen foretages«.

miljøet af det pågældende projekt er betinget af en sådan deltagelse inden da, for så vidt som offentlighedens deltagelse er sikret under proceduren. Dette krav om effektivitet indebærer for det første, at deltagelsen skal ske inden vedtagelsen af den afgørelse, som skal træffes af den myndighed, der har kompetence til at give tilladelse til dette projekt, for det andet, at den gør det muligt for offentligheden at udtrykke sig hensigtsmæssigt og fuldstændigt om samtlige indvirkninger på miljøet af det nævnte projekt, og for det tredje, at den myndighed, der har kompetence til at give tilladelse til et sådant projekt, kan tage fuldstændigt hensyn til den nævnte deltagelse.

## **b) Adgang til klage og domstolsprøvelse**

### **i. Medlemsstaternes forpligtelser**

*Dom af 15. oktober 2015, Kommissionen mod Tyskland (C-137/14, [EU:C:2015:683](#))*

*»Traktatbrud – direktiv 2011/92/EU – vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet – artikel 11 – direktiv 2010/75/EU – industrielle emissioner (integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening) – artikel 25 – adgang til domstolsprøvelse – uoverensstemmende national processuel lovgivning«*

I 2014 anlagde Europa-Kommissionen et traktatbrudssøgsmål mod Tyskland for navnlig at have tilsidesat de forpligtelser, der påhviler medlemsstaten i henhold til artikel 11 i direktiv 2011/92 <sup>18</sup>.

Ifølge denne bestemmelses stk. 1 sikrer medlemsstaterne inden for rammerne af deres relevante nationale lovgivning, at medlemmerne af den berørte offentlighed, som har tilstrækkelig interesse eller gør gældende, at en rettighed er krænkede, når dette er en forudsætning i henhold til en medlemsstats forvaltningsretlige regler, har adgang til ved en domstol eller ved et andet uafhængigt og upartisk ved lov nedsat organ at få prøvet den materielle og processuelle lovlighed af enhver afgørelse, handling eller undladelse, der er omfattet af bestemmelserne i direktiv 2011/92 om offentlig deltagelse.

I denne forbindelse foreholdt Kommissionen bl.a. Tyskland at have tilsidesat forpligtelserne i henhold til denne bestemmelse ved at begrænse:

- 1) de situationer, hvor der kunne nedlægges påstand om annullation af en forvaltningsafgørelse, der henhører under direktiv 2011/92, på grund af processuelle fejl, og
- 2) søgsmålsretten og omfanget af domstolsprøvelsen til indsigelser, der var blevet rejst i forvaltningssagen.

---

<sup>18</sup> I dette traktatbrudssøgsmål påberåbte Kommissionen sig ligeledes en tilsidesættelse af artikel 25 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU af 24.11.2010 om industrielle emissioner (integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening) (EUT 2010, L 334, s. 17).

Domstolen gav Kommissionen medhold i disse klagepunkter, hvorved Domstolen for det første bemærkede, at artikel 11 i direktiv 2011/92 er til hinder for, at medlemsstaterne begrænser anvendeligheden af gennemførelsesbestemmelserne til den nævnte artikel til det tilfælde, hvor lovligheden af en afgørelse anfægtes med henvisning til, at der ikke blev gennemført en miljøvurdering, uden at anvendeligheden af disse bestemmelser er blevet udvidet til det tilfælde, hvor der blev gennemført en sådan vurdering, men proceduren var fejlbehæftet.

Tyskland havde endvidere tilsidesat sine forpligtelser i henhold til denne bestemmelse ved at begrænse annullationen af afgørelser på grund af processuelle fejl til de tilfælde, hvor der ikke var foretaget en miljøkonsekvensvurdering eller en foreløbig miljøkonsekvensvurdering, og til de tilfælde, hvor sagsøgeren godgjorde, at der var en årsagsforbindelse mellem den processuelle fejl og afgørelsens resultat. En sådan begrænsning gør det nemlig uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve den søgsmålsret, der er omhandlet i artikel 11 i direktiv 2011/92, og den tilsidesætter målet med dette direktiv, der tilsigter at give medlemmerne af den berørte offentlighed en vidtgående adgang til klage og domstolsprøvelse.

For det andet konstaterede Domstolen, at artikel 11 i direktiv 2011/92 er til hinder for en begrænsning i medfør af en national bestemmelse af søgsmålskompetencen og af omfanget af domstolsprøvelsen til de indsigelser, der allerede er blevet rejst inden for indsigelsesfristen i den administrative procedure, som har ført til vedtagelsen af den afgørelse, der er genstand for søgsmålet.

I denne henseende præciserede Domstolen, at det ganske vist i henhold til artikel 11, stk. 4, i direktiv 2011/92 ikke er udelukket, at administrativ rekurs går forud for et søgsmål, og disse artikler forhindrer heller ikke, at der i national ret fastsættes en forpligtelse for sagsøgeren til at udtømme alle administrative rekursmuligheder, før der kan anlægges sag ved en domstol. Imidlertid tillader denne EU-retlige bestemmelse ikke, at de anbringender, der kan påberåbes af denne sagsøger til støtte for et søgsmål, begrænses.

En sådan begrænsning for sagsøgeren med hensyn til arten af de anbringender, som han kan gøre gældende for den domstol, som skal efterprøve lovligheden af den forvaltningsafgørelse, der berører ham, kan desuden ikke begrundes med betragtninger om overholdelse af retssikkerhedsprincippet. Det er nemlig på ingen måde godtgjort, at en fuldstændig domstolsprøvelse af, om den nævnte afgørelse er begrundet, skulle kunne tilsidesætte dette princip.

Hvad i øvrigt angår effektiviteten af administrative procedurer forholder det sig således, at selv om den omstændighed, at et anbringende fremføres for første gang inden for rammerne af et søgsmål, i visse tilfælde kan hindre den korrekte afvikling af denne procedure, består selve det mål, der forfølges med artikel 11 i direktiv 2011/92, ikke blot i at sikre den retsundergivne den videst mulige adgang til domstolsprøvelse, men

ligeledes i at muliggøre, at denne prøvelse vedrører den materielle og processuelle lovlighed af den anfægtede afgørelse i dens helhed.

I denne sammenhæng påpegede Domstolen, at den nationale lovgiver ikke desto mindre kan fastsætte specifikke processuelle regler, såsom en regel om, at et argument, der er et udtryk for misbrug eller ond tro, ikke kan antages til realitetsbehandling, hvilke regler udgør passende mekanismer for at sikre søgsmålets effektivitet.

## ii. Antagelse af søgsmål, der er anlagt af borgere

*Dom af 16. april 2015, Gruber (C-570/13, [EU:C:2015:231](#))*

*»Præjudiciel forelæggelse – miljø – direktiv 2011/92/EU – vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet – opførelse af et indkøbscenter – bindende virkning af en administrativ afgørelse om ikke at foretage en vurdering af indvirkningen – ingen offentlig deltagelse«*

Ved behandlingen af en præjudiciel forelæggelse indgivet af Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol, Østrig) fastslog Domstolen, at direktiv 2011/92 er til hinder for en national lovgivning, i henhold til hvilken naboer, der berøres af et projekt vedrørende opførelse og drift af et indkøbscenter, hverken kan anfægte den afgørelse, hvorved det fastslås, at et projekt ikke behøver at blive vurderet med hensyn til indvirkningerne på miljøet, eller rejse indsigelse mod tilladelsen til projektet med det argument, at det skulle have været underkastet en sådan vurdering.

I februar 2012 gav Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten (uafhængig forvaltningsmyndighed for Kärnten, Østrig) tilladelse til opførelse og drift af et indkøbscenter i Klagenfurt am Wörthersee (Østrig) på en grund, som stødte op til en ejendom, der tilhørte Karoline Gruber. I overensstemmelse med en afgørelse truffet af Kärntner Landesregierung (regeringen for delstaten Kärnten) den 21. juli 2010 var der ikke blevet foretaget en vurdering af indvirkningen på miljøet forud for denne tilladelse.

Karoline Gruber anlagde et søgsmål med påstand om annullation af denne afgørelse ved Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol) bl.a. med den begrundelse, at denne tilladelse skulle have været betinget af en vurdering af indvirkningen på miljøet. Til støtte for dette søgsmål gjorde hun gældende, at regeringen for delstaten Kärntens afgørelse, hvorved denne regering fastslog, at det var ufornuddent at foretage en vurdering af indvirkningen på miljøet vedrørende det pågældende projekt, var ulovlig.

I denne henseende præciserede Verwaltungsgerichtshof (forvaltningsdomstol), at i henhold til den østrigske lovgivning havde naboer som Karoline Gruber hverken mulighed for direkte at anlægge et søgsmål til prøvelse af afgørelsen vedrørende nødvendigheden af at foretage en vurdering af indvirkningen på miljøet af det omhandlede projekt vedrørende opførelsen og driften eller for at anfægte denne

afgørelse i forbindelse et eventuelt søgsmål til prøvelse af afgørelsen om at give tilladelse til det nævnte projekt.

Under disse omstændigheder besluttede den pågældende ret at forelægge Domstolen spørgsmål om, hvorvidt en sådan national lovgivning er i overensstemmelse med direktiv 2011/92.

Herom bemærkede Domstolen for det første, at ifølge dette direktivs artikel 11, stk. 1, sikrer medlemsstaterne inden for rammerne af deres relevante nationale lovgivning, at medlemmerne af »den berørte offentlighed« som omhandlet i artikel 1, stk. 2, som har »tilstrækkelig interesse«, eller som gør gældende, at en »rettighed er krænket«, når dette er en forudsætning i henhold til en medlemsstats forvaltningsretlige regler, har adgang til at få prøvet den materielle og processuelle lovlighed af enhver afgørelse, handling eller undladelse, der er omfattet af bestemmelserne i direktiv 2011/92.

For det andet anførte Domstolen, at selv om medlemsstaterne råder over et vidt skøn med hensyn til at fastsætte, hvad der skal forstås ved »tilstrækkelig interesse« eller »krænkelse af en rettighed«, er nævnte skøn begrænset af overholdelsen af målet om at sikre den berørte offentlighed vid adgang til klage og domstolsprøvelse. I denne forbindelse gælder, at selv om det er tilladt den nationale lovgiver bl.a. at begrænse de rettigheder, hvis tilsidesættelse kan påberåbes af en borger i forbindelse med et søgsmål til prøvelse af en af disse handlinger, afgørelser eller undladelser, der er omfattet af artikel 11 i direktiv 2011/92, til kun at omfatte offentlige subjektive rettigheder, kan bestemmelserne i denne artikel vedrørende søgsmålsrettigheder for medlemmer af den berørte offentlighed, der er berørt af afgørelser, handlinger eller undladelser, der er omfattet af dette direktivs anvendelsesområde, ikke fortolkes indskrænkende.

Følgelig er en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der fratager et stort antal borgere, herunder bl.a. naboer, der eventuelt kan opfylde betingelserne i nævnte artikel 11, stk. 1, i direktiv 2011/92, søgsmålsretten til prøvelse af afgørelser om konstatering af nødvendigheden af at foretage en vurdering af indvirkningen på miljøet for et projekt, uforenelig med dette direktiv.

### **iii. Antagelse af søgsmål, der er anlagt af miljøbeskyttelsesorganisationer**

*Dom af 15. oktober 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening (C-263/08, [EU:C:2009:631](#))*

*»Direktiv 85/337/EØF – offentlighedens deltagelse i beslutningsprocesser på miljøområdet – ret til domstolsprøvelse af afgørelser om tilladelse til projekter, der kan få væsentlig indvirkning på miljøet«*

I dommen i sagen Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening fastslog Domstolen, at artikel 10a i direktiv 85/337 <sup>19</sup> er til hinder for en national lovgivning, der forbeholder miljøbeskyttelsesforeninger, der har mindst 2 000 medlemmer, retten til at anfægte afgørelser vedrørende aktiviteter, der falder ind under direktivets anvendelsesområde.

