MRF 2022.10

EU-Domstolens dom af 22. februar 2022, Store Afdeling, sag C-300/20, Bund Naturschutz in Bayern

Landskabsbeskyttelsesbekendtgørelse vedtaget af lokal myndighed for område ved Inn-floden med generelle forbud mod skadelige aktiviteter for natur og landskab og krav om tilladelse til en række aktiviteter ikke anset for en retsakt omfattet af SMV-direktivets regler om miljøvurdering i art. 3, stk. 2, litra a, eller art. 3, stk. 4, da bekendtgørelsen ikke fastlægger en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af et eller flere projekter, navnlig mht. placering, art, størrelse og betingelser for drift af sådanne projekter eller ved tildeling af midler til disse projekter.

Baggrunden for sagen var, at den lokale tyske myndighed Landkreis Rosenheim i 2013 havde vedtaget en bekendtgørelse om landskabsbeskyttelse for et område ved Inn-floden ved grænsen til Østrig, hvilket var sket med hjemmel i den tyske forbundslov om naturbeskyttelse og landskabspleje. Formålet med bekendtgørelsen var efter § 3 at bevare landskabets mangfoldighed, naturens balance og vandbalancens funktionalitet. Efter § 4 var enhver aktivitet, der ændrede landskabsbeskyttelsesområdets karakter eller stred mod beskyttelsesformålene, forbudt, og efter § 5 krævede en række aktiviteter tilladelse. Dette gjaldt bl.a. opførelse af beboelse, landbrugs- og skovbygninger, råstofindvinding, deponering af affald, placering af nye kabler, rydning af skovbevoksning, dræning af værdifulde biotoper, omdannelse af enge til græsarealer og skovrejsning. Af § 5, stk. 2, fremgik, at der uanset forbuddet i § 4 kunne meddeles tilladelse, hvis aktiviteterne ikke ville ændre landskabsbeskyttelsesområdets karakter og ikke stred mod beskyttelsesformålene, eller hvis de negative miljøvirkninger kunne udlignes ved hjælp af andre foranstaltninger. Bekendtgørelsen erstattede en tidligere bekendtgørelse om landskabsbeskyttelse og betød samtidig, at det beskyttede areal blev reduceret fra ca. 4.600 ha til ca. 4.000 ha. Den tyske miljøforening Bund Naturschutz in Bayern (BN) anlagde sag med påstand om, at bekendtgørelsen var ugyldig. BN gjorde bl.a. gældende, at bekendtgørelsen var en retsakt omfattet af direktiv 2001/42 om miljøvurdering af planer (SMV-direktivet), hvorfor den skulle have været undergivet en forudgående miljøvurdering. Dette førte til, at den tyske forbundsforvaltningsdomstol rejste en præjudiciel sag for Domstolen for at afklare, om bekendtgørelsen var en retsakt omfattet af SMV-direktivets regler om forudgående miljøvurdering og offentlig høring, og om den var omfattet af art. 3, stk. 2, litra a, om planer for projekter omfattet af VVM-direktivets bilag I og II, henholdsvis af art. 3, stk. 4, om andre planer. Domstolens Store Afdeling slog indledningsvis fast, at der var tale om en retsakt vedtaget af en lokal myndighed på grundlag af forbundsloven om naturbeskyttelse og landskabspleje, som derfor var omfattet af SMV-direktivets definition af "planer og programmer" i art. 2, litra a, uanset at der var tale om en generel retsakt, jf. sag C-24/19 (**MRF 2020.9**) (præmis 36 og 41). Herefter var spørgsmålet, om bekendtgørelsen var omfattet af SMV-direktivets art. 3, stk. 2, litra a, om planer, der fastsætter rammerne for fremtidige tilladelser til projekter omfattet af VVM-direktivets bilag I og II. Domstolen lagde til grund, at retsakten er omfattet af det saglige område for art. 3, stk. 2, litra a, uanset hovedformålet var at beskytte miljøet, og at reglerne ikke var begrænset til arealanvendelse i snæver forstand (præmis 50-51). Herefter var spørgsmålet, om bekendtgørelsen for landskabet ved Inn-floden også havde et indhold, der fastlægger rammerne for fremtidige tilladelser til projekter omfattet af VVM-direktivet. Domstolen lagde til grund, at en række af de aktiviteter, der kræver tilladelse efter den tyske bekendtgørelse, er omfattet af VVM-direktivets bilag II (præmis 57-59). Spørgsmålet var derfor, om bekendtgørelsen kunne siges at fastlægge rammerne for tilladelse af disse projekter. I den sammenhæng var det afgørende, om retsakten "fastlægger en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af et eller flere af disse projekter, navnlig med hensyn til placering, art, størrelse og betingelser for drift af sådanne projekter eller ved tildeling af midler til disse projekter", idet dette krav ikke er opfyldt, hvor planen "ikke fastsætter sådanne kriterier eller fremgangsmåder" (præmis 62-63). Landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen fastsatte imidlertid kun krav om tilladelse til en række projekter, men fastsatte ikke kriterier eller fremgangsmåder for, om tilladelse meddeles. Domstolen henviste til, at bekendtgørelsens generelle forbud i § 4 mod aktiviteter, der er i modstrid

med de generelle formål i § 3, svarer til den tyske forbundslov om naturbeskyttelse og landskabspleje, og at betingelsen for tilladelse efter § 5 alene var undergivet en generel betingelse om, at aktiviteten ikke havde skadelige virkninger, eller at disse kunne imødegås (præmis 66-68). Selv om bekendtgørelsen kunne have en vis indflydelse på projekternes placering ved at vanskeliggøre placering inden for projektområdet, udgjorde dette ikke en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse til projekterne, hvilket den tyske domstol dog måtte efterprøve. Med henvisning til det anførte om SMV-direktivets art. 3, stk. 2, litra a, fandt Domstolen herefter, at den tyske landskabsbekendtgørelse heller ikke kan anses for en retsakt omfattet af SMV-direktivets art. 3, stk. 4.

