

NOTAT



Miljø- og  
Fødevarerministeriet  
Departementet

Den 9. november 2017

---

## Notat til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Miljø- og Fødevarerudvalg om afgivelse af mundtligt indlæg i EU-Domstolens forenede sager C-671/16, Inter-Environment Bruxelles m.fl., og C-160/17, Thybaut m.fl.

### 1. Indledning

Conseil d'Etat, som er den øverste forvaltningsdomstol i Belgien, har i to sager forelagt EU-Domstolen præjudicielle spørgsmål om fortolkning af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmer indvirkning på miljøet (herefter miljøvurderingsdirektivet). Spørgsmålene fra Conseil d'Etat vedrører den nærmere afgrænsning af miljøvurderingsdirektivets plan/program-begreb, jf. herved direktivets artikel 2, litra a.

EU-Domstolen har i forbindelse med indkaldelsen til den mundtlige forhandling anmodet deltagerne om at tage stilling til et spørgsmål om fortolkningen af præmis 49 i en tidligere afsagt EU-dom, sag C-290/15, D'Oultremont m.fl., om miljøvurderingsdirektivets plan/program-begreb. I denne dom fastslog EU-Domstolen, at en vallonsk vindmøllebekendtgørelse var omfattet af miljøvurderingsdirektivets plan/program-begreb og derfor skulle have været miljøvurderet.

D'Oultremont-sagen har i dansk sammenhæng givet anledning til, at Miljø- og Fødevarerministeriet i oktober 2017 har meldt ud, at ministeriet – selv om der vurderes at være tale om et grænsetilfælde i forhold til miljøvurderingsdirektivets anvendelsesområde – har besluttet at gennemføre en miljøvurdering af den danske vindmøllebekendtgørelse (bekendtgørelse nr. 1736 af 21. december 2015 om støj fra vindmøller).

### 2. Sagernes faktiske omstændigheder og juridiske problemstillinger

#### 2.1. Baggrund

Efter miljøvurderingsdirektivets artikel 1 skal der med henblik på at sikre et højt miljøbeskyttelsesniveau foretages en miljøvurdering af bestemte planer og programmer, som kan få væsentlig indvirkning på miljøet. Miljøvurderingen skal gennemføres inden udstedelsen/vedtagelsen af den pågældende plan eller det pågældende program på grundlag af en konkret miljøvurderingsrapport, som offentligheden forinden har haft lejlighed til at komme med bemærkninger til. Formålet med denne proces er at sikre, at myndighederne tager relevante miljøhensyn i betragtning i forbindelse med planen eller programmets udformning.

#### 2.2. Sag C-671/16, Inter-Environment Bruxelles m.fl.

Sag C-671/16, Inter-Environment Bruxelles m.fl., angår spørgsmålet, om miljøvurderingsdirektivets plan/program-begreb skal anses for at omfatte en regional forordning for hovedstadsregionen Bruxelles om "zoneopdelt" byplanlægning, som for området rue de la Loi og dets omgivelser (en zone)

definerer de gældende standarder for bygninger (højde, størrelse, byggelinje, bebyggelsesgrad, tagkonstruktion, antenne), for ubebyggede områder (minimumsarealer, planlægning) og for åbne, offentlige områder. Det fremgår af sagen, at de nævnte standarder – for det omhandlede kvarter – erstatter de almindelige standarder i en regional (grund)forordning om byplanlægning.

Hverken (grund)forordningen eller den regionale forordning om zoneopdelt byplanlægning er blevet miljøvurderet, men begge forordninger er dækket af en udviklingsplan (regional plan om arealanvendelse), som er blevet miljøvurderet. Den regionale forordning er vedtaget af regeringen for hovedstadsregionen Bruxelles ved en bekendtgørelse.

Sagsøgeren, den belgiske miljø sammenslutning Inter-Environment Bruxelles, har nedlagt påstand om, at den regionale bekendtgørelse om godkendelse af den regionale forordning om zoneopdelt byplanlægning skal ophæves. S sammenslutningen gør til støtte herfor gældende, at forordningen burde have været miljøvurderet forud for udstedelsen, og at regeringen i hovedstadsregionen Bruxelles således fejlagtigt har udelukket forordninger om byplanlægning fra kategorien planer/programmer med den begrundelse, at sådanne forordninger indeholder ”generelt anvendelige juridisk bindende regler”.

Efter sammenslutningens opfattelse har EU-Domstolen tidligere fastslået, at særlige planer for arealanvendelse er omfattet af direktivet, og at alene den omstændighed, at en foranstaltning vedtages i form af en generel bestemmelse, ikke nødvendigvis udelukker foranstaltningen fra direktivets anvendelsesområde.

Sagsøgte, regeringen i hovedstadsregionen Bruxelles, gør heroverfor bl.a. gældende, at forordninger om byplanlægning er ”generelt anvendelige juridisk bindende regler” og (dermed) ikke ”planer og programmer” i miljøvurderingsdirektivets forstand. Den regionale regering er endvidere af den opfattelse, at planer og programmer bl.a. kan karakteriseres ved, at de fastsætter formål og foranstaltninger for at opnå disse formål, mens en forordning om byplanlægning snarere består af ”en samling af forbud”.

### **2.3. Sag C-160/17, Thybaut m.fl.**

Sag C-160/17, Thybaut m.fl., omhandler i lighed med ovennævnte sag spørgsmålet, om en forordning udstedt af en regional regering, her den vallonske, om fastsættelse af en såkaldt ”byplanlægningsperimeter” i byen Orp-Jauche er omfattet af miljøvurderingsdirektivets anvendelsesområde, dvs. om det falder ind under direktivets plan/program-begreb, jf. direktivets artikel 2, litra a.