I hovedsagen havde Stockholm kommune (Sverige) indgået aftale om anlæggelse af en ca. én kilometer lang bjergtunnel med henblik på at erstatte højspændingsledninger i luften med underjordiske ledninger.

På grundlag af miljøkonsekvensvurderingen vedrørende dette projekt konkluderede Länsstyrelsen i Stockholms län (regionsforvaltningen i Stockholm), at det kunne få væsentlig indvirkning på miljøet.

Den kompetente myndighed gav alligevel tilladelse til udførelsen af arbejderne, hvorefter en miljøbeskyttelsesforening påklagede denne afgørelse om tilladelse. Denne appel blev imidlertid afvist med den begrundelse, at den appellerende organisation ikke opfyldte betingelsen i den nationale lovgivning om, at den skulle have mindst 2 000 medlemmer.

Denne afgørelse om afvisning blev appelleret til Högsta domstolen (øverste domstol, Sverige), som besluttede at forelægge Domstolen en række præjudicielle spørgsmål, deriblandt det spørgsmål, om direktiv 85/337 tillader medlemsstaterne at fastsætte, at små miljøbeskyttelsesforeninger ikke har ret til at anfægte afgørelser vedrørende aktiviteter, der falder ind under direktivets anvendelsesområde.

Herom bemærkede Domstolen, at det fremgår af direktiv 85/337, at der deri sondres på den ene side mellem den offentlighed, der er berørt af en af de aktiviteter, der falder ind under direktivets anvendelsesområde generelt, og på den anden side en underkategori af den berørte offentlighed bestående af fysiske eller juridiske personer, der, henset til deres særlige stilling i forhold til de omhandlede aktiviteter, i henhold til direktivets artikel 10a skal indrømmes ret til at anfægte den afgørelse, hvorved disse aktiviteter tillades.

Selv om det er korrekt, at denne sidstnævnte bestemmelse overlader det til de nationale lovgivere at fastsætte de betingelser, der kan kræves opfyldt, for at en ikke-statslig organisation, der arbejder for at fremme miljøbeskyttelse, som forening kan få ret til at anfægte en afgørelse, skal de nationale bestemmelser, der herved fastsættes, dels sikre en »vidtgående adgang til klage og domstolsprøvelse«, dels tillægge bestemmelserne i direktiv 85/337 vedrørende retten til domstolsprøvelse effektiv virkning. Disse nationale bestemmelser må følgelig ikke indebære en risiko for, at de EU-retlige bestemmelser, hvorefter dem, der har en tilstrækkelig interesse i at anfægte et projekt, og dem, hvis rettigheder projektet krænker, herunder miljøbeskyttelsesforeninger, skal have adgang

---

<sup>19</sup> Som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/35/EF af 26.5.2003 (EUT 2003, L 156, s. 17).

til at indbringe et søgsmål for de kompetente retsinstanser, tømmes for enhver retsvirkning.

Domstolen bemærkede, at den svenske regering havde medgivet, at kun to miljøorganisationer havde mindst 2 000 medlemmer, og konkluderede derfor, at artikel 10a i direktiv 85/337 var til hinder for en bestemmelse i den svenske lovgivning, der forbeholdt miljøbeskyttelsesforeninger, der havde mindst 2 000 medlemmer, retten til at anfægte en afgørelse vedrørende en aktivitet, der falder ind under direktivets anvendelsesområde.

***Dom af 12. maj 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, [EU:C:2011:289](#))***

*»Direktiv 85/337/EØF – vurdering af visse projekters indvirkning på miljøet – Århuskonventionen – direktiv 2003/35/EF – domstolsprøvelse – ikke-statslige miljøbeskyttelsesorganisationer«*

I anledning af en præjudiciel forelæggelse foretog Domstolen en yderligere præcisering af grænserne for miljøbeskyttelsesforeningers klageadgang i henhold til direktiv 85/337 <sup>20</sup>.

Baggrunden for hovedsagen var et projekt vedrørende opførelse og drift af et kulfyret kraftværk i Lünen (Tyskland), der havde været genstand for en vurdering af dets indvirkning på miljøet. Inden for rammerne af denne procedure havde den kompetente myndighed afgivet en foreløbig udtalelse og udstedt en delvis tilladelse, hvorved den havde fastslået, at projektet ikke gav anledning til retlige betænkeligheder.

I juni 2008 anlagde en miljø-NGO ved navn Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV (herefter »BUND«) sag ved Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (appeldomstol i forvaltningsretlige sager for delstaten Nordrhein-Westfalen, Tyskland) om annullation af den foreløbige udtalelse og den delvise tilladelse til det omhandlede projekt. BUND gjorde navnlig gældende, at der var sket tilsidesættelse af bestemmelser om gennemførelse af direktiv 92/43.

Den forelæggende ret var af den opfattelse, at BUND ikke havde ret til at anlægge dette annullationssøgsmål, fordi BUND ikke havde gjort gældende, at en materiel individuel rettighed var blevet krænket, således som det krævedes i henhold til tysk lovgivning for at have søgsmålskompetence. Den nævnte ret rejste dog spørgsmålet, hvorvidt det tyske krav om, at en miljø-NGO skulle gøre gældende, at en materiel rettighed for borgerne var krænket i den forstand, var foreneligt med fællesskabsretten, navnlig med artikel 10a i direktiv 85/337.

---

<sup>20</sup> Som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/35/EF af 26.5.2003 (EUT 2003, L 156, s. 17).

Som svar på disse spørgsmål bemærkede Domstolen, at artikel 10a, stk. 1, i direktiv 85/337 fastsætter, at de afgørelser, handlinger eller undladelser, der er omfattet af dette direktivs bestemmelser vedrørende offentlig deltagelse skal kunne indbringes for en domstol med henblik på »at få prøvet den materielle og processuelle lovlighed«, uden på nogen måde at begrænse de anbringender, der kan påberåbes til støtte for et sådant søgsmål.

Hvad angår formalitetsbetingelserne for søgsmål indeholder denne bestemmelse to muligheder: Et søgsmåls antagelse til realitetsbehandling kan betinges af en »tilstrækkelig interesse« eller af, at sagsøgeren gør gældende, at »en rettighed er krænket«, alt efter om den nationale lovgivning gør brug af den ene eller den anden af disse betingelser. I artikel 10a, stk. 3, første punktum, i direktiv 85/337 præciseres dernæst, at medlemsstaterne fastsætter, hvad der forstås ved krænkelse af en rettighed i overensstemmelse med målet om at give den berørte offentlighed »vidtgående adgang til klage og domstolsprøvelse«.

Med hensyn til de af miljøbeskyttelsesforeningerne anlagte søgsmål tilføjes i artikel 10a, stk. 3, andet og tredje punktum, i direktiv 85/337, at disse foreninger skal anses for at have enten en tilstrækkelig interesse eller rettigheder, der kan krænkes, alt efter om den nationale lovgivning gør brug af den ene eller den anden af disse formalitetsbetingelser.

Med hensyn til denne retlige ramme fastslog Domstolen, at selv om det er tilladt den nationale lovgiver at begrænse de rettigheder, hvis tilsidesættelse kan påberåbes af en borger i forbindelse med et søgsmål til prøvelse af en af disse afgørelser, handlinger eller undladelser, der er omfattet af artikel 10a i direktiv 85/337, til kun at omfatte offentlige subjektive rettigheder, kan en sådan begrænsning ikke finde anvendelse som sådan for miljøbeskyttelsesforeninger, idet formålene med artikel 10a, stk. 3, sidste punktum, i direktiv 85/337 ellers ville blive tilsidesat.

Hvis disse foreninger, således som det fremgår af denne bestemmelse, skal kunne påberåbe sig samme rettigheder som borgerne, vil det nemlig stride dels mod formålet om at sikre den berørte offentlighed vidtgående adgang til klage og domstolsprøvelse, dels mod effektivitetsprincippet, at nævnte foreninger ikke ligeledes kan påberåbe sig en krænkelse af de EU-retlige miljøbestemmelser alene med den begrundelse, at disse beskytter almene interesser. Som det fremgik af tvisten i hovedsagen, ville dette nemlig i vidt omfang fratage dem muligheden for at kontrollere overholdelsen af bestemmelserne i denne ret, som oftest er rettet mod den almene interesse og ikke alene mod beskyttelsen af de individuelle borgeres interesser.

Domstolen konkluderede derfor, at artikel 10a i direktiv 85/337 er til hinder for en lovgivning, som ikke indrømmer en ikke-statslig organisation, der arbejder for at fremme miljøbeskyttelse, jf. dette direktivs artikel 1, stk. 2, mulighed for i forbindelse med et søgsmål til prøvelse af en afgørelse om godkendelse af projekter, der er af en sådan beskaffenhed, at de »vil kunne påvirke miljøet væsentligt« som omhandlet i artikel 1, stk. 1, i direktiv 85/337 at påberåbe sig en tilsidesættelse af en bestemmelse, som følger

af EU-retten, og som har til formål at beskytte miljøet, med den begrundelse, at denne bestemmelse alene beskytter almene interesser og ikke borgernes interesser.

#### iv. Kravet om, at retslige procedurer ikke må være uoverkommeligt dyre

##### a. Rækkevidde

**Dom af 15. marts 2018, North East Pylon Pressure Campaign og Sheehy (C-470/16, [EU:C:2018:185](#))**

*»Præjudiciel forelæggelse – vurdering af visse projekters indvirkning på miljøet – direktiv 2011/92/EU – adgang til klage og domstolsprøvelse for medlemmer af den berørte offentlighed – klage indgivet eller søgsmål anlagt for tidligt – begreberne ikke uoverkommeligt dyre og afgørelser, handlinger eller undladelser omfattet af bestemmelserne i direktivet om offentlig deltagelse – spørgsmålet om, hvorvidt Århuskonventionen finder anvendelse«*

I forbindelse med denne præjudicielle forelæggelse tog Domstolen stilling til anvendelsesområdet for kravet om, at retslige procedurer på miljøområdet ikke må være »uoverkommeligt dyre«, som fastsat i direktiv 2011/92 og Århuskonventionen <sup>21</sup>.

I 2015 anmodede EirGrid plc, der er et irsk statsejet eltransmissionsselskab, om tilladelse til at installere ca. 300 elmaster med højspændingskabler med henblik på at forbinde Irlands og Nordirlands elektricitetsnet samt at sikre en pålidelig elforsyning på øen. Efter modtagelse af den formelle ansøgning om byggetilladelse og indgivelse af en miljøkonsekvensvurdering indkaldte An Bord Pleanála, det irske appeludvalg for byggesager, til en mundtlig høring den 7. marts 2016.

Den 4. marts 2016 indgav en jordejer og et borgerinitiativ begæring om bevilling til at anlægge et søgsmål med henblik på at anfægte proceduren vedrørende byggetilladelse. High Court (ret i første instans, Irland) afslog imidlertid at indrømme den ønskede bevilling med den begrundelse, at det var for tidligt at anlægge sag.

I tvisten om omkostningerne var parterne uenige om fordelingen af de sagsomkostninger, der var forbundet med begæringen om bevilling til at anlægge et søgsmål, og som beløb sig til mere end 500 000 EUR. I denne forbindelse besluttede High Court (ret i første instans) at forelægge Domstolen spørgsmål om, hvorvidt irsk ret var forenelig med de bestemmelser i direktiv 2011/92 og i Århuskonventionen, hvori det fastslås, at visse retslige procedurer ikke må være uoverkommeligt dyre.

<sup>21</sup> Konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, som blev undertegnet i Århus den 25.6.1998 og godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17.2.2005 (EUT 2005, L 124, s. 1, herefter »Århuskonventionen«).

Domstolen bemærkede herom, at kravet om, at procedurer ikke må være uoverkommeligt dyre, som er fastsat i artikel 11, stk. 4, i direktiv 2011/92, vedrører alle økonomiske omkostninger, der er foranlediget af deltagelsen i en retssag. Det følger heraf, at dette krav skal fortolkes således, at det finder anvendelse på en procedure ved en ret i en medlemsstat, såsom den i hovedsagen omhandlede procedure, hvorunder det skal afgøres, om der skal gives bevilling til anlæggelse af et søgsmål under en tilladelsesprocedure, og dette så meget desto mere når denne medlemsstat ikke har afgjort, på hvilket stadium domstolsprøvelse kan iværksættes.