Kommentar: *Det er fjerde gang, at en præjudiciel sag om fortolkning af SMV-direktivets anvendelsesområde er afgjort af Domstolens Store Afdeling (sag C-43/10, sag C-41/11 og C-24/19). Dette er bl.a. udtryk for, at flere medlemsstaters regeringer – herunder den danske og den tyske – har været uenige i Domstolens udvidende fortolkning af SMV-direktivets anvendelsesområde. Med dommen i sag C-300/20 har Domstolens Store Afdeling bekræftet de tidligere domme og senest dommen i sag C-24/19 (**MRF 2020.9**). Men herudover har Domstolen med den seneste dom præciseret fortolkningen af SMV-direktivets art. 3, stk. 2, litra a, om miljøvurdering af planer for projekter omfattet af VVM-direktivets bilag I og II, hvilket i dansk ret svarer til miljøvurderingslovens § 8, stk. 1, nr. 1. Dommen giver dog anledning til en væsentlig uklarhed om, hvilken betydning screeningskriterierne i SMV-direktivets bilag II har. Domstolens begrundelse for at afvise, at SMV-direktivet fandt anvendelse, relaterer sig således til art. 3, stk. 2, litra a, og her fastslog Domstolen, at det afgørende er, om retsakten "fastlægger en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af et eller flere […] projekter, navnlig med hensyn til placering, art, størrelse og betingelser for drift af sådanne projekter eller ved tildeling af midler til disse projekter" (præmis 62). Problemet er imidlertid, at dette svarer til, hvad der efter SMV-direktivets art. 3, stk. 3, og bilag II skal lægges vægt på ved screeningen af planer, som fastlægger anvendelsen af mindre områder på lokalt plan eller angiver mindre ændringer i de pågældende planer, når den kompetente myndighed skal afgøre, om retsakten kræver en miljøvurdering. Dette må sammenholdes med, at Domstolen i en tidligere præjudiciel forelæggelse i sag C-463/11 fastslog, at det var i modstrid med SMV-direktivets art. 3, stk. 3, at tysk lovgivning undtog lokalplaner for byggeri på mindre end 20.000 km^2 for screening. I dette lys kan dommen i sag C-300/20 således udlægges på flere forskellige måder.*

En udlægning er, at en bekendtgørelse, der i et geografisk afgrænset område indeholder et generelt forbud mod aktiviteter, der er anført i VVM-direktivets bilag I og II, ikke er omfattet SMV-direktivets regler om miljøvurdering, da det generelle forbud ikke er en regulering. En anden udlægning af dommen er, at det generelle forbud mod VVM-pligtige projekter i en arealregulering af et afgrænset geografisk område, ikke er omfattet af SMV-direktivets art. 3, stk. 2, litra a, når det er muligt at opnå tilladelse efter nogenlunde de samme kriterier, som i forvejen gælder efter national ret. En tredje udlægning er, at SMV-direktivet ikke gælder, fordi den omtvistede bekendtgørelses generelle forbud mod alle handlinger, der ændrer landskabsbeskyttelsesområdets karakter eller strider mod dets beskyttelsesformål, i det væsentlige svarer til, hvad der allerede er fastsat i den tyske forbundslov om naturbeskyttelse og landskabspleje (præmis 67). Hvis dette er meningsindholdet, kan dommen ikke anses for overraskende. Hvis en fredningskendelse, der i det væsentlige ikke regulerer VVM-projekter, ud over hvad der følger af naturbeskyttelseslovens § 3 og §§ 15-19, er det således næppe overraskende, at fredningskendelsen ikke er omfattet af SMV-direktivet. En fjerde og eventuelt supplerende udlægning af dommen i sag C-300/20 er, at den omtvistede bekendtgørelse om landskabsbeskyttelse var vedtaget af en lokal myndighed, og at Domstolen med dommen blot bekræftede screeningskriterierne. En sådan forståelse modsiges imidlertid af, at Domstolen ikke tog stilling til art. 3, stk. 3, men til art. 3, stk. 2, litra a, men understøttes indirekte af, at Domstolen afslutningsvis fastslog,

at art. 3, stk. 4, skal fortolkes således, at en national foranstaltning, 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 denne bestemmelses anvendelsesområde. Problemet er, at ifølge art. 3, stk. 4, "[afgør] medlemsstaterne […], om planer og programmer, som ikke falder ind under stk. 2, men som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet". Det følger herefter yderligere af art. 3, stk. 5, at denne afgørelse skal ske på grundlag af screeningskriterierne i SMV-direktivets bilag II. Hvis præmisserne i sag C-300/20 skal læses på den måde, at de kriterier, der bestemmer, om en retsakt er omfattet af krav om screening efter art. 3, stk. 3, og art. 3, stk. 4, er de samme kriterier, som i givet fald skal anvendes ved screeningen, mister screeningen sit selvstændige meningsindhold, hvilket taler for, at dommen i sag C-300/20 skal forstås i lyset af, at retsakten var vedtaget af en lokal myndighed. Uanset hvilken forståelse, der måtte være den rigtige, burde dette være udtrykt klarere i dommen, når netop anvendelsesområdet for SMV-direktivet har givet anledning til mange sager ved Domstolen.

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

22. februar 2022 (*)

»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 sag C-300/20,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Tyskland) ved afgørelse af 4. maj 2020, indgået til Domstolen den 7. juli 2020, i sagen

Bund Naturschutz in Bayern eV

mod

Landkreis Rosenheim,

procesdeltagere:

Landesanwaltschaft Bayern,

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, L. Bay Larsen, afdelingsformændene A. Arabadjiev, A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, I. Jarukaitis og J. Passer (refererende dommer) samt dommerne M. Ilešič, F. Biltgen, P.G. Xuereb, N. Piçarra og L.S. Rossi,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitssekretær: kontorchef D. Dittert,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 7. juni 2021,

efter at der er afgivet indlæg af:

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

– Landkreis Rosenheim ved Q. Zallinger, som befuldmægtiget,

– Landesanwaltschaft Bayern ved M. Egner, J. Vogel og M. Höfler, som befuldmægtigede,

– den tyske regering først ved J. Möller, D. Klebs og S. Heimerl, derefter ved J. Möller og D. Klebs, som befuldmægtigede,

– den tjekkiske regering ved M. Smolek, J. Vláčil og L. Dvořáková, som befuldmægtigede,

– Irland ved M. Browne, J. Quaney, M. Lane og A. Joyce, som befuldmægtigede, bistået af S. Kingston, SC, og A. Carroll, BL,

– Europa-Kommissionen ved C. Hermes og M. Noll-Ehlers, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 16. september 2021,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 3, stk. 2, litra a), og artikel 3, stk. 4, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet (EFT 2001, L 197, s. 30).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Bund Naturschutz in Bayern eV (herefter »Bund Naturschutz«) og Landkreis Rosenheim (forvaltningsdistrikt Rosenheim, Tyskland) vedrørende lovligheden af en bekendtgørelse om et landskabsbeskyttelsesområde.