Det fremgår af sagen, at fastsættelsen af den pågældende byplanlægningsperimeter medfører, at de projekter, der er beliggende inden for området, omfattes af en forenklet procedure for udstedelse af tilladelser, der kan fravige de gældende byplanlægningsregler, og af en forenklet ekspropriationsprocedure, idet der er formodning for, at der vil være en offentlig interesse til stede. Byplanlægningsperimeteren betyder endvidere, at ethvert fremtidigt projekt, selv om det ikke har sammenhæng med det oprindelige konkrete byplanlægningsprojekt, vil være omfattet af de forenkledede procedurer.

Sagsøgerne er borgere, der bor i nærheden af den fastsatte byplanlægningsperimeter. Sagsøgerne har under sagen nedlagt påstand om ophævelse af forordningen om fastsættelse af byplanlægningsperimeteren under henvisning til, at forordningen burde have været miljøvurderet, idet der er tale om en plan eller et program i miljøvurderingsdirektivets forstand. Efter sagsøgernes vurdering har den vallonske regering forsømt at foretage en undersøgelse, som tager hensyn til de

samlede indvirkninger af alle de projekter, der befinder sig i samme zone, og hvis skadevirkninger efter sagsøgernes opfattelse vil akkumuleres med det anfægtede byplanlægningsprojekt.

Sagsøgte, regeringen i regionen Vallonien, er heroverfor af den opfattelse, at det alene er byplanlægningsprojektet og ikke forordningen om en byplanlægningsperimeter, der skal miljøvurderes, og at sidstnævnte ikke udgør en plan eller et program i miljøvurderingsdirektivets forstand.

Den forelæggende ret, Conseil d'État, har i forelæggelseskendelsen overordnet anført, at en forordning som den anfægtede alene har til formål at fastsætte en perimeter, dvs. omkredsen af en geografisk zone, hvori der kan opføres et byplanlægningsprojekt. Conseil d'État har i den forbindelse endvidere fremhævet, at byplanlægningsperimeteren adskiller sig fra byplanlægningsprojektet, og at forordningen om vedtagelse af byplanlægningsperimeteren på ingen måde vedrører byplanlægningsprojektet. Byplanlægningsprojektet er kun den betingelse, der gør det muligt at vedtage en byplanlægningsperimeter, og det nævnte byplanlægningsprojekt vil kunne ændres eller tilpasses efterfølgende og skal være genstand for tilladelser, som kræver en forudgående miljøvurdering.

### **3. Den danske interesse i sagerne**

Regeringen afgiver indlæg i sagerne med henblik på at søge den fortolkning af miljøvurderingsdirektivets plan/program-begreb, som EU-Domstolen hidtil har anlagt, præciseret og afgrænset.

Domstolen har i sagen C-290/15, D'Oultremont m.fl., ydet sit seneste bidrag til forståelsen af plan/program-begrebet i forhold til generel regulering (love, bekendtgørelser, cirkulærer m.v.). Det er med dommen utvetydigt slået fast, at ikke alene konkrete planer eller programmer, f.eks. kommuneplaner og spildevandsplaner, men også generel regulering, dvs. love, bekendtgørelser, cirkulærer mv., efter omstændighederne kan være omfattet af plan/program-begrebet og dermed af miljøvurderingspligten. Det forhold, at generelle retsakter også kan være omfattet af miljøvurderingsdirektivet kan potentielt føre til, at en uforholdsmæssig stor mængde af reguleringer skal miljøvurderes.

Dommen er endvidere uklar på flere punkter, som i praksis gør det vanskeligt at afgrænse, hvilke planer og programmer, der er omfattet af direktivet. Miljø- og Fødevareministeriet anser det derfor af væsentlig betydning at få afdækket denne uklarhed, hvilket der med de to nye sager fra Conseil d'État nu er mulighed for.

EU-Domstolens hidtidige praksis rejser navnlig betydelig tvivl om, hvorvidt en generel retsakt skal fastlægge flere kriterier og fremgangsmåder for tilladelser o. lign. for at være omfattet af miljøvurderingsdirektivets plan-/programbegreb, eller om det er tilstrækkeligt, at retsaktens blot opsætter ét kriterium.

Regeringen vil argumentere for, at det af D'Oultremont-dommens præmis 49 fremgår, at en retsakt skal indeholde en betydningsfuld helhed af kriterier og fremgangsmåder for tilladelse og iværksættelse af ét eller flere projekter for at være omfattet af miljøvurderingsdirektivet.

Derudover vil der i indlægget være anledning til at adressere andre uklarheder i retstilstanden efter D'Oultremont-dommen, eksempelvis i forhold til de geografiske aspekter af plan/program-begrebet. I den forbindelse vil regeringen bl.a. argumentere for, at generel regulering, der gælder for en hel medlemsstats område, fx hele Danmark, som altovervejende hovedregel må antages at falde uden for miljøvurderingsdirektivets anvendelsesområde.

Endelig vil regeringen i indlægget fremhæve, at en nærmere uddybning og afgrænsning af plan/program-begrebet – ikke mindst i lyset af D'Oultremont-dommen – er både nødvendig og ønskelig, herunder med henblik på at begrænse behovet for yderligere præjudicielle forelæggelser fra retter i medlemsstaterne om dette tema.