Desuden bemærkede Domstolen, at i en situation, hvor en sagsøger både har fremsat anbringender om tilsidesættelse af reglerne om offentlig deltagelse i beslutningsprocesser på miljøområdet og om tilsidesættelse af andre regler, finder kravet om, at procedurer ikke må være uoverkommeligt dyre, kun anvendelse på de omkostninger, som kan henføres til den del af prøvelsen, som vedrører reglerne om offentlig deltagelse. I et sådant tilfælde tilkommer det den nationale ret ex æquo et bono og i overensstemmelse med de gældende nationale procedureregler at sondre mellem de omkostninger, som kan henføres til enhver af disse to typer af overvejelser med henblik på at sikre, at kravet om, at procedurer ikke må være uoverkommeligt dyre, finder anvendelse på den del af proceduren, som støttes på bestemmelserne om offentlig deltagelse.

I denne sammenhæng præciserede Domstolen, at Århuskonventionens artikel 9, stk. 3 og 4, skal fortolkes således, at det samme krav finder anvendelse på den del af en tvist, som ikke er omfattet af det krav, der følger af direktiv 2011/92, i det omfang sagsøgeren hermed søger at sikre overholdelsen af national ret, der vedrører miljøet. Selv om disse bestemmelser ikke har direkte virkning, tilkommer det den nationale ret at anlægge en fortolkning af national procesret, der i videst muligt omfang er i overensstemmelse med de nævnte stykker.

Endelig fremhævede Domstolen, at en medlemsstat ikke kan fravige kravet om, at visse retslige procedurer ikke må være uoverkommeligt dyre, som fastsat i Århuskonventionen og direktiv 2011/92, når et søgsmål anses for grundløst eller chikanøst, eller når der ikke foreligger en forbindelse mellem den hævdede tilsidesættelse af national ret, der vedrører miljøet, og en skade på miljøet. Den nationale ret kan imidlertid tage hensyn til faktorer som bl.a. udsigten til, at der gives medhold, og den omstændighed, at et søgsmål må anses for grundløst eller chikanøst, forudsat at de sagsomkostninger, som sagsøgeren pålægges at bære, ikke er urimeligt høje.

## b. Bedømmelseskriterier

*Dom af 11. april 2013, Edwards og Pallikaropoulos (C-260/11, [EU:C:2013:221](#))*

*»Miljø – Århuskonventionen – direktiv 85/337/EØF – direktiv 2003/35/EF – artikel 10a – direktiv 96/61/EF – artikel 15a – adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet – begrebet »ikke uoverkommeligt dyre« retslige procedurer«*

Som svar på en præjudiciel forelæggelse indgivet af Supreme Court of the United Kingdom (Det Forenede Kongeriges øverste domstol) præciserede Domstolen kriterierne for bedømmelsen af kravet om, at retslige procedurer på miljøområdet ikke må være »uoverkommeligt dyre«, som fastsat i artikel 10a, stk. 5, i direktiv 85/337<sup>22</sup> og i artikel 15a, stk. 5, i direktiv 96/61<sup>23</sup>.

Efter at have forkastet en appel i en miljøsag anmodede den forelæggende ret Domstolen om at oplyse, hvordan den forelæggende ret skulle anvende førnævnte krav om, at procedurer ikke må være »uoverkommeligt dyre«, i den pågældende sag, henset til den betydelige sagsomkostningsrisiko, som appellanten var blevet pålagt i henhold til den gældende nationale lovgivning.

I denne henseende bemærkede Domstolen, at det krav om, at en procedure ikke må være uoverkommeligt dyr, som er fastsat i artikel 10a, stk. 5, i direktiv 85/337 og artikel 15a, stk. 5, i direktiv 96/61, indebærer, at personer, der er omfattet af disse bestemmelser, ikke må forhindres i at anlægge en retssag eller fortsætte retsforhandlinger, der falder inden for anvendelsesområdet for disse artikler, som følge af den økonomiske byrde, der følger deraf. Når en national ret skal træffe afgørelse om pålæggelse af sagsomkostninger i forhold til en borger, som i sin egenskab af sagsøger har tabt en miljøsag, eller mere generelt, når den, således som det kan være tilfældet for retter i Det Forenede Kongerige, på et tidligere stadium i sagen skal træffe afgørelse om en eventuel begrænsning af de sagsomkostninger, som den tabende part skal bære, må den sikre sig overholdelsen af dette krav ved at tage hensyn til såvel interesserne hos den person, der ønsker at forsvare sine rettigheder, som til den almene interesse i miljøbeskyttelsen.

I forbindelse med denne bedømmelse kan den nationale ret ikke udelukkende støtte sig på den berørte parts økonomiske situation, men må ligeledes foretage en objektiv bedømmelse af omkostningsbeløbets størrelse. Sagsomkostninger i en retssag må således hverken overstige den berørtes økonomiske evne eller – under alle omstændigheder – fremstå objektivt urimelige. Den nationale ret kan endvidere tage hensyn til de omhandlede parter situation, om sagsøgeren har rimelig udsigt til at få medhold, sagens betydning for sagsøgeren og for miljøbeskyttelsen, det gældende

<sup>22</sup> Som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/35/EF af 26.5.2003 (EUT 2003, L 156, s. 17).

<sup>23</sup> Rådets Direktiv 96/61/EF af 24.9.1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (EFT 1996, L 257, s. 26), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/35/EF af 26.5.2003 (EUT 2003, L 156, s. 17).

retsgrundlags og procedures kompleksitet og den eventuelt dumdristige karakter af søgsmålet på dets forskellige stadier samt til, om der foreligger en national retshjælpsordning eller en beskyttelsesordning vedrørende sagsomkostninger.

Den omstændighed, at den berørte ikke i praksis er blevet afholdt fra at indlede sagen, er til gengæld ikke i sig selv tilstrækkelig til at fastslå, at retssagen ikke er uoverkommeligt dyr for den pågældende som omhandlet i direktiv 85/337 og 96/61.

Endelig kan kravet om, at retslige procedurer ikke må være uoverkommeligt dyre, ikke bedømmes forskelligt af en national ret, alt efter om den træffer afgørelse i første instans, i en appel eller i en anden appel.

## 6. Direkte virkning og overensstemmende fortolkning

### a) Direktivers direkte vertikale virkning og negative følgevirkninger for tredjemands rettigheder

*Dom af 7. januar 2004, Wells (C-201/02, [EU:C:2004:12](#))*

*»Direktiv 85/337/EØF – vurdering af visse projekters indvirkning på miljøet – national foranstaltning, hvorved der blev givet tilladelse til minedrift, uden at der blev foretaget en vurdering af indvirkningen på miljøet – direktivers direkte virkning – trekantssituation«*

I denne sag, hvis faktiske omstændigheder er beskrevet ovenfor <sup>24</sup>, blev Domstolen ligeledes anmodet om at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt en borger som Danela Wells under omstændigheder som dem, der forelå i hovedsagen, kunne påberåbe sig artikel 2, stk. 1, i direktiv 85/337, sammenholdt med dette direktivs artikel 1, stk. 2, og artikel 4, stk. 2, over for myndighederne i Det Forenede Kongerige.

I henhold til artikel 2, stk. 1, i direktiv 85/337 vedtager medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan få væsentlig indvirkninger på miljøet, undergives et krav om tilladelse og en vurdering af disse indvirkninger, inden der gives tilladelse. Disse projekter er defineret i dette direktivs artikel 4.

Regeringen for Det Forenede Kongerige gjorde i denne sammenhæng gældende, at det forhold, at det anerkendtes, at en borger som Danela Wells havde ret til at påberåbe sig den nævnte bestemmelse over for myndighederne i en sag som den i hovedsagen omhandlede, ville udgøre en situation med »inverse direct effect« (omvendt direkte virkning), hvor Det Forenede Kongerige ville være direkte forpligtet til at fratage ejerne af stenbruddet Conygar Quarry deres rettigheder.

---

<sup>24</sup> Hvad angår de faktiske og retlige omstændigheder i sagen, jf. afsnit I. 4. a) »Det tidspunkt, hvor konsekvensvurderingen skal finde sted«.

I denne forbindelse bemærkede Domstolen, at retssikkerhedsprincippet er til hinder for, at direktiver kan skabe forpligtelser for borgerne. Bestemmelser i et direktiv kan kun skabe rettigheder for borgerne. Det følger heraf, at en borger ikke kan påberåbe sig et direktiv over for en medlemsstat, når der er tale om en forpligtelse for staten, der er direkte forbundet med opfyldelsen af en anden forpligtelse, der i medfør af dette direktiv påhviler en tredjemand.

Derimod kan blotte negative følgevirkninger for tredjemands rettigheder – selv hvis de klart kan fastslås – ikke begrunde, at en borger nægtes adgang til at påberåbe sig bestemmelser i et direktiv over for den berørte medlemsstat.

Domstolen bemærkede således med hensyn til hovedsagen, at Det Forenede Kongeriges forpligtelse til at sikre, at de kompetente myndigheder foretog en vurdering af driften af stenbruddet Conygar Quarrys indvirkninger på miljøet, ikke var direkte forbundet med gennemførelsen af en eller anden forpligtelse, der i henhold til direktiv 85/337 påhvilede ejerne af dette stenbrud. Det forhold, at minedriftvirksomheden måtte ophøre, indtil resultaterne af denne vurdering forelå, var ganske vist konsekvensen af den forsinkede gennemførelse af den nævnte medlemsstats forpligtelser. En sådan konsekvens kunne imidlertid ikke kvalificeres som »inverse direct effect« af bestemmelserne i det nævnte direktiv i forhold til ejerne af stenbruddet.

Domstolen konkluderede derfor, at en borger som Danela Wells kan påberåbe sig artikel 2, stk. 1, i direktiv 85/337, sammenholdt med dette direktivs artikel 1, stk. 2, og artikel 4, stk. 2, over for myndighederne i Det Forenede Kongerige.

### **b) Overensstemmende fortolkning af national ret**

**Dom af 17. oktober 2018, Klohn (C-167/17, [EU:C:2018:833](#))**

*»Præjudiciel forelæggelse – miljø – vurdering af visse projekters indvirkning på miljøet – ret til domstolsprøvelse af en afgørelse om tilladelse – krav om en procedure, som ikke er uoverkommeligt dyr – begreb – tidsmæssig anvendelse – direkte virkning – indvirkning på en national afgørelse om fastsættelse af sagsomkostninger, der er blevet endelig«*

På foranledning af en præjudiciel forelæggelse indgivet af Supreme Court (øverste domstol, Irland) fastslog Domstolen, at selv om reglen om, at retslige procedurer på miljøområdet ikke må være »uoverkommeligt dyre«, således som den er fastsat i artikel 10a, stk. 5, i direktiv 85/337<sup>25</sup>, ikke har direkte virkning, har de nationale retsinstanser ikke desto mindre pligt til så vidt muligt at fortolke den nationale ret i overensstemmelse med denne bestemmelse.

<sup>25</sup> Som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/35/EF af 26.5.2003 (EUT 2003, L 156, s. 17).

I 2004 udstedte An Bord Pleanála (klagenævn på området for fysisk planlægning, Irland) (herefter »nævnet«) en tilladelse med henblik på opførelse af et anlæg til inspektion af selvdøde dyr fra hele Irland i Achonry i County Sligo (regionen Sligo, Irland).

Volkmar Klohn, som var ejer af en gård i nærheden af grunden til det nævnte anlæg, anlagde et søgsmål til prøvelse af denne byggetilladelse, hvori nævnet blev frifundet af High Court (ret i første instans) ved dom af 23. april 2008. Den 6. maj 2008 pålagde denne retsinstans Volkmar Klohn at betale de af nævnet afholdte sagsomkostninger.