Retsforskrifter

EU-retten

3 Artikel 1 i direktiv 2001/42, der har overskriften »Formål«, bestemmer:

»Formålet med dette direktiv er at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og at bidrage til integrationen af miljøhensyn under udarbejdelsen og vedtagelsen af planer og programmer med henblik på at fremme bæredygtig udvikling ved sikring af, at der i overensstemmelse med dette direktiv gennemføres en miljøvurdering af bestemte planer og programmer, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet.«

4 Dette direktivs artikel 2 er affattet således:

»I dette direktiv forstås ved:

a) »planer og programmer«: planer og programmer, herunder sådanne der medfinansieres af [Den Europæiske Union], samt ændringer deri

– som udarbejdes og/eller vedtages af en national, regional eller lokal myndighed, eller som udarbejdes af en myndighed med henblik på vedtagelse af parlament eller regering via en lovgivningsprocedure, og

– som kræves ifølge love og administrative bestemmelser

[…]«

5 Det nævnte direktivs artikel 3, stk. 1-4, med overskriften »Anvendelsesområde« fastsætter:

»1. Der skal for de i stk. 2-4 omhandlede planer og programmer, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet, gennemføres en miljøvurdering, som skal være i overensstemmelse med dette direktivs artikel 4-9.

2. Med forbehold af stk. 3 gennemføres der en miljøvurdering for alle planer og programmer:

a) som udarbejdes inden for landbrug, skovbrug, fiskeri, energi, industri, transport, affaldshåndtering, vandforvaltning, telekommunikation, turisme, fysisk planlægning og arealanvendelse, og som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter,

der er omhandlet i bilag I og II til [Rådets] direktiv 85/337/EØF [af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT 1985, L 175, s. 40)], eller

b) for hvilke det på grund af den sandsynlige indvirkning på lokaliteter er besluttet, at der kræves en vurdering i medfør af artikel 6 eller 7 i [Rådets] direktiv 92/43/EØF [af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT 1992, L 206, s. 7)].

3. For planer og programmer som omhandlet i stk. 2, der fastlægger anvendelsen af mindre områder på lokalt plan eller angiver mindre ændringer i de pågældende planer og programmer, skal der kun gennemføres en miljøvurdering, hvis medlemsstaten fastslår, at de kan få væsentlig indvirkning på miljøet.

4. Medlemsstaterne afgør, om planer og programmer, som ikke falder ind under stk. 2, men som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet.«

6 I bilag II til direktiv 2001/42, der fastsætter »[k]riterier for bestemmelse af den sandsynlige betydning af den indvirkning på miljøet, der er omhandlet i artikel 3, stk. 5«, nævnes blandt disse kriterier i bilagets punkt 1 »[p]lanernes og programmernes karakteristika« og navnlig i dette punkts første led, »i hvilket omfang planen eller programmet kan danne grundlag for projekter og andre aktiviteter med hensyn til beliggenhed, art, størrelse og driftsbetingelser eller ved tildeling af midler«.

7 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EUT 2012, L 26, s. 1), som trådte i kraft den 17. februar 2012, ophævede og erstattede direktiv 85/337.

8 I henhold til artikel 1, stk. 2, litra a), i direktiv 2011/92 forstås ved »projekt« »gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder« og »andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, herunder sådanne, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden«.

9 I overensstemmelse med artikel 14, stk. 2, i direktiv 2011/92 gælder »henvisninger til […] direktiv [85/337] som henvisninger til […] direktiv [2011/92]«.

Tysk ret

Forbundslov om naturbeskyttelse og landskabspleje

10 § 20, stk. 2, i Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) (forbundslov om naturbeskyttelse og landskabspleje) af 29. juli 2009 (BGBl. 2009 I, s. 2542) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, bestemmer:

»Dele af naturen og landskabet kan beskyttes.

[…]

4. i henhold til § 26 som landskabsbeskyttelsesområder

[…]«

11 § 26 i forbundslov om naturbeskyttelse og landskabspleje, der har overskriften »Landskabsbeskyttelsesområder«, fastsætter:

»(1) Landskabsbeskyttelsesområder er områder, der er etableret på en retligt bindende måde, og som kræver en særlig beskyttelse af naturen og af landskabet

1. med henblik på bevarelse, udvikling eller genopretning af økosystemets kvalitet eller funktion eller regenereringskapacitet og en bæredygtig anvendelse af naturværdier, herunder beskyttelse af biotoper og levesteder for bestemte vilde dyre- og plantearter

2. på grund af landskabets mangfoldighed, særegenhed, skønhed eller særlige historisk-kulturelle betydning eller

3. på grund af dets særlige betydning for friluftsaktiviteter.

(2) Alle handlinger, der ændrer landskabsbeskyttelsesområdets karakter eller strider mod dets beskyttelsesformål, er forbudt i disse områder, navnlig henset til § 5, stk. 1, og i henhold til mere detaljerede bestemmelser.«

Den bayerske lov om naturbeskyttelse, landskabspleje og friluftsaktiviteter

12 Artikel 12, stk. 1, i Bayerisches Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz) (den bayerske lov om naturbeskyttelse, landskabspleje og friluftsaktiviteter) af 23. februar 2011 (GVBl., s. 82) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, bestemmer:

»Beskyttelsen af dele af naturen og landskabet i henhold til § 20, stk. 2, nr. 1, 2, 4, 6 og 7, i forbundslov om naturbeskyttelse og landskabspleje sker i henhold til bestemmelser med forskriftsmæssig karakter, medmindre andet er fastsat i denne lov. […]«

13 Artikel 51, stk. 1, i den bayerske lov om naturbeskyttelse, landskabspleje og friluftsaktiviteter er affattet som følger:

»Følgende aktører har kompetence:

[…]

3. Landkreise [(forvaltningsdistrikter)] og kommuner, der ikke henhører under en Landkreis, med henblik på vedtagelsen af bekendtgørelser om landskabsbeskyttelsesområder i § 26 i forbundslov om naturbeskyttelse og landskabspleje

[…]«

Landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen

14 § 1 i Verordnung des Landkreises Rosenheim über das Landschaftsschutzgebiet »Inntal Süd« (Landkreis Rosenheims bekendtgørelse om landskabsbeskyttelsesområdet »Inntal Süd«) af 10. april 2013 (herefter »landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen«) med overskriften »Beskyttelsens genstand« fastsætter:

»Landskabet øst og vest for floden Inn mellem grænsen til Østrig i Kiefersfelden kommune og grænsen til byen Rosenheim er beskyttet som landskabsbeskyttelsesområde under navnet »Inntal Süd«.

