



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. KOKOTT
fremsat den 7. august 2018¹

Sag C-461/17

**Brian Holohan m.fl.,
mod
An Bord Pleanála,
procesdeltager:
National Parks and Wildlife Service (NPWS)**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af High Court (ret i første instans, Irland))

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – direktiv 92/43/EØF – bevaring af naturlige levesteder samt vilde dyr og planter – direktiv 2011/92/EU – vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet – særligt bevaringsområde – fyldestgørende undersøgelse af et projekts indvirkning på et område – vejprojekt – begrundelse – alternativer«

I. Indledning

1. Den Europæiske Unions miljølovgivning kræver forskellige miljøvurderinger². For nogle projekter er vurderingen af indvirkningen på miljøet i henhold til VVM-direktivet og en fyldestgørende vurdering af overholdelsen af de for bevaringsområderne fastsatte bevaringsmålsætninger i henhold til habitatdirektivet³ af særlig betydning.
2. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse, der er foranlediget af tilladelsen til en omfartsvej ved Kilkenny i Irland, giver Domstolen lejlighed til at præcisere de indholdsmæssige krav til disse vurderinger, særligt med henblik på de arter, der berøres af et projekt, og vurderingen af alternativer.
3. Særligt spørgsmålene vedrørende behandlingen af alternativer i forbindelse med vurderingen af indvirkningen på miljøet rejser problemer, men alle svar på de præjudicielle spørgsmål kan yde værdifulde bidrag til retssikkerheden ved gennemførelsen af de to former for vurderinger.

1 – Originalsprog: tysk.

2 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13.12.2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EUT 2011, L 26, s. 1, herefter »VVM-direktivet«).

3 – 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, herefter »habitatdirektivet«).

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. Habitatdirektivet

4. Habitatdirektivets artikel 1, litra e), definerer en naturtypes bevaringsstatus således:

»resultatet af alle de forhold, der indvirker på en naturtype og på de karakteristiske arter, som lever dér, og som på lang sigt kan påvirke dens naturlige udbredelse, dens struktur og funktion