Ved afgørelse af 24. juni 2010 opgjorde *Taxing Master* ved High Court (ret i første instans) de sagsomkostninger, som Volkmar Klohn skulle tilbagebetale nævnet, til ca. 86 000 EUR. Denne afgørelse blev stadfæstet af High Court (appeldomstol) ved en afgørelse, som Volkmar Klohn appellerede til Supreme Court (øverste domstol, Irland).

Henset til de omhandlede sagsomkostningers størrelse besluttede Supreme Court (øverste domstol) at forelægge Domstolen spørgsmål, bl.a. med henblik på at få oplyst,

- om reglen om, at procedurer ikke må være »uoverkommeligt dyre«, som fastsat i artikel 10a, stk. 5, i direktiv 85/337, har direkte virkning, eller om der findes en pligt til overensstemmende fortolkning i denne henseende, og
- om den pågældende *taxing master* og/eller den nationale domstol, der skal prøve dennes afgørelse, er forpligtet til at anvende bestemmelsen om ikke uoverkommeligt dyre procedurer, uanset at afgørelsen om at pålægge sagsomkostninger er blevet endelig.

Efter at have bemærket, at spørgsmålet om den direkte virkning af reglen om, at procedurer ikke må være uoverkommeligt dyre, var opstået i tvisten i hovedsagen som følge af Irlands forsinkede gennemførelse af artikel 10a, stk. 5, i det ændrede direktiv 85/337, fastslog Domstolen, at denne bestemmelse ikke har direkte virkning. I henhold til forpligtelsen til overensstemmende fortolkning af national ret havde de irske domstole ikke desto mindre pligt til, fra udløbet af den frist, der var fastsat til gennemførelsen af artikel 10a, stk. 5, i direktiv 85/337, så vidt muligt at fortolke den nationale ret på en sådan måde, at borgere ikke forhindredes i at anlægge en retssag eller fortsætte retsforhandlinger, der faldt inden for anvendelsesområdet for samme artikel som følge af den økonomiske byrde, der kunne følge deraf.

I denne henseende præciserede Domstolen desuden, at de irske retsinstanser havde pligt til, fra udløbet af fristen til at gennemføre artikel 10a, stk. 5, i direktiv 85/337, at fortolke den nationale ret på en måde, så endnu ikke indtrådte virkninger af situationer, der var opstået, mens den gamle lov var gældende, umiddelbart var forenelige med denne bestemmelse. Det fulgte heraf, at forpligtelsen til at fortolke national ret i overensstemmelse med reglen om, at procedurer ikke må være uoverkommeligt dyre, i denne bestemmelse gjaldt for de pågældende retsinstanser, når de tog stilling til tildelingen af sagsomkostninger i de retslige procedurer, som verserede på datoen for udløbet af fristen for gennemførelsen, uden hensyntagen til det tidspunkt, hvorpå disse sagsomkostninger blev afholdt under den pågældende procedure.

Idet Domstolen bemærkede, at den irske procedure vedrørende sagsomkostninger forløber i to etaper, fastslog den endvidere, at princippet om overensstemmende fortolkning af national ret er underlagt visse begrænsninger, deriblandt dem, der følger af retskraftprincippet. I den pågældende sag tilkom det herefter den forelæggende ret at bedømme den retskraft, som knyttede sig til afgørelsen af 6. maj 2008, hvorved High Court (ret i første instans) pålagde Volkmar Klohn at betale sagsomkostningerne for proceduren uden at fastsætte den præcise størrelse af disse sagsomkostninger, med henblik på at afgøre, om og i hvilket omfang en fortolkning af den nationale ret, som var i overensstemmelse med reglen om, at procedurer ikke må være uoverkommeligt dyre, var mulig i tvisten i hovedsagen.

## II. Vurdering af planers og programmers indvirkning i henhold til direktiv 2001/42

### 1. Anvendelsesområdet for direktiv 2001/42

#### a) Planer og programmer, der er omfattet af direktiv 2001/42

*Dom af 25. juni 2020 (Store Afdeling), A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele) (C-24/19, [EU:C:2020:503](#))*<sup>26</sup>

*»Præjudiciel forelæggelse – direktiv 2001/42/EF – miljøkonsekvensvurdering – byggetilladelse til at opføre og drive vindmøller – artikel 2, litra a) – begrebet »planer og programmer« – betingelser for indrømmelse af tilladelse fastsat i en bekendtgørelse og et cirkulære – artikel 3, stk. 2, litra a) – nationale retsakter, der fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til gennemførelse af projekter – ingen miljøvurdering – opretholdelse af virkningerne af de nationale retsakter og af de tilladelser, som er indrømmet i henhold hertil, efter at det er fastslået, at disse retsakter er i strid med EU-retten – betingelser«*

I dommen i sagen A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele) traf Domstolen (Store Afdeling) afgørelse om fortolkningen af direktiv 2001/42, idet den gav væsentlige præciseringer af de foranstaltninger, som skal underkastes den vurdering, der foreskrives i dette direktiv.

Domstolen var blevet forelagt denne anmodning om fortolkning som led i en tvist mellem beboere på et sted nær motorvej E40 i Aalter og Nevele kommuner (Belgien), hvor der skulle opføres en vindmøllepark, og Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen (den ansvarlige embedsmand for det regionale byplanlægningskontor for departementet Flandern, afdeling Østflandern, Belgien) vedrørende denne myndigheds udstedelse af en byggetilladelse til opførelse og drift af fem vindmøller (herefter »den omtvistede tilladelse«). Udstedelsen af den omtvistede tilladelse den 30. november 2016 blev navnlig underlagt overholdelsen af visse betingelser, der var fastsat i bestemmelserne i en bekendtgørelse fra den flamske regering og i et cirkulære om opførelse og drift af vindmøller.

Til støtte for søgsmålet med påstand om annullation af den omtvistede tilladelse anlagt for Raad voor Vergunningsbetwistingen (domstol i sager om forvaltningsretlige tilladelser, Belgien) påberåbte sagsøgerne sig bl.a. en tilsidesættelse af direktiv 2001/42, eftersom den bekendtgørelse og det cirkulære, som lå til grund for udstedelsen af denne tilladelse, ikke havde været genstand for en miljøvurdering. Ophavsmanden til

<sup>26</sup> Denne dom er ligeledes beskrevet i afsnit II. 2. a) i. »Planer og programmer, der er omfattet af artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42« og afsnit III. 2. »Nationale retsakter vedtaget i strid med direktiv 2001/42«.

den omtvistede tilladelse fandt derimod, at den pågældende bekendtgørelse og det pågældende cirkulære ikke skulle gøres til genstand for en sådan vurdering.

I sin dom bemærkede Domstolen, at i henhold til artikel 2, litra a), i direktiv 2001/42 omfatter denne bestemmelse de planer og programmer samt ændringer heraf, som udarbejdes og vedtages af en myndighed i en medlemsstat, for så vidt som de »kræves ifølge love og administrative bestemmelser«.

I denne henseende fremgår det af Domstolens faste praksis, at planer og programmer, hvis vedtagelse er reguleret ved nationale love og administrative bestemmelser, som fastlægger, hvilke myndigheder der har beføjelse til at vedtage dem, samt proceduren for deres udarbejdelse, skal betragtes som »krævet« i henhold til og med henblik på anvendelsen af dette direktiv. Når beføjelserne til at vedtage foranstaltningen har hjemmel i en bestemmelse af denne art, skal en foranstaltning således betragtes som »krævet«, selv om der ikke i egentlig forstand foreligger en forpligtelse til at træffe denne foranstaltning.

På opfordring fra den forelæggende ret og Det Forenede Kongeriges regering til at genoverveje denne retspraksis fremhævede Domstolen indledningsvis, at en begrænsning af den betingelse, der er fastsat i artikel 2, litra a), andet led, i direktiv 2001/42, til alene de »planer og programmer«, hvis vedtagelse er obligatorisk, risikerede at give dette begreb en marginal rækkevidde og ikke gjorde det muligt at sikre denne bestemmelses effektive virkning. Ifølge Domstolen forholder det sig nemlig ofte således, at henset til forskellene i situationerne og mangfoldigheden i de nationale myndigheders praksis, pålægges vedtagelsen af planer og programmer og deres ændringer hverken generelt eller overlades til de kompetente myndigheders fulde skøn. Endvidere opfylder det høje miljøbeskyttelsesniveau, som direktiv 2001/42 tilsigter at sikre ved at underlægge planer og programmer, der kan få væsentlig indvirkning på miljøet, en miljøvurdering, kravene fastsat i traktaterne samt i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder på området for beskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten <sup>27</sup>. Disse formål kan skades af en indskrænkende fortolkning, som kan give en medlemsstat mulighed for at omgå forpligtelsen til miljøvurdering ved at afstå fra at gøre vedtagelsen af planer eller programmer obligatorisk. Endelig bemærkede Domstolen, at en udvidet fortolkning af begrebet »planer og programmer« var i overensstemmelse med Unionens internationale forpligtelser <sup>28</sup>.

Herefter undersøgte Domstolen, om den pågældende bekendtgørelse og det pågældende cirkulære opfyldte den betingelse, der er fastsat i artikel 2, litra a), andet led, i direktiv 2001/42. Herved bemærkede den, at bekendtgørelsen blev vedtaget af den flamske regering som en belgisk føderal enheds udøvende magt i henhold til en lovbestemt bemyndigelse. Endvidere var cirkulæret, som tilsigtede at fastsætte rammer

<sup>27</sup> Artikel 3, stk. 3, TEU, artikel 191, stk. 2, TEUF og artikel 37 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

<sup>28</sup> Som de bl.a. fremgår af artikel 2, stk. 7, i konventionen om vurdering af virkningerne på miljøet på tværs af landegrænserne, undertegnet i Espoo (Finland) den 26.2.1991.

for de kompetente myndigheders skøn, ligeledes udstedt af den flamske regering og ændrede bestemmelserne i denne bekendtgørelse ved at udvikle eller fravige dem, med forbehold for den efterprøvelse, som det påhvilede den nationale ret at foretage vedrørende dets egentlige juridiske art og præcise rækkevidde. Domstolen fastslog således, at bekendtgørelsen og, med forbehold for denne efterprøvelse, cirkulæret henhørte under begrebet »planer og programmer«, idet de skulle betragtes som »krævet« som omhandlet i direktiv 2001/42.

**Dom af 22. februar 2022 (Store Afdeling), Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, [EU:C:2022:102](#))** <sup>29</sup>

*»Præjudiciel forelæggelse – miljø – direktiv 2001/42/EF – vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet – artikel 2, litra a) – begrebet »planer og programmer« – artikel 3, stk. 2, litra a) – retsakter, der udarbejdes for visse sektorer, og som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til direktiv 2011/92/EU – artikel 3, stk. 4 – retsakter, som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter – bekendtgørelse om beskyttelse af landskabet vedtaget af en lokal myndighed«*

I dommen i sagen Bund Naturschutz in Bayern præciserede Domstolen (Store Afdeling) begrebet planer og programmer, der skal underkastes en miljøvurdering i henhold til direktiv 2001/42.

I 2013 vedtog Landkreis Rosenheim (forvaltningsdistrikt Rosenheim, Tyskland) en bekendtgørelse om et landskabsbeskyttelsesområde »Inntal Süd« (herefter »landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen«) uden forinden at have foretaget en miljøvurdering i henhold til direktiv 2001/42. Landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen beskyttede et område på 4 021 ha, som var ca. 650 ha mindre end det område, der var omfattet af de tidligere bekendtgørelser.

Miljøbeskyttelsesforeningen Bund Naturschutz in Bayern eV anfægtede denne bekendtgørelse ved Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i Bayern, Tyskland). Da foreningens søgsmål blev afvist, iværksatte den revisionsanke til prøvelse af denne afgørelse ved Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Tyskland).