Beskyttelsen omfatter Inn-flodens løb, herunder vandområdet og alluviale sletter.«

15 § 3 med overskriften »Formål med beskyttelsen« bestemmer:

»Målet med landskabsbeskyttelsesområdet »Inntal Süd« er

1. at sikre økosystemets funktion, navnlig at bevare, fremme og genoprette alluviale skove og hesteskoformede søer samt levevilkårene for typiske dyre- og plantearter, der er tilpasset til disse områder og deres biocønoser

2. at bevare landskabets mangfoldighed, særegenhed og skønhed; navnlig at styrke flodlandskabets karakter og bevare kultur- og landbrugslandskabet

3. at bevare og optimere vandsystemet for også at fremme Inn-flodens og dens bifloders kontinuitet samt opsamling af overfladevand

4. at sikre og bevare alle de landskabstræk, der har betydning for friluftsaktiviteter, og samtidig så vidt muligt at respektere naturen og landskaber samt at kanalisere fritidstrafikken.«

16 Den nævnte bekendtgørelses § 4, som har overskriften »Forbud«, har følgende ordlyd:

»Alle handlinger, der ændrer landskabsbeskyttelsesområdets karakter eller strider mod dets beskyttelsesformål, er forbudt i disse områder (§ 3)«.

17 Den nævnte bekendtgørelses § 5 med overskriften »Krav om tilladelse« bestemmer:

»(1) Aktører, der på området for landskabsbeskyttelse har nedenstående til hensigt, skal have tilladelse fra Landratsamt Rosenheim [(administrationskontoret for Landkreis Rosenheim)] i sidstnævntes egenskab af lokal naturbeskyttelsesmyndighed (artikel 43, stk. 2, nr. 3, i den bayerske lov om naturbeskyttelse, landskabspleje og friluftsaktiviteter):

1. at opføre, ombygge eller ændre anvendelsen af enhver form for anlæg (artikel 2, stk. 1, i Bayerische Bauordnung [(den bayerske byggelov)]), selv når der ikke kræves tilladelse i henhold til byggeforskrifterne; denne kategori omfatter bl.a.:

a) bygninger, f.eks. boliger, landbrugs- eller skovejendomme, feriehuse, bådhuse, badehuse eller værktøjsskure, salgsboder […]

b) indhegninger og andre spærreanordninger

c) landgangsbroer og konstruktioner ved flodmundingen

d) ændringer ved jordens overflade som følge af udgravninger eller jordpåfyldninger, navnlig anlæggelse og drift af nye stenbrud, grusgrave, sandgrave, mudder- eller lerbrønde og andre boringer samt slaggedepoter[; d]et anførte gælder ikke for jordpåfyldninger eller udgravninger med et areal på mindre end 500 m^2 og 0,3 m højde eller dybde, der har til formål at forbedre jorden på arealer, der allerede anvendes til landbrug

2. for så vidt som der ikke er tale om de i nr. 1 anførte anlæg,

a) at opsætte tavler og plakater, herunder reklameanordninger med en størrelse på over 0,5 m^2, såfremt disse i beboelsesejendomme og forretningslokaler ikke bærer boligernes og forretningernes navn

b) at nedlægge elkabler, kabler eller rørledninger over eller under jorden og opstille master

c) at opføre eller i væsentligt omfang at ændre veje, stier og pladser, navnlig campingpladser, sportsanlæg, legepladser og badeområder eller lignende anlæg

d) at opstille salgsvogne eller at opstille, placere og drive salgssteder og salgsautomater

3. at færdes med enhver form for motorkøretøj uden for veje, stier og områder, der er åbne for offentlig trafik, eller parkere i sådanne områder […]

4. at fjerne vand fra overfladen ud over, hvad der normalt er tilladt, eller fra undergrunden, ændre vandforekomsterne, deres bredder eller flodlejer, tilstrømningen til vandløbene eller deres udmunding eller grundvandsspejlet, at skabe nye vandforekomster eller at anlægge dræningssystemer

5. at dræne, udtørre eller på anden måde ødelægge eller forårsage væsentlig skade på biotoper af særlig økologisk værdi som omhandlet i § 30 i forbundslov om naturbeskyttelse og landskabspleje og artikel 23 i den bayerske lov om naturbeskyttelse, landskabspleje og friluftsaktiviteter, navnlig moser, strandeng, rørskov, tørvemoser med store siv, våde enge, der er rige på halvgræs og siv, molinia-enge, kilder, skovbevoksede tørvemoser, sumpskove og -områder og alluviale skove samt naturlige og halvnaturlige rindende eller stillestående indre

ferskvandsområder, herunder bredder og tilhørende naturlig eller halvnaturlig bevoksning på flodbredden, og naturlige eller halvnaturlige reservoirer, hesteskoformede søer og områder, der i perioder oversvømmes […]

6. at pløje, gøde eller tilplante enge, hvor kvæg kælver, med skov, transformere dem til græsningsarealer med flere høster om året eller benytte dem til græsmarker

7. at forfølge, indfange eller slå vilde dyr ihjel eller fjerne deres yngleområder, levesteder eller reder

8. at rydde, vælte eller på anden vis fjerne individuelle træer, hække, levende hegn, lunde eller markbuske, der er karakteristiske for landskabet, i åbne områder og uden for skovene […]

9. at rydde skov helt eller delvist, gennemføre første skovrejsning eller renafdrift af mere end 0,5 ha i denne forbindelse, transformere løvskove, blandede skove eller alluviale skove i skove, der hovedsageligt består af nåletræer, eller etablere specialafgrøder (f.eks. træplanteskoler)

10. at ødelægge eller i væsentlig grad ændre vandforekomsters bredder, bevoksning på flodbredden, rørskov eller rørmoser eller vandplanter, foretage indgreb i rørskove eller vandplanter samt anvende kemiske midler til at fjerne eller kontrollere rørskove eller til at rense grøfter […]

11. at deponere affald, byggeaffald og andre genstande, for så vidt som disse ikke er omfattet af affaldslovgivningen, på steder ud over de godkendte steder, selv om dette ikke sker med henblik på at foretage jordpåfyldning som omhandlet i byggeforskrifterne

12. at campere med eller parkere campingvogne (herunder påhængsvogne) eller motoriserede autocampere uden for de tilladte steder eller at tillade sådan adfærd

13. at medvirke til, at luftfartøjer som omhandlet i Luftverkehrgesetz [(luftfartsloven)] letter eller lander uden for godkendte flyvepladser.

(2) Med forbehold af andre lovgivningsmæssige bestemmelser gives der tilladelse, når den indførte foranstaltning ikke indebærer nogle af de i § 4 opregnede virkninger, eller når disse virkninger kan udlignes ved hjælp af accessoriske forskrifter.

[…]«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

18 Den 10. april 2013 vedtog Landkreis Rosenheim landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen uden forinden at have foretaget en miljøvurdering i henhold til artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42 eller i det mindste en undersøgelse med henblik på at afgøre, om denne bekendtgørelse kunne få væsentlig indvirkning på miljøet i henhold til dette direktivs artikel 3, stk. 4.

19 Denne bekendtgørelse beskytter et område på ca. 4 021 ha, som er ca. 650 ha mindre end det område, der var omfattet af de tidligere bekendtgørelser, der blev vedtaget i 1952 og 1977, og som blev helt eller delvist ophævet ved den nævnte bekendtgørelse.

20 Miljøbeskyttelsesforeningen Bund Naturschutz, som havde deltaget i udarbejdelsen af landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen, anfægtede denne bekendtgørelse ved Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (appeldomstolen i forvaltningsretlige sager i Bayern, Tyskland), som afviste sagen.

21 Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager, Tyskland) skal træffe afgørelse om den »revisionsanke«, som Bund Naturschutz har iværksat til prøvelse af appeldomstolens afgørelse.

22 Efter den forelæggende rets opfattelse bør revisionsanken kun antages til realitetsbehandling, hvis der i henhold til direktiv 2001/42 består en forpligtelse for Landkreis Rosenheim til forud for vedtagelsen af landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen at foretage en miljøvurdering i henhold til dette direktivs artikel 3, stk. 2, litra a), eller i det mindste en undersøgelse med henblik på at afgøre, om denne bekendtgørelse kan få væsentlig indvirkning på miljøet i henhold til det nævnte direktivs artikel 3, stk. 4. I et sådant tilfælde skal appellen desuden tages til følge for så vidt angår realiteten.

23 I denne forbindelse er den forelæggende ret af den opfattelse, at landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen udgør en plan eller et program som omhandlet i artikel 2, litra a), i direktiv 2001/42.

24 Imidlertid er den forelæggende ret for det første i tvivl om, hvorvidt denne bekendtgørelse skal anses for at fastlægge rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter som omhandlet i dette direktivs artikel 3, stk. 2, litra a). Den forelæggende ret har anført, at selv om den nævnte bekendtgørelse fastsætter generelle forbud og krav om tilladelse for et stort antal projekter og anvendelser, indeholder den ikke særlige regler for tilladelse til de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til direktiv 2011/92, men har først og fremmest til formål at forhindre projekter eller i det mindste at sikre, at de udformes således, at naturen beskyttes. Der opstår således det spørgsmål, om det, for at en plan eller et program er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42, er nødvendigt, at planen eller programmet er målrettet mod eller har en specifik forbindelse med disse projekter, eller om det er tilstrækkeligt, at en plan eller et program, bl.a. på grund af rækkevidden af dens anvendelsesområde, også tilfældigvis omfatter de nævnte projekter, uden at der tages hensyn til projekterne som sådanne, og uden at godkendelsen heraf er udtrykkeligt reguleret.

25 For det andet ønsker den forelæggende ret oplyst, om »udarbejdelsen« af en plan eller et program som omhandlet i artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42 forudsætter, at planerne eller programmerne er målrettet orienteret mod en af de sektorer, der er nævnt i denne bestemmelse, eller om det er tilstrækkeligt, at den pågældende plan eller det pågældende program konkret har indvirkning på visse af disse sektorer, såsom landbrug, skovbrug eller arealanvendelse, selv om den er udarbejdet inden for en sektor, der ikke er omfattet af den nævnte bestemmelse, såsom naturbeskyttelse og landsskabspleje, hvilket er tilfældet i den foreliggende sag.

26 Endelig og for det tredje ønsker den forelæggende ret for det tilfælde, at det skal fastslås, at Landkreis Rosenheim i henhold til artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42 ikke var forpligtet til at underkaste landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen en miljøvurdering, oplyst, om anvendelsen af dette direktivs artikel 3, stk. 4, desuden forudsætter, at der foreligger en konkret forbindelse mellem på den ene side planen eller programmet og på den anden side projekterne. I bekræftende fald er det nødvendigt at præcise, hvor konkret en forbindelse der skal foreligge.

27 På denne baggrund har Bundesverwaltungsgericht (forbundsdomstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 3, stk. 2, litra a), i […] direktiv 2001/42 […] fortolkes således, at der allerede fastsættes en ramme for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er [omhandlet] i bilag I og II til direktiv 2011/92 […], såfremt en bekendtgørelse om beskyttelse af natur og landskab fastsætter generelle forbud med fritagelsesmulighed og krav om [tilladelse], som ikke har nogen specifik forbindelse med projekter, der er nævnt i bilagene til [direktiv 2011/92]?

2) Skal artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42 […] fortolkes således, at planer og programmer er udarbejdet inden for landbrug, skovbrug, arealanvendelse osv., såfremt de har til formål at fastsætte en referenceramme for netop en eller flere af disse sektorer? Eller er det tilstrækkeligt, at der med henblik på beskyttelse af natur og landskab fastsættes generelle forbud og krav om [tilladelse], som skal vurderes ved [tilladelses]procedurer for forskellige aktiviteter og anvendelser og indirekte (»refleksagtigt«) kan påvirke en eller flere af disse sektorer?

3) Skal artikel 3, stk. 4, i direktiv 2001/42 […] fortolkes således, at der fastsættes en ramme for fremtidige anlægstilladelser til projekter, såfremt en bekendtgørelse, som er vedtaget med henblik på beskyttelse af natur og landskab, fastsætter generelle forbud og krav om [tilladelse] for flere forskellige abstrakt beskrevne aktiviteter og foranstaltninger i det beskyttede område, men der på

tidspunktet for dens vedtagelse hverken forventes eller påtænkes konkrete projekter og der dermed ikke er nogen specifik forbindelse med konkrete projekter?«

28 Den tyske regering har i medfør af artikel 16, stk. 3, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol anmodet om, at Domstolen sættes som stor afdeling.

Anmodningen om genåbning af retsforhandlingernes mundtlige del

29 Efter generaladvokatens fremsættelse af forslaget til afgørelse har Bund Naturschutz ved processkrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 13. oktober 2021 anmodet om, at retsforhandlingernes mundtlige del genåbnes i henhold til artikel 83 i Domstolens procesreglement.

30 Bund Naturschutz har til støtte for anmodningen i det væsentlige anført, at generaladvokatens forslag til afgørelse nævner et nyt forhold, nemlig den ændring, der er foretaget af tysk lovgivning efter retsmødet, og som er relevant for Domstolens besvarelse af anmodningen om præjudiciel afgørelse, navnlig for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt de tidsmæssige virkninger af den dom, der skal afsiges, skal begrænses. Bund Naturschutz har i denne henseende bl.a. henvist til punkt 120, 122, 129, 130 og 132 i det nævnte forslag til afgørelse.