Denne domstol fandt, at landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen udgjorde en plan eller et program som omhandlet i direktiv 2001/42. Da den imidlertid var i tvivl om, hvorvidt Landkreis Rosenheim i henhold til dette direktiv var forpligtet til at foretage en miljøvurdering forud for vedtagelsen af den nævnte bekendtgørelse, besluttede den at forelægge dette spørgsmål for Domstolen i form af en anmodning om præjudiciel afgørelse.

<sup>29</sup> Denne dom er ligeledes beskrevet i afsnit II. 2. a) i. »Planer og programmer, der er omfattet af artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42« og afsnit II. 2. b) ii. »Planer og programmer, der er omfattet af artikel 3, stk. 4, i direktiv 2001/42«.

Indledningsvis bemærkede Domstolen, at direktiv 2001/42 omfatter de planer og programmer, der dels udarbejdes eller vedtages af en national, regional eller lokal myndighed, dels kræves ifølge love og administrative bestemmelser.

Hvad angår den anden betingelse fremgår det af fast retspraksis, at planer og programmer, hvis vedtagelse er reguleret ved nationale love og administrative bestemmelser, som fastlægger, hvilke myndigheder der har beføjelse til at vedtage dem, samt proceduren for deres udarbejdelse, skal betragtes som »krævet« i henhold til og med henblik på anvendelsen af dette direktiv. En foranstaltning skal således betragtes som »krævet«, når der i national ret findes et særligt retsgrundlag, der bemyndiger de kompetente myndigheder til at vedtage planen eller programmet, selv om denne vedtagelse ikke er obligatorisk.

Eftersom landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen var blevet vedtaget af en lokal myndighed på grundlag af en bestemmelse i tysk lovgivning, udgjorde den en plan eller et program som omhandlet i direktiv 2001/42. I denne henseende bemærkede Domstolen, at den generelle karakter af den nævnte bekendtgørelse, som indeholder generelle og abstrakte bestemmelser, der fastsætter generelle regler, ikke er til hinder for denne kvalificering. Den omstændighed, at en national retsakt har et vist abstraktionsniveau og forfølger et formål om omdannelse af et geografisk område, illustrerer nemlig dennes program- eller planmæssige dimension og er ikke til hinder for, at den er omfattet af begrebet »planer og programmer«.

### b) Ophævelse af planer og programmer

**Dom af 22. marts 2012, *Inter-Environnement Bruxelles m.fl.* (C-567/10, [EU:C:2012:159](#))**

*»Direktiv 2001/42/EF – vurdering af visse planer og programmets indvirkninger på miljøet – begrebet planer og programmer, »som kræves ifølge love og administrative bestemmelser« – dette direktivs anvendelse på en procedure til hel eller delvis ophævelse af en plan for arealanvendelse«*

I forbindelse med en præjudiciel forelæggelse indgivet af den belgiske Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol) bekræftede Domstolen, at retsakter om ophævelse af planer eller programmer som omhandlet i direktiv 2001/42 principielt ligeledes er omfattet af dette direktivs anvendelsesområde.

Efter at Région de Bruxelles-Capitale (hovedstadsregionen Bruxelles, Belgien) havde vedtaget en bekendtgørelse om ændring af code bruxellois de l'aménagement du territoire (Bruxelles-loven om fysisk planlægning) anlagde flere sammenslutninger, der arbejder uden gevinst for øje, sag ved den belgiske Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol) vedrørende annulation af visse bestemmelser i denne bekendtgørelse. Til støtte for deres søgsmål gjorde disse sammenslutninger bl.a. gældende, at der i henhold til disse ændringsbestemmelser ikke kræves en

miljøvurdering i overensstemmelse med direktiv 2001/42 for ophævelse af særlige arealanvendelsesplaner og vedtagelse af planer for fredede bygninger.

I denne sammenhæng ønskede Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol) navnlig oplyst, om en hel eller delvis ophævelse af en plan eller et program henhørende under direktiv 2001/42 skal underlægges en miljøvurdering i henhold til dette direktiv.

I denne henseende bemærkede Domstolen, at selv om artikel 2, litra a), i direktiv 2001/42 udtrykkeligt ikke henviser til ophævelsesretsakter, men alene til ændringsretsakter til planer og programmer, forholder det sig ikke desto mindre således, at henset til formålet med direktiv 2001/42, skal bestemmelser, der afgrænser direktivets anvendelsesområde, fortolkes bredt. Da en sådan retsakt nødvendigvis indebærer en ændring af de retlige referencerammer og følgelig ændrer de miljøvirkninger, som i givet fald ville være blevet vurderet efter proceduren i direktiv 2001/42, kan den endvidere have mærkbare indvirkninger på miljøet.

Domstolen konkluderede således, at henset til karakteren og virkningerne af en retsakt til ophævelse af planer eller programmer som omhandlet i direktiv 2001/42, ville det være i strid med de af EU-lovgiver forfulgte formål og kunne til dels skade den effektive virkning af dette direktiv, hvis disse retsakter blev anset for udelukket fra direktivets anvendelsesområde.

Det er derimod i princippet ikke tilfældet, hvis den ophævede retsakt indgår i et hierarki af arealanvendelsesretsakter, idet disse retsakter fastlægger tilstrækkeligt præcise arealanvendelsesbestemmelser og i sig selv har været genstand for en miljøvurdering, og da det med rimelighed kan antages, at der inden for disse rammer er taget tilstrækkeligt hensyn til de interesser, som direktiv 2001/42 tilsigter at sikre.

## **2. Vurderingspligt i tilfælde af risiko for væsentlige indvirkninger på miljøet**

### **a) Planer og projekter, der indebærer en risiko for væsentlige indvirkninger på miljøet**

#### **i. Planer og programmer, der er omfattet af artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42**

***Dom af 22. februar 2022 (Store Afdeling), Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, [EU:C:2022:102](#))***

*»Præjudiciel forelæggelse – miljø – direktiv 2001/42/EF – vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet – artikel 2, litra a) – begrebet »planer og programmer« – artikel 3, stk. 2, litra a) – retsakter, der udarbejdes for visse sektorer, og som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til direktiv*

*2011/92/EU – artikel 3, stk. 4 – retsakter, som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter – bekendtgørelse om beskyttelse af landskabet vedtaget af en lokal myndighed«*

I denne dom, hvis faktiske omstændigheder er beskrevet ovenfor <sup>30</sup>, undersøgte Domstolen ligeledes, om en national foranstaltning som bekendtgørelsen om landskabsbeskyttelsesområdet »Inntal Süd«, der har til formål at beskytte natur og landskab, og som med henblik herpå fastsætter generelle forbud og krav om tilladelse, er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42.

I henhold til denne bestemmelse skal der gennemføres en miljøvurdering for alle de planer og programmer, som opfylder to kumulative betingelser.

For det første skal planerne og programmerne vedrøre en af de sektorer, der er omhandlet i den nævnte artikel <sup>31</sup>. I det foreliggende tilfælde syntes den første betingelse efter Domstolens opfattelse at være opfyldt, hvilket det imidlertid tilkom den forelæggende ret at efterprøve.

I denne henseende præciserede Domstolen, at den omstændighed, at hovedformålet med en plan eller et program er miljøbeskyttelse, ikke udelukker, at planen eller programmet også kan vedrøre en af de sektorer, der er omhandlet i artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42. Selve kernen i de generelle foranstaltninger, der udarbejdes med henblik på beskyttelse af miljøet, er nemlig netop at regulere de menneskelige aktiviteter, der har væsentlig indvirkning på miljøet, dvs. bl.a. de aktiviteter, der henhører under de nævnte sektorer.

For det andet skal planerne eller programmerne fastlægge rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til direktiv 2011/92.

Dette krav er opfyldt, når en plan eller et program fastlægger en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af et eller flere af de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til direktiv 2011/92, navnlig med hensyn til placering, art, størrelse og betingelser for drift af sådanne projekter eller ved tildeling af midler til disse projekter. Når en plan eller et program som landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen derimod blot fastsætter mål om beskyttelse af landskabet i generelle vendinger og kun foreskriver, at der skal indhentes tilladelse i forbindelse med aktiviteter eller projekter inden for beskyttelsesområdet, uden imidlertid at fastsætte kriterier eller fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af de nævnte projekter, er det ovenfor nævnte krav ikke opfyldt, selv om den omhandlede bekendtgørelse kan få en vis indflydelse på projekternes placering.

<sup>30</sup> Hvad angår de faktiske og retlige omstændigheder i sagen, jf. afsnit II. 1. a) »Planer og programmer, der er omfattet af direktiv 2001/42«. Denne dom er ligeledes beskrevet i afsnit II. 2. b) ii. »Planer og programmer, der er omfattet af artikel 3, stk. 4, i direktiv 2001/42«.

<sup>31</sup> Dvs. landbrug, skovbrug, fiskeri, energi, industri, transport, affaldshåndtering, vandforvaltning, telekommunikation, turisme, fysisk planlægning og arealanvendelse.

Henset til disse betragtninger konkluderede Domstolen, at landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen ikke udgjorde en plan eller et program, der skulle underkastes en miljøvurdering i henhold til artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42, for så vidt som den ikke fastsatte tilstrækkeligt detaljerede bestemmelser om indholdet, udarbejdelsen og iværksættelsen af de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til direktiv 2011/92, hvilket det imidlertid tilkom den forelæggende ret at efterprøve.

***Dom af 25. juni 2020 (Store Afdeling), A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele) (C-24/19, [EU:C:2020:503](#))***

*»Præjudiciel forelæggelse – direktiv 2001/42/EF – miljøkonsekvensvurdering – byggetilladelse til at opføre og drive vindmøller – artikel 2, litra a) – begrebet »planer og programmer« – betingelser for indrømmelse af tilladelse fastsat i en bekendtgørelse og et cirkulære – artikel 3, stk. 2, litra a) – nationale retsakter, der fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til gennemførelse af projekter – ingen miljøvurdering – opretholdelse af virkningerne af de nationale retsakter og af de tilladelser, som er indrømmet i henhold hertil, efter at det er fastslået, at disse retsakter er i strid med EU-retten – betingelser«*

I dommen i sagen A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele), hvis faktiske omstændigheder er beskrevet ovenfor<sup>32</sup>, bekræftede Domstolen, at en bekendtgørelse og et cirkulære som de i den pågældende sag omhandlede, som begge indeholdt forskellige bestemmelser om opførelse og drift af vindmøller, herunder foranstaltninger vedrørende slagskygge, sikkerhed og støjregler, udgør planer og programmer, der skal underkastes en miljøvurdering i medfør af artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42.

I denne henseende bemærkede Domstolen, at de forskrifter, der var fastsat i den pågældende bekendtgørelse og det pågældende cirkulære vedrørende opførelse og drift af vindmøller, havde en tilstrækkeligt betydningsfuld rækkevidde til at fastlægge betingelserne for udstedelse af tilladelser til opførelse og drift af vindmølleparker, hvilke projekters indvirkning på miljøet ikke kan bestrides. Domstolen præciserede, at en sådan fortolkning ikke kunne drages i tvivl af cirkulærets særlige juridiske karakter.

**ii. Planer og programmer, der er omfattet af artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42**

***Dom af 12. juni 2019, CFE (C-43/18, [EU:C:2019:483](#))***

*»Præjudiciel forelæggelse – miljø – direktiv 2001/42/EF – vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet – bekendtgørelse – udpegning af et særligt bevaringsområde i*

<sup>32</sup> Hvad angår de faktiske og retlige omstændigheder i sagen, jf. afsnit II. 1. a) »Planer og programmer, der er omfattet af direktiv 2001/42«. Denne dom er ligeledes beskrevet i afsnit III. 2. »Nationale retsakter vedtaget i strid med direktiv 2001/42«.

*henhold til direktiv 92/43/EØF – fastsættelse af bevaringsmålsætninger og visse forebyggende foranstaltninger – begrebet »planer og programmer« – pligt til at foretage en miljøvurdering«*

I anledning af en præjudiciel forelæggelse indgivet af Conseil d'Etat (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, afdelingen for lovgivning, Belgien) fortolkede Domstolen artikel 3, stk. 2, litra b), i direktiv 2001/42, der kræver, at der foretages en miljøvurdering i henhold til dette direktiv, hver gang der kræves en vurdering i medfør af artikel 6 og 7 i direktiv 92/43.