31 I henhold til procesreglementets artikel 83 kan Domstolen til enhver tid, efter at have hørt generaladvokaten, ved kendelse bestemme, at retsforhandlingernes mundtlige del skal genåbnes, navnlig hvis den finder, at sagen er utilstrækkeligt oplyst, eller såfremt en part, efter at denne del af retsforhandlingerne er afsluttet, er fremkommet med nye oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som er af afgørende betydning for Domstolens afgørelse, eller såfremt sagen bør afgøres på grundlag af et argument, som ikke har været drøftet af parterne eller de berørte, som er omfattet af artikel 23 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol.

32 I det foreliggende tilfælde finder Domstolen imidlertid efter at have hørt generaladvokaten, at den efter afslutningen af retsforhandlingernes skriftlige del og efter det retsmøde, der er afholdt for Domstolen, råder over alle de oplysninger, der er nødvendige for at træffe afgørelse i sagen, og at de nye oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, som Bund Naturschutz er fremkommet med, ikke vil kunne have afgørende betydning for Domstolens afgørelse. Domstolen bemærker i øvrigt, at den foreliggende sag ikke skal afgøres på grundlag af argumenter, som ikke har været drøftet af de berørte parter. Det er herefter ufornødent at genåbne retsforhandlingernes mundtlige del.

De præjudicielle spørgsmål

Indledende bemærkninger

33 Med spørgsmålene ønsker den forelæggende ret oplyst, om en national foranstaltning som landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen, der har til formål at beskytte natur og landskab, og som med henblik herpå fastsætter generelle forbud og krav om tilladelse, omfatter de planer og programmer, der er omhandlet i artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42, for hvilke der er pligt til at gennemføre en miljøvurdering, eller i det mindste de planer og programmer, der er omhandlet i dette direktivs artikel 3, stk. 4, for hvilke medlemsstaterne skal afgøre, om de kan forventes få en væsentlig indvirkning på miljøet.

34 Den forudsætning, som disse præjudicielle spørgsmål er baseret på, nemlig at en sådan bekendtgørelse udgør en plan eller et program som omhandlet i artikel 2, litra a), i direktiv 2001/42, er imidlertid blevet bestridt af såvel Landkreis Rosenheim som Landesanwaltschaft Bayern (anklagemyndigheden i delstaten Bayern, Tyskland), der er intervenient i tvisten i hovedsagen.

35 I denne henseende definerer artikel 2, litra a), i direktiv 2001/42 »planer og programmer« i direktivets forstand som værende dem, der opfylder de to kumulative betingelser, der er fastsat heri, nemlig dels, at der er tale om planer og programmer, som udarbejdes og/eller vedtages af en national, regional eller lokal myndighed, eller som udarbejdes af en myndighed med henblik på vedtagelse af parlament eller regering via en lovgivningsprocedure (den første betingelse), dels, at disse planer og programmer

kræves ifølge love og administrative bestemmelser (den anden betingelse) (jf. i denne retning dom af 25.6.2020, A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, præmis 33).

36 I det foreliggende tilfælde er den første betingelse opfyldt, eftersom landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen ifølge den forelæggende rets oplysninger blev vedtaget af Landkreis Rosenheim, som er en lokal myndighed.

37 Hvad angår den anden betingelse 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 direktiv 2001/42 (dom af 22.3.2012, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., C-567/10, EU:C:2012:159, præmis 31, af 7.6.2018, Thybaut m.fl., C-160/17, EU:C:2018:401, præmis 43, og af 12.6.2019, Terre wallonne, C-321/18, EU:C:2019:484, præmis 34). Henset til formålet med denne bestemmelse, der består i at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau, og for at sikre dens effektive virkning, skal en plan eller et program 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 (jf. i denne retning dom af 7.6.2018, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., C-671/16, EU:C:2018:403, præmis 38-40).

38 Selv om anklagemyndigheden i delstaten Bayern har anfægtet denne retspraksis, skal det bemærkes, at Domstolen har bekræftet denne praksis i dom af 25. juni 2020, A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, præmis 36-52), efter at have foretaget en fuldstændig undersøgelse af ordlyden af forskellige sprogversioner af artikel 2, litra a), i direktiv 2001/42, den sammenhæng, hvori denne bestemmelse indgår, og dens tilblivelseshistorie, formålene med dette direktiv og Unionens internationale forpligtelser.

39 I det foreliggende tilfælde fremgår det af de sagsakter, som Domstolen råder over, at landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen blev vedtaget på grundlag af § 20, stk. 2, nr. 4, og § 26 i forbundslov om naturbeskyttelse og landskabspleje, sammenholdt med artikel 12, stk. 1, første punktum, og artikel 51, stk. 1, nr. 3, i den bayerske lov om naturbeskyttelse, landskabspleje og friluftsaktiviteter. Den anden betingelse i artikel 2, litra a), andet led, i direktiv 2001/42 synes således også at være opfyldt.

40 Landkreis Rosenheim og anklagemyndigheden i delstaten Bayern har imidlertid gjort gældende, at en bekendtgørelse som landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen under alle omstændigheder ikke udgør en »plan« eller et »program«, idet generelle og abstrakte bestemmelser, der fastsætter generelle regler for et ubestemt antal situationer, ikke kan være omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2001/42.

41 I denne henseende skal det imidlertid bemærkes, at de omhandlede retsakters generelle karakter ikke er til hinder for, at disse retsakter kvalificeres som »planer og programmer« som omhandlet i dette direktivs artikel 2, litra a). Selv om det fremgår af selve ordlyden af denne bestemmelse, at begrebet »planer og programmer« kan omfatte normative retsakter, der er vedtaget ved lov eller administrativt, indeholder dette direktiv nemlig netop ikke særlige bestemmelser vedrørende politikker eller generel lovgivning, der for disse ville kræve en afgrænsning i forhold til planer og programmer som omhandlet i det nævnte direktiv. Den omstændighed, at en national retsakt har et vist abstraktionsniveau og forfølger et formål om omdannelse af et geografisk område, illustrerer i øvrigt dennes program- eller planmæssige dimension og er ikke til hinder for, at den er omfattet af begrebet »planer og programmer« (dom af 25.6.2020, A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).

Det første og det andet spørgsmål

42 Med det første og det andet spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42 skal fortolkes således, at en national foranstaltning, der har til formål at beskytte natur og landskab, og som med henblik herpå fastsætter generelle forbud og krav om tilladelse, er omfattet af denne bestemmelses anvendelsesområde.

43 Indledningsvis bemærkes for det første, at det af artikel 1 i direktiv 2001/42 fremgår, at det har til formål at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau og at bidrage til integrationen af miljøhensyn under udarbejdelsen og vedtagelsen af planer og programmer med henblik på at fremme bæredygtig udvikling ved sikring af, at der i overensstemmelse med dette direktiv gennemføres en miljøvurdering af bestemte planer og programmer, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet.