I hovedsagen havde Compagnie d'entreprises CFE SA (herefter »CFE«) nedlagt påstand om annullation af en bekendtgørelse udstedt af regeringen for Région de Bruxelles-Capitale (hovedstadsregionen Bruxelles, Belgien), hvori »komplekset Soignes-skoven – Woluwe-dalen« blev udpeget som særligt bevaringsområde som omhandlet i direktiv 92/43. Til støtte for dette søgsmål anfægtede CFE den afgørelse, som regeringen for Région de Bruxelles-Capitale havde truffet om, at denne bekendtgørelse ikke skulle underkastes en miljøvurdering, fordi en vurdering af indvirkningen ikke var påkrævet i medfør af artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/43.

Som svar på den forelæggende rets spørgsmål desangående bemærkede Domstolen, at i henhold til artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/43 er det kun planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, der skal undergives en vurdering af indvirkningen på lokaliteten i henhold til det nævnte direktiv. En bekendtgørelse som den i hovedsagen omhandlede, hvorved en medlemsstat udpeger en lokalitet som et særligt bevaringsområde, er dog efter sin karakter direkte forbundet med eller nødvendig for den omhandlede lokalitets forvaltning.

Det følger heraf, at en bekendtgørelse som den i hovedsagen omhandlede, kan undtages fra at vurderes i henhold til artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/43 og som følge deraf fra en miljøvurdering i henhold til artikel 3, stk. 2, litra b), i direktiv 2001/42.

Ikke desto mindre betyder den omstændighed, at en sådan bekendtgørelse ikke nødvendigvis skal underkastes en forudgående miljøvurdering på grundlag af bestemmelserne i artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/43, sammenholdt med artikel 3, stk. 2, litra b), i direktiv 2001/42, ikke, at en sådan retsakt er undtaget fra ethvert krav i så henseende, idet det ikke kan udelukkes, at der ved retsakten kan fastsættes bestemmelser, der medfører, at den må ligestilles med planer eller programmer som omhandlet i dette sidstnævnte direktiv, for hvilke der er pligt til at gennemføre en vurdering af indvirkningen på miljøet.

**b) Projekter, der kan indebære en risiko for væsentlige indvirkninger på miljøet**

**i. Planer og programmer, der er omfattet af artikel 3, stk. 3, litra a), i direktiv 2001/42**

*Dom af 21. december 2016, Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, [EU:C:2016:978](#))*

*»Præjudiciel forelæggelse – miljø – direktiv 2001/42/EF – vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet – artikel 3, stk. 3 – planer og programmer, for hvilke der kun skal gennemføres en miljøvurdering, hvis medlemsstaten fastslår, at de kan få væsentlig indvirkning på miljøet – gyldighed i forhold til EUF-traktaten og Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – begrebet »mindre områder på lokalt plan« – national lovgivning, der henviser til de pågældende områders areal«*

I anledning af en præjudiciel forelæggelse bekræftede Domstolen gyldigheden af artikel 3, stk. 3, i direktiv 2001/42, både henset til artikel 191 TEUF, som fastsætter målene for Unionens politik på miljøområdet, og artikel 37 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, der sikrer beskyttelsen af miljøet.

I henhold til artikel 3, stk. 3, i direktiv 2001/42 skal der for planer og programmer som omhandlet i denne artikels stk. 2, der fastlægger anvendelsen af mindre områder på lokalt plan eller angiver mindre ændringer i de pågældende planer og programmer, kun gennemføres en miljøvurdering, hvis medlemsstaten fastslår, at de kan få væsentlig indvirkning på miljøet.

I henhold til den nationale lovgivning til gennemførelse af denne artikel 3, stk. 3, havde byrådet i Comune di Venezia (Venedig kommune, Italien) godkendt et byggeprojekt, der skulle udføres på en ø i Venedigs lagune, og som havde været genstand for en vurdering af dets indvirkning på miljøet i henhold til direktiv 92/43, men ikke en miljøvurdering som omhandlet i direktiv 2001/42. Med hensyn til sidstnævnte havde det kompetente regionale udvalg dels fastslået, at den omhandlede plan kun vedrørte anvendelse af mindre områder på lokalt plan, dels at denne plan ikke havde nogen væsentlig indvirkning på miljøet.

Ved afgørelse af 2. oktober 2014, som blev truffet i medfør af den kompetence, der er tillagt byrådet, godkendte commissario straordinario (den særlige kommissær) i Comune di Venezia den omhandlede plan, uden at der blev foretaget nogen ændringer.

Associazione Italia Nostra Onlus, der er en forening, hvis formål er at bidrage til beskyttelsen og nyttiggørelsen af den historiske, kunstneriske og kulturelle italienske arv, anlagde sag ved Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (den regionale forvaltningsdomstol for Veneto, Italien) til prøvelse af denne godkendelsesafgørelse og andre retsakter, idet den bestred gyldigheden af artikel 3, stk. 3, i direktiv 2001/42 i henhold til EU-retten.

Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (den regionale forvaltningsdomstol i Veneto) var af den opfattelse, at artikel 3, stk. 3, i direktiv 2001/42 var ugyldig i henhold til artikel 191 TEUF og artikel 37 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, og forelagde Domstolen dette spørgsmål.

Herom bemærkede Domstolen, at det fremgår af artikel 3, stk. 3, i direktiv 2001/42, sammenholdt med tiende betragtning hertil, at for planer og programmer, som fastlægger anvendelsen af mindre områder på lokalt plan, skal de kompetente myndigheder i den relevante medlemsstat foretage en forudgående undersøgelse med henblik på at kontrollere, om en særlig plan eller program kan få væsentlig indvirkning på miljøet, og at disse myndigheder dernæst er forpligtet til at gennemføre en miljøvurdering i henhold til dette direktiv af denne plan eller dette program, såfremt de konkluderer, at planen eller programmet kan have sådanne virkninger på miljøet.

Idet denne bestemmelse ikke fritager nogen plan eller noget program, der kan få væsentlig indvirkning på miljøet fra gennemførelse af en miljøvurdering i overensstemmelse med dette direktiv, indgår den i det med direktivet forfulgte formål om at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau. I denne henseende tilkommer det medlemsstaterne inden for rammerne af deres kompetence at træffe alle de almindelige eller særlige foranstaltninger, der er nødvendige for, at alle planer og programmer, som kan have væsentlig indvirkning på miljøet, som omhandlet i direktiv 2001/42 underkastes en miljøvurdering i overensstemmelse med fremgangsmåden og kriterierne i direktivet, inden deres vedtagelse. Under alle omstændigheder indebærer risikoen for, at de nationale myndigheder gennem deres handlinger omgår anvendelsen af direktiv 2001/42, ikke, at direktivets artikel 3, stk. 3, er ugyldig.

Ifølge Domstolen anlagde Parlamentet og Rådet dermed ikke et åbenbart urigtigt skøn i forhold til artikel 191 TEUF ved vedtagelsen af artikel 3, stk. 3, i direktiv 2001/42. Derfor havde denne bestemmelse intet frembragt, som kunne rejse tvivl om gyldigheden heraf i forhold til artikel 191 TEUF. Heraf fulgte, at der heller ikke ved gennemgangen af denne bestemmelse var fremkommet noget forhold, der kunne påvirke dens gyldighed, henset til artikel 37 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

Som svar på et fortolkningsspørgsmål, som den forelæggende ret havde forelagt subsidært, præciserede Domstolen, at artikel 3, stk. 3, i direktiv 2001/42, sammenholdt med tiende betragtning hertil, skal fortolkes således, at begrebet »mindre områder på lokalt plan« i stk. 3 skal defineres med henvisning til arealet af det omhandlede område, forudsat at

- planen eller programmet er udarbejdet og/eller vedtaget af en lokal myndighed, i modsætning til en regional eller national myndighed, og
- det berørte område, der er omfattet af den lokale myndigheds stedlige kompetence, har en mindre størrelse i forhold til det område, der er omfattet af denne stedlige kompetence.

**Dom af 22. september 2011, Valčiukienė m.fl. (C-295/10, [EU:C:2011:608](#))** <sup>33</sup>

*»Direktiv 2001/42/EF – vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet – planer, der fastlægger anvendelsen af mindre områder på lokalt plan – artikel 3, stk. 3 – dokumenter vedrørende fysisk planlægning på lokalt plan, der kun omhandler en enkelt genstand for økonomisk aktivitet – vurdering i henhold til direktiv 2001/42/EF udelukket i national ret – medlemsstaternes skøn – artikel 3, stk. 5 – sammenhæng med direktiv 85/337/EØF – artikel 11, stk. 1 og 2, i direktiv 2001/42/EF«*

I dommen i sagen Valčiukienė m.fl. præciserede Domstolen det skøn, som medlemsstaterne i medfør af artikel 3, stk. 5, i direktiv 2001/42 råder over i forbindelse med fastlæggelsen af, om planer eller programmer som omhandlet i denne bestemmelses stk. 3 kan få væsentlig indvirkning på miljøet.

Ved afgørelser af 23. marts og 20. april 2006 godkendte Pakruojo rajono savivaldybė (kommunalbestyrelsen for distriktet Pakruojas, Litauen) detaljerede planer for opførelsen af to anlæg til intensivt opdræt med kapacitet til 4 000 svin samt arealudnyttelse af de ejendomme, hvorpå anlæggene skulle placeres.

I de søgsmål, der blev anlagt til prøvelse af disse to afgørelser, frifandt Šiaulių apygardos administracinis teismas (den regionale domstol i forvaltningsretlige sager i Šiauliai, Litauen) de sagsøgte. I denne sammenhæng anførte sidstnævnte ret, at i henhold til national lovgivning fandt proceduren for strategisk vurdering af indvirkningen på miljøet ikke anvendelse på dokumenter vedrørende fysisk planlægning, der, ligesom de to anfægtede detaljerede planer, kun omhandlede en enkelt genstand for økonomisk aktivitet.

Der blev iværksat appel ved Vyriausiasis administracinis teismas (øverste forvaltningsdomstol, Litauen), som bekræftede, at de på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen gældende nationale regler ikke indebar nogen forpligtelse til at foretage en strategisk vurdering af de to anfægtede planers indvirkning på miljøet. Under hensyn til, at reglerne udgjorde gennemførelsen af direktiv 2001/42, besluttede denne ret imidlertid at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål om, hvorvidt denne nationale gennemførelsesforanstaltning var forenelig med direktivet.

I denne forbindelse konstaterede Domstolen, at planer som de i hovedsagen omhandlede er anført i artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42, for hvilke det – med forbehold for samme artikels stk. 3 – er obligatorisk at foretage en miljøvurdering.

Domstolen anførte, at de i hovedsagen omhandlede planer desuden kunne henhøre under artikel 3, stk. 3, i direktiv 2001/42, hvorefter der kun skal gennemføres en vurdering af planer, der er anført i stk. 2, og som fastlægger anvendelsen af mindre områder på lokalt plan, hvis medlemsstaterne »fastslår, at de kan få væsentlig indvirkning på miljøet«. I denne sammenhæng giver artikel 3, stk. 5, i direktiv 2001/42

<sup>33</sup> Denne dom er ligeledes beskrevet i afsnit IV. »Kumuleret anvendelse af direktiver, der kræver en konsekvensvurdering«.

medlemsstaterne beføjelse til at afgøre, om de planer, som er omhandlet i samme artikels stk. 3, kan få væsentlig indvirkning på miljøet, enten ved at undersøge hvert enkelt tilfælde eller ved at opstille typer af planer og programmer eller ved at kombinere de to metoder.

Det skøn, som medlemsstaterne i medfør af artikel 3, stk. 5, i direktiv 2001/42 således råder over i forbindelse med fastlæggelsen af visse typer planer, der kan få væsentlig indvirkning på miljøet, begrænses dog af forpligtelsen i artikel 3, stk. 3, i direktiv 2001/42 – sammenholdt med samme artikels stk. 2 – til at gennemføre en miljøvurdering af planer, der kan få væsentlig indvirkning på miljøet, bl.a. på grund af deres kendetegn, indvirkninger og områder, der kan blive berørt.