44 For det andet skal bestemmelser, der afgrænser anvendelsesområdet for direktiv 2001/42, og særligt bestemmelser, der fastsætter definitioner på de retsakter, der er omfattet heraf, henset til formålet med dette direktiv, som består i at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau, fortolkes bredt (dom af 12.6.2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

45 I øvrigt har Domstolen gentagne gange fastslået, at begrebet »planer og programmer« ikke kun omfatter udarbejdelsen deraf, men ligeledes disses ændring, således at det sikres, at bestemmelser, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet, underlægges en miljøvurdering (dom af 12.6.2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, præmis 71 og den deri nævnte retspraksis).

46 I denne henseende fremgår det af artikel 3, stk. 1, i direktiv 2001/42, at der for de i dette direktivs artikel 3, stk. 2-4, omhandlede planer og programmer, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet, skal gennemføres en miljøvurdering.

47 I henhold til det nævnte direktivs artikel 3, stk. 2, litra a), skal en sådan miljøvurdering systematisk gennemføres for alle de planer og programmer, som opfylder de to kumulative betingelser, nemlig om at være udarbejdet inden for de sektorer, der er omhandlet i denne bestemmelse (den første betingelse), og om at fastlægge rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til direktiv 2011/92 (den anden betingelse).

Den første betingelse i artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42

48 I henhold til artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42 skal planer og programmer for at være omfattet af denne bestemmelse udarbejdes inden for landbrug, skovbrug, fiskeri, energi, industri, transport, affaldshåndtering, vandforvaltning, telekommunikation, turisme, fysisk planlægning og arealanvendelse.

49 Hvad angår kravet om, at planer og programmer skal være »udarbejdet« inden for de sektorer, der er omhandlet i artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42, har Domstolen allerede fastslået, at dette krav er opfyldt, når den pågældende plan eller det pågældende program vedrører en af disse sektorer (jf. i denne retning dom af 27.10.2016, D'Oultremont m.fl., C-290/15, EU:C:2016:816, præmis 44, og af 25.6.2020, A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, præmis 66).

50 I denne henseende bemærkes nærmere bestemt, at den omstændighed, at artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42 henviser både til »fysisk planlægning« og til »arealanvendelse«, klart viser, at sektoren for »fysisk planlægning og arealanvendelse« ikke er begrænset til arealanvendelse i snæver forstand, dvs. opdeling af arealet i zoner og definition af de aktiviteter, der er tilladte inden for disse zoner, men at denne sektor nødvendigvis omfatter et større område (dom af 7.6.2018, Thybaut m.fl., C-160/17, EU:C:2018:401, præmis 48, og af 7.6.2018, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., C-671/16, EU:C:2018:403, præmis 43).

51 Den omstændighed, at hovedformålet med en plan eller et program er miljøbeskyttelse, herunder beskyttelse af landskabet, udelukker desuden ikke, at planen eller programmet også kan vedrøre en af de sektorer, der er omhandlet i det nævnte direktivs artikel 3, stk. 2, litra a), og navnlig sektoren for fysisk planlægning og arealanvendelse (jf. i denne retning dom af 10.9.2015, Dimos Kropias Attikis, C-473/14, EU:C:2015:582, præmis 20 og 46).

52 I øvrigt er selve kernen i de planer og programmer, der udarbejdes med henblik på beskyttelse af miljøet, navnlig de generelle foranstaltninger, der i lighed med landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen forfølger et sådant formål, som hovedregel netop at regulere de menneskelige aktiviteter, der har væsentlig indvirkning på miljøet, dvs. bl.a. de aktiviteter, der henhører under de sektorer, som er omhandlet i artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42 (jf. bl.a. dom af 17.6.2010, Terre wallonne og

Inter-Environnement Wallonie, C-105/09 og C-110/09, EU:C:2010:355, og af 28.2.2012, Inter-Environnement Wallonie og Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103).

53 Som generaladvokaten i det væsentlige har fremhævet i punkt 65-67 i forslaget til afgørelse, indeholder landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen bestemmelser, der vedrører aktiviteter inden for bl.a. landbrug [§ 5, stk. 1, nr. 6], skovbrug [§ 5, stk. 1, nr. 8 og 9], transport [§ 5, stk. 1, nr. 3 og 13], vandforvaltning [§ 5, stk. 1, nr. 4], samt fysisk planlægning og arealanvendelse [§ 5, stk. 1, nr. 1 og 2].

54 Den første betingelse i artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42 synes således at være opfyldt, hvilket det imidlertid tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Den anden betingelse i artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42

55 Det fremgår af artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42, at den anden betingelse i denne bestemmelse er opfyldt, når de omhandlede planer eller programmer fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, og når disse projekter er nævnt blandt dem, der er omhandlet i bilag I og II til direktiv 2011/92.

56 Hvad for det første angår spørgsmålet om, hvorvidt en bekendtgørelse som landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen vedrører projekter, der er omhandlet i bilag I eller II til direktiv 2011/92, bemærkes, at begrebet »projekt« som defineret i artikel 1, stk. 2, litra a), i direktiv 2011/92 ikke kan anses for at omfatte visse aktiviteter, som ifølge bekendtgørelsen kræver tilladelse, såsom »at opstille salgsvogne« [§ 5, stk. 1, nr. 2, litra d)], »at forfølge, indfange eller slå vilde dyr ihjel« [§ 5, stk. 1, nr. 7] eller »at medvirke til, at luftfartøjer […] letter eller lander« [§ 5, stk. 1, nr. 13]. Det fremgår nemlig af retspraksis, at dette begreb sigter til arbejder eller indgreb, som ændrer områdets fysiske karakteristika (dom af 9.9.2020, Friends of the Irish Environment, C-254/19, EU:C:2020:680, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

57 Ud over, at landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsens § 4 i landskabsbeskyttelsesområdet forbyder »alle handlinger, der ændrer landskabsbeskyttelsesområdets karakter eller strider mod dets beskyttelsesformål«, bestemmer denne bekendtgørelses § 5, stk. 1, imidlertid, at der skal indhentes tilladelse til bl.a. at opføre eller i væsentligt omfang at ændre veje, stier og pladser, navnlig campingpladser, sportsanlæg, legepladser og badeområder eller lignende anlæg [nr. 2, litra c)], at ændre vandforekomsterne, deres bredder eller flodlejer, tilstrømningen til vandløbene eller deres udmunding eller grundvandsspejlet, at skabe nye vandforekomster eller at anlægge dræningssystemer [nr. 4] og at rydde skov helt eller delvist, gennemføre første skovrejsning eller renafdrift af mere end 0,5 ha i denne forbindelse [nr. 9].

58 Sådanne aktiviteter kan imidlertid være omfattet af de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til direktiv 2011/92, navnlig punkt 7, litra b) og c), i bilag I samt punkt 1, litra c) og d), punkt 10, litra e) og f), og punkt 12, litra d), i bilag II.

59 Desuden kan de aktiviteter, der består i at opføre, ombygge eller ændre anvendelsen af enhver form for anlæg som omhandlet i landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsens § 5, stk. 1, være omfattet af flere af de projekter, der er omhandlet i såvel bilag I som bilag II til direktiv 2011/92.

60 Hvad for det andet angår spørgsmålet om, hvorvidt en bekendtgørelse som landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, bemærkes, at begrebet »planer og programmer« vedrører enhver retsakt, der, idet den definerer de regler og kontrolprocedurer, der skal finde anvendelse på den pågældende sektor, fastlægger en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af et eller flere projekter, der kan have væsentlige indvirkninger på miljøet (dom af 25.6.2020, A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, præmis 67 og den deri nævnte retspraksis).

61 En sådan fortolkning har til formål at sikre, at bestemmelser, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet, underkastes en miljøvurdering (dom af 25.6.2020, A m.fl. (Vindmøller i Aalter og Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, præmis 68 og den deri nævnte retspraksis).

62 Kravet i artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42, hvorefter den pågældende plan eller det pågældende program skal fastlægge rammerne for fremtidige anlægstilladelser til de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til direktiv 2011/92, skal derfor anses for opfyldt, når planen eller programmet fastlægger en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af et eller flere af disse projekter, navnlig med hensyn til placering, art, størrelse og betingelser for drift af sådanne projekter eller ved tildeling af midler til disse projekter.

63 Dette krav er derimod ikke opfyldt i det tilfælde, hvor en plan eller et program, selv om denne plan eller dette program vedrører projekter, der er omhandlet i bilag I og II til direktiv 2011/92, ikke fastsætter sådanne kriterier eller fremgangsmåder.

64 I det foreliggende tilfælde fremgår det, at landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsens § 5, stk. 1, inden for det beskyttelsesområde, der er defineret i bekendtgørelsens § 1, kun fastsætter krav om, at der skal indhentes tilladelse i forbindelse med visse aktiviteter og projekter, herunder projekter af den art, der er omhandlet i bilag I og II til direktiv 2011/92.

65 Ganske vist fastsætter denne bestemmelse for visse af disse projekter, hvor store disse projekter skal være for, at iværksættelsen heraf kræver en forudgående tilladelse. Selv i sådanne tilfælde fastsætter den nævnte bestemmelse imidlertid ikke kriterier eller fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af de nævnte projekter.

66 Hvad angår landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsens § 5, stk. 2, fremgår det af dennes ordlyd, at udstedelsen af en tilladelse »med forbehold af andre lovgivningsmæssige bestemmelser« er undergivet en enkelt generel betingelse, nemlig at »den indførte foranstaltning ikke indebærer nogle af de i § 4 opregnede virkninger, eller [at] disse virkninger kan udlignes ved hjælp af accessoriske forskrifter«.

67 Det skal i denne henseende tilføjes, at det for det første er ubestridt, at forbuddet i landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsens § 4 mod »alle handlinger, der ændrer landskabsbeskyttelsesområdets karakter eller strider mod dets beskyttelsesformål [som omhandlet i denne bekendtgørelses § 3]«, i det væsentlige svarer til, hvad der allerede er fastsat i § 26, stk. 2, i forbundslov om naturbeskyttelse og landskabspleje.

68 For det andet er det ubestridt, at landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsens § 3 nævner dette beskyttelsesformål i generelle vendinger uden at fastsætte præcise kriterier eller fremgangsmåder, som skal overholdes, for at der kan gives tilladelse til at gennemføre de forskellige projekter, der er omhandlet i denne bekendtgørelsens § 5, stk. 1.

69 Selv om det er korrekt, at vedtagelsen af landskabsbeskyttelsesbekendtgørelsen kan have en vis indflydelse på projekternes placering ved at gøre det vanskeligere at placere dem inden for det beskyttelsesområde, der er defineret i bekendtgørelsens § 1, men derimod lettere at placere dem uden for dette område, herunder på de områder, der var omfattet af det beskyttelsesområde, som var fastlagt inden vedtagelsen af den nævnte bekendtgørelse, fremgår det, at denne bekendtgørelse ikke fastsætter 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, hvilket det imidlertid tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

70 Henset til det ovenstående skal det første og det andet spørgsmål besvares med, at artikel 3, stk. 2, litra a), i direktiv 2001/42 skal fortolkes således, at en national foranstaltning, 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 de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til direktiv 2011/92, ikke er omfattet af denne bestemmelses anvendelsesområde.

Det tredje spørgsmål

71 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 3, stk. 4, i direktiv 2001/42 skal fortolkes således, at en national foranstaltning, der har til formål at beskytte natur og landskab, og som med henblik herpå fastsætter generelle forbud og krav om tilladelse, er omfattet af denne bestemmelses anvendelsesområde.

72 Det fremgår af den nævnte bestemmelse, at medlemsstaterne afgør, om planer og programmer, som ikke er omfattet af artikel 3, stk. 2, i direktiv 2001/42, men som fastlægger rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter, kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet.

73 Den forpligtelse, der er fastsat i artikel 3, stk. 4, i direktiv 2001/42, afhænger således af en betingelse, der svarer til den anden betingelse i dette direktivs artikel 3, stk. 2, litra a), nemlig betingelsen om, at den omhandlede plan eller det omhandlede program skal fastlægge rammerne for fremtidige anlægstilladelser til projekter (jf. i denne retning dom af 12.6.2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, præmis 60).

74 Henset til de betragtninger vedrørende denne betingelse, der er anført i denne doms præmis 60-69, skal det tredje spørgsmål således besvares med, at artikel 3, stk. 4, i direktiv 2001/42 skal fortolkes således, at en national foranstaltning, 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 denne bestemmelses anvendelsesområde.

Sagsomkostninger

75 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

1) **Artikel 3, stk. 2, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet skal fortolkes således, at en national foranstaltning, 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 de projekter, der er omhandlet i bilag I og II til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, ikke er omfattet af denne bestemmelses anvendelsesområde.**

2) **Artikel 3, stk. 4, i direktiv 2001/42 skal fortolkes således, at en national foranstaltning, 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 denne bestemmelses anvendelsesområde.**

Underskrifter

---

* Processprog: tysk.