Følgelig overskrider en medlemsstat, som fastsætter et kriterium, der medfører, at en hel kategori af planer i praksis på forhånd unddrages en miljøvurdering, grænserne for det skøn, som den har i henhold til artikel 3, stk. 5, i direktiv 2001/42, sammenholdt med samme artikels stk. 2 og 3, medmindre samtlige udelukkede planer på grundlag af relevante kriterier, såsom bl.a. deres form, udstrækningen af det område, de dækker, eller de berørte naturområders følsomhed, kan anses for ikke at have væsentlig indvirkning på miljøet.

Domstolen konkluderede således, at artikel 3, stk. 5, i direktiv 2001/42, sammenholdt med direktivets artikel 3, stk. 3, skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national ordning som den i hovedsagen omhandlede, der så generelt og uden en konkret undersøgelse i hvert enkelt tilfælde fastsætter, at der kun gennemføres en vurdering i medfør af nævnte direktiv, når planerne for anvendelsen af mindre områder på lokalt plan kun omhandler en enkelt genstand for økonomisk aktivitet. Et sådant kriterium gør det nemlig ikke muligt at vurdere, om en plan har væsentlig indvirkning på miljøet.

## **ii. Planer og programmer, der er omfattet af artikel 3, stk. 4, litra a), i direktiv 2001/42**

***Dom af 22. februar 2022 (Store Afdeling), Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20, [EU:C:2022:102](#))***

*»Præjudiciel forelæggelse – miljø – direktiv 2001/42/EF – vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet – artikel 2, litra a) – begrebet »planer og programmer« – artikel 3, stk. 2, litra a) – retsakter, der udarbejdes for visse sektorer, og som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til direktiv 2011/92/EU – artikel 3, stk. 4 – retsakter, som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter – bekendtgørelse om beskyttelse af landskabet vedtaget af en lokal myndighed«*

I dommen i sagen Bund Naturschutz in Bayern, hvis faktiske omstændigheder er beskrevet ovenfor <sup>34</sup>, fastslog Domstolen ligeledes, at en national foranstaltning som landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen for Inntal Süd, der har til formål at beskytte natur og landskab, og som med henblik herpå fastsætter generelle forbud og krav om tilladelse uden at indføre tilstrækkeligt detaljerede bestemmelser om indholdet, udarbejdelsen og iværksættelsen af projekterne, ikke er omfattet af artikel 3, stk. 4, i direktiv 2001/42. I henhold til denne bestemmelse tilkommer det medlemsstaterne at afgøre, om planer og programmer, som ikke falder ind under denne artikels stk. 2, men som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet, således at der skal foretages en miljøvurdering.

### 3. Høringer

**Dom af 20. oktober 2011, Seaport (NI) m.fl. (C-474/10, [EU:C:2011:681](#))**

*»Anmodning om præjudiciel afgørelse – direktiv 2001/42/EF – artikel 6 – udpeging med henblik på høring af en myndighed, der kan blive berørt af indvirkningen på miljøet af planers eller programmers gennemførelse – en høringsmyndigheds mulighed for at udarbejde planer eller programmer – forpligtelse til at udpege en særskilt myndighed – de nærmere regler for underretning og høring af myndighederne og offentligheden«*

I forbindelse med en præjudiciel forelæggelse indgivet af Court of Appeal in Northern Ireland (appeldomstol i Nordirland, Det Forenede Kongerige) præciserede Domstolen de betingelser, hvorunder en myndighed, som i den nationale lovgivning er udpeget med henblik på den høringsprocedure, der er fastsat i artikel 6, stk. 3, i direktiv 2001/42, kan pålægges selv at udarbejde en plan eller et program, der er omfattet af denne procedure.

I henhold til artikel 6, stk. 3, i direktiv 2001/42 udpeger medlemsstaterne de myndigheder, som skal høres ved udarbejdelsen af en rapport om en plan eller et programs indvirkninger på miljøet i henhold til dette direktiv, og som på grund af deres specifikke miljøansvar kan blive berørt af indvirkningen på miljøet af planers eller programmers gennemførelse.

Med henblik på at opfylde denne forpligtelse var Department of the Environment (miljøministerium, Nordirland) i nordirlandsk ret blevet udpeget som høringsorgan som omhandlet i artikel 6, stk. 3, i direktiv 2001/42. I den sag, hvori den forelæggende ret skulle træffe afgørelse, var Department of the Environment (miljøministerium) imidlertid selv ansvarlig for udarbejdelsen af en plan, hvoraf der skulle foretages en miljøvurdering

---

<sup>34</sup> Hvad angår de faktiske og retlige omstændigheder i sagen, jf. afsnit II. 1. a) »Planer og programmer, der er omfattet af direktiv 2001/42«. Denne dom er ligeledes beskrevet i afsnit II. 2. a) i. »Planer og programmer, der er omfattet af artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42«.

i henhold til dette direktiv. På denne baggrund besluttede den forelæggende ret at forelægge Domstolen et spørgsmål om, hvorvidt medlemsstaten i tilfælde af, at en national myndighed både er det organ, der er ansvarligt for den omhandlede plan, og det organ, som i den nationale lovgivning er udpeget med henblik på høringsproceduren, er forpligtet til at udpege en anden høringsmyndighed, som er adskilt fra og uafhængig af den førstnævnte myndighed.

Herom fastslog Domstolen, at under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede kræver artikel 6, stk. 3, i direktiv 2001/42 ikke, at der skal oprettes eller udpeges en anden høringsmyndighed i denne bestemmelses forstand, for så vidt som der inden for den myndighed, der normalt er ansvarlig for at foretage høringer på miljøområdet, og som er udpeget hertil, foretages en funktionel opdeling, således at en intern administrativ enhed i myndigheden besidder en reel selvstændighed, som bl.a. indebærer, at den tildeles særskilte administrative og personelle ressourcer og således er i stand til at opfylde de opgaver, der er tillagt høringsmyndigheder som omhandlet i dette direktivs artikel 6, stk. 3, dvs. navnlig at give en objektiv vurdering af den plan eller det program, som påtænkes af den myndighed, som enheden er tilknyttet.

Den forelæggende ret havde desuden anmodet Domstolen om at præcisere, hvordan fristerne for høringsproceduren skal fastsættes. I denne henseende kræver artikel 6, stk. 2, i direktiv 2001/42, at der »tidligt« gives »konkret lejlighed« for de udpegede myndigheder og offentligheden, som berøres eller forventes at blive berørt, til at udtale sig om det omhandlede udkast til planen eller programmet samt om miljørapporten.

Domstolen fastslog, at denne bestemmelse skal fortolkes således, at den ikke kræver, at den frist, inden for hvilken de udpegede myndigheder og offentligheden, som berøres eller forventes at blive berørt som omhandlet i denne artikels stk. 3 og 4, skal have mulighed for at udtale sig om udkastet til en bestemt plan eller et bestemt program samt om miljørapporten, skal være præcist fastsat i den nationale lovgivning, der gennemfører dette direktiv. Følgelig er nævnte stk. 2 ikke til hinder for, at denne frist fastsættes fra sag til sag af den myndighed, som udarbejder planen eller programmet. I sidstnævnte situation kræver nævnte stk. 2 imidlertid, at med henblik på høringen af myndighederne og offentligheden angående en given plan eller et givent program skal den faktisk fastsatte frist være tilstrækkelig og således give sidstnævnte en konkret lejlighed til rettidigt at udtale sig om udkastet til planen eller programmet samt om rapporten om nævnte plans eller programs indvirkning på miljøet.

### III. Midlertidig opretholdelse af nationale retsakter vedtaget i strid med forpligtelsen til at foretage en konsekvensvurdering

#### 1. Nationale retsakter vedtaget i strid med direktiv 2011/92

*Dom af 29. juli 2019 (Store Afdeling), Inter-Environnement Wallonie og Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, [EU:C:2019:622](#))*

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – Espookonventionen – Århuskonventionen – bevaring af naturlige levesteder samt vilde dyr og planter – direktiv 92/43/EØF – artikel 6, stk. 3 – begrebet »projekt« – vurdering af indvirkningen på den omhandlede lokalitet – artikel 6, stk. 4 – begrebet »bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser« – beskyttelse af vilde fugle – direktiv 2009/147/EF – vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet – direktiv 2011/92/EU – artikel 1, stk. 2, litra a) – begrebet »projekt« – artikel 2, stk. 1 – artikel 4, stk. 1 – miljøkonsekvensvurdering – artikel 2, stk. 4 – fritagelse fra vurdering – gradvis udfasning af kerneenergi – national lovgivning, der dels foreskriver en genoptagelse af aktivitet med industriel produktion af elektricitet på et kernekraftværk, der var taget ud af drift, for en periode på næsten ti år, som har til virkning, at den dato, der oprindeligt var blevet fastsat af den nationale lovgiver for dette anlægs deaktivering og ophøret af dets aktivitet udskydes med ti år, dels at den frist, der af samme lovgiver oprindeligt var fastsat for deaktiveringen og ophør af industriel produktion af elektricitet på et kraftværk, der er i drift, ligeledes udskydes med ti år – manglende miljøkonsekvensvurdering«

I denne dom, hvis faktiske omstændigheder er beskrevet ovenfor<sup>35</sup>, fastslog Domstolen, at en national domstol, hvis dens nationale ret tillader det, undtagelsesvis kan opretholde virkningerne af foranstaltninger som de i hovedsagen omhandlede, som blev vedtaget under tilsidesættelse af de forpligtelser, der følger af direktiv 2011/92 og 92/43, hvis denne opretholdelse er begrundet ved tvingende hensyn knyttet til nødvendigheden af at fjerne en reel og alvorlig trussel om afbrydelse af forsyningen med elektricitet i den pågældende medlemsstat, som ikke kan imødegås med andre midler og alternativer, herunder navnlig inden for rammerne af det indre marked. Nævnte opretholdelse kan imidlertid kun omfatte den tidsperiode, som er strengt nødvendig for at afhjælpe ulovligheden.

<sup>35</sup> Hvad angår de faktiske og retlige omstændigheder i sagen, jf. afsnit I. 1. a) »Begrebet »projekt««. Denne dom er ligeledes beskrevet i afsnit I. 2. a) »Projekter, der indebærer en risiko for væsentlige indvirkninger på miljøet (bilag I)« og afsnit I. 2. c) »Undtagelser fra vurderingspligten«.

## 2. Nationale retsakter vedtaget i strid med direktiv 2001/42

*Dom af 28. februar 2012 (Store Afdeling), Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne (C-41/11, [EU:C:2012:103](#))*

*»Miljøbeskyttelse – direktiv 2001/42/EF – artikel 2 og 3 – vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet – beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget – planer eller programmer – manglende forudgående miljøvurdering – annullation af en plan eller et program – mulighed for at opretholde virkningerne af planen eller programmet – betingelser«*

I dommen i sagen Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne fastslog Domstolen, at et handlingsprogram på miljøområdet, der er vedtaget i strid med direktiv 2001/42, under særlige omstændigheder kan opretholdes, indtil der er udstedt en foranstaltning, der erstatter dette program.

I hovedsagen havde to belgiske NGO'er, Inter-Environnement Wallonie ASBL og Terre wallonne ASBL, anlagt sag ved Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, afdelingen for lovgivning, Belgien) med påstand om annullation af en bekendtgørelse udstedt af den vallonske regering vedrørende gennemførelse af visse bestemmelser i direktiv 91/676 <sup>36</sup>.

Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, afdelingen for lovgivning) var af den opfattelse, at den anfægtede bekendtgørelse udgjorde en »plan« eller et »program« i den forstand, hvori udtrykkene er anvendt i artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42, og konstaterede, at den manglende forudgående miljøvurdering, som dette direktiv foreskriver, principielt burde føre til annullation af den omhandlede bekendtgørelse.

Eftersom en annullation med tilbagevirkende kraft af den anfægtede bekendtgørelse imidlertid ville bevirke, at den belgiske retsorden ikke længere gennemførte direktiv 91/676 i regionen Vallonien, indtil den annullerede retsakt var blevet omarbejdet, og således ville skabe en situation, hvor Kongeriget Belgien tilsidesatte sine forpligtelser i henhold til dette direktiv, besluttede Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, afdelingen for lovgivning) at forelægge Domstolen spørgsmål om, hvorvidt det var muligt at opretholde den anfægtede bekendtgørelse, indtil der var udstedt en omarbejdet ordning.

I denne henseende bemærkede Domstolen, at når der er indbragt en sag for en national ret med påstand om annullation af en national retsakt, som udgør en »plan« eller et »program« i den forstand, hvori udtrykkene er anvendt i direktiv 2001/42, og der ved vedtagelsen heraf er sket tilsidesættelse af forpligtelsen til at foretage en forudgående

<sup>36</sup> Rådets direktiv 91/676/EØF af 12.12.1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget (EFT 1991, L 375, s. 1).

miljøvurdering, skal denne ret træffe alle foranstaltninger fastsat i national ret for at afhjælpe undladelsen af en sådan vurdering, herunder eventuelt udsættelse eller annullation af den anfægtede plan eller det anfægtede program.

Henset til de særlige omstændigheder i hovedsagen kunne den forelæggende ret undtagelsesvist gøre brug af den nationale bestemmelse, der gav den mulighed for at opretholde virkningerne af en annulleret national retsakt, for så vidt som:

- denne nationale retsakt udgjorde en foranstaltning til korrekt gennemførelse af direktiv 91/676
- vedtagelsen og ikrafttrædelsen af den nye nationale retsakt, som indeholdt handlingsprogrammet i henhold til dette direktivs artikel 5, ikke gjorde det muligt at undgå skadelige virkninger på miljøet, som fulgte af annullationen af den anfægtede retsakt
- annullationen af den anfægtede retsakt ville medføre, at der blev skabt et retligt tomrum for så vidt angår gennemførelsen af direktiv 91/676, som ville være mere skadeligt for miljøet i den forstand, at annullationen ville betyde ringere beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget, og ville således modvirke selve dette direktivs væsentligste formål, og
- en undtagelsesvis opretholdelse af virkningerne af en sådan retsakt alene omfattede en tidsperiode, som var begrænset til det strengt nødvendige til vedtagelse af foranstaltninger, der kunne afhjælpe den konstaterede uregelmæssighed.

**Dom af 28. juli 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, [EU:C:2016:603](#))**

*»Præjudiciel forelæggelse – direktiv 2001/42/EF – vurdering af bestemte planers og programmets indvirkning på miljøet – national retsakt, der er uforenelig med EU-retten – retsvirkninger – kompetencen for den nationale retsinstans til midlertidigt at opretholde visse virkninger af den pågældende foranstaltning – artikel 267, stk. 3, TEUF – pligt til at indbringe en præjudiciel forelæggelse for Domstolen«*

I forbindelse med en præjudiciel forelæggelse indgivet af Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Frankrig) bekræftede Domstolen sin praksis vedrørende de nationale retsinstansers mulighed for undtagelsesvis og midlertidigt at opretholde virkningerne af nationale retsakter, der er uforenelige med bestemmelserne i direktiv 2001/42.

Udgangspunktet for anmodningen om præjudiciel afgørelse var en sag ved den franske Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager), hvori der blev rejst tvivl om, hvorvidt den franske gennemførelseslovgivning var forenelig med direktiv 2001/42. I denne sammenhæng annullerede den nævnte ret bl.a. bestemmelserne i dekret 2012-616, der definerede, hvilken myndighed med kompetence på miljøområdet der skulle høres inden for rammerne af miljøvurderingen i henhold til det nævnte direktiv.

Ifølge Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) indebar det forhold, at den delvise annullation af dette dekret havde tilbagevirkende kraft, dog en risiko for, at der opstod spørgsmål om lovligheden af ikke blot planer og programmer, der var vedtaget på grundlag af disse bestemmelser, men ligeledes lovligheden af enhver foranstaltning, der var vedtaget på grundlag heraf. En sådan situation ville imidlertid være skadelig både for så vidt angår respekten for retssikkerhedsprincippet og for opfyldelsen af Unionens mål om miljøbeskyttelse.

På denne baggrund anmodede Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) Domstolen om at præcisere, under hvilke omstændigheder en national ret kan opretholde visse virkninger af en national retsakt, som er uforenelig med direktiv 2001/42, og om en national ret i sidste instans i et sådant tilfælde altid er forpligtet til at anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse.

Med henvisning til sin praksis i dommen i sagen Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne<sup>37</sup> svarede Domstolen for det første, at en national ret, når dette er muligt i henhold til de nationale retsregler, undtagelsesvis og i hvert enkelt tilfælde ratione temporis kan begrænse visse virkninger af en afgørelse om, at en bestemmelse i national ret, der er blevet vedtaget under tilsidesættelse af de forpligtelser, der er fastsat i direktiv 2001/42, er ulovlig, på betingelse af, at en sådan begrænsning er nødvendig, idet der foreligger et tvingende hensyn til miljøbeskyttelsen, og henset til de særlige omstændigheder i den sag, der er indbragt for den. Denne mulighed, der har karakter af en undtagelse, kan imidlertid kun benyttes, hvis alle de betingelser, der fremgår af dom af 28. februar 2012, Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne, er opfyldt.

For det andet svarede Domstolen bekræftende på spørgsmålet om, hvorvidt en national ret, hvis afgørelser ikke kan appelleres, principielt har pligt til at forelægge Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse, inden den gør brug af muligheden, der har karakter af undtagelse, for midlertidigt at opretholde bestemmelser i de nationale retsregler, der er fastslået at være i strid med EU-retten. Ifølge Domstolen er en sådan national ret kun undtaget fra denne pligt, når den er overvist om, hvilket den skal redegøre for på detaljeret vis, at der ikke er nogen rimelig tvivl med hensyn til fortolkningen og anvendelse af de betingelser, der fremgår af dommen i sagen Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne.

***Dom af 25. juni 2020 (Store Afdeling), A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele) (C-24/19, [EU:C:2020:503](#))***

*»Præjudiciel forelæggelse – direktiv 2001/42/EF – miljøkonsekvensvurdering – byggetilladelse til at opføre og drive vindmøller – artikel 2, litra a) – begrebet »planer og programmer« – betingelser for indrømmelse af tilladelse fastsat i en bekendtgørelse og et cirkulære – artikel 3, stk. 2, litra a) –*

<sup>37</sup> Dom af 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne (C-41/11, [EU:C:2012:103](#)).

*nationale retsakter, der fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til gennemførelse af projekter – ingen miljøvurdering – opretholdelse af virkningerne af de nationale retsakter og af de tilladelser, som er indrømmet i henhold hertil, efter at det er fastslået, at disse retsakter er i strid med EU-retten – betingelser«*

Hvad angår muligheden for de nationale retter for midlertidigt og undtagelsesvis at opretholde virkningerne af nationale retsakter, der blev vedtaget i strid med forpligtelserne i henhold til direktiv 2001/42, bemærkede Domstolen i denne dom, hvis faktiske omstændigheder er beskrevet ovenfor <sup>38</sup>, at medlemsstaterne skal bringe ulovlige følgevirkninger af en sådan tilsidesættelse af EU-retten til ophør. Domstolen fremhævede, at det alene er den, der, henset til den bydende nødvendighed for en ensartet anvendelse af EU-retten, undtagelsesvis og af tvingende hensyn til den almene interesse kan træffe bestemmelse om en midlertidig udsættelse af den fortrængende virkning, som den tilsidesatte EU-retlige bestemmelse har, for så vidt som national lovgivning giver den nationale ret beføjelse til at opretholde visse virkninger af sådanne retsakter inden for rammerne af den sag, som den er forelagt. Følgelig fastslog Domstolen, at den nationale ret i en situation som i det foreliggende tilfælde kun kunne opretholde virkningerne af bekendtgørelsen og cirkulæret samt tilladelsen udstedt i henhold hertil, hvis national lovgivning tillod dette inden for rammerne af den tvist, som den var forelagt, og såfremt annullationen af denne tilladelse kunne have betydelige følgevirkninger for forsyningssikkerheden med elektricitet, i dette tilfælde i Belgien, og alene i den tidsperiode, som var strengt nødvendig for at afhjælpe denne ulovlighed.

---

<sup>38</sup> Hvad angår de faktiske og retlige omstændigheder i sagen, jf. afsnit II. 1. a) med overskriften »Planer og programmer, der er omfattet af direktiv 2001/42«. Denne dom er ligeledes beskrevet i afsnit II. 2. a) i. »Planer og programmer, der er omfattet af artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42«.

## IV. Kumuleret anvendelse af direktiver, der kræver en konsekvensvurdering

*Dom af 22. september 2011, Valčiukienė m.fl. (C-295/10, [EU:C:2011:608](#))*

*»Direktiv 2001/42/EF – vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet – planer, der fastlægger anvendelsen af mindre områder på lokalt plan – artikel 3, stk. 3 – dokumenter vedrørende fysisk planlægning på lokalt plan, der kun omhandler en enkelt genstand for økonomisk aktivitet – vurdering i henhold til direktiv 2001/42/EF udelukket i national ret – medlemsstaternes skøn – artikel 3, stk. 5 – sammenhæng med direktiv 85/337/EØF – artikel 11, stk. 1 og 2, i direktiv 2001/42/EF«*

I denne dom, hvis faktiske omstændigheder er beskrevet ovenfor <sup>39</sup>, anmodede den forelæggende ret ligeledes Domstolen om at oplyse, hvorvidt en miljøvurdering foretaget i henhold til direktiv 85/337 fritager for forpligtelsen til at foretage en sådan vurdering i medfør af direktiv 2001/42.

I denne henseende bemærkede Domstolen, at ifølge selve ordlyden af artikel 11, stk. 1, i direktiv 2001/42 berører en miljøvurdering, der gennemføres efter dette direktiv, ikke kravene efter direktiv 85/337. Det følger heraf, at en miljøvurdering i henhold til direktiv 85/337, når dets bestemmelser kræver det, føjes til den vurdering, der foretages i henhold til direktiv 2001/42.

Ligeledes berører en vurdering af indvirkningen på miljøet, der er foretaget i henhold til direktiv 85/337, ikke de særlige krav efter direktiv 2001/42, og den kan ikke fritage for pligten til at foretage en miljøvurdering, som krævet i sidstnævnte direktiv med henblik på at opfylde de særlige miljøkrav i dette direktiv.

Det er derfor nødvendigt at anvende kravene i direktiv 2001/42 og 85/337 på kumulativ vis.

I denne henseende præciserede Domstolen, at i det tænkte tilfælde, hvor den berørte medlemsstat har fastsat en koordineret eller fælles procedure, fremgår det af artikel 11, stk. 2, i direktiv 2001/42, at inden for rammerne af en sådan procedure er der pligt til at undersøge, om miljøvurderingen er blevet foretaget i overensstemmelse med samtlige bestemmelser i de forskellige omhandlede direktiver.

Under disse omstændigheder tilkommer det den forelæggende ret at efterprøve, hvorvidt den vurdering, der – i hovedsagen – er blevet foretaget i henhold til direktiv 85/337, kan anses for et udtryk for en koordineret eller fælles procedure, og om den allerede dækker alle kravene i direktiv 2001/42. Hvis dette skulle vise sig at være

<sup>39</sup> Hvad angår de faktiske og retlige omstændigheder i sagen, jf. afsnit II. 2. b) i. »Planer og programmer, der er omfattet af artikel 3, stk. 3, i direktiv 2001/42«.

tilfældet, foreligger der således ikke længere en pligt til at foretage en ny vurdering i medfør af sidstnævnte direktiv.





DEN EUROPÆISKE UNIONS  
DOMSTOL

Direktoratet for Forskning og Dokumentation

Februar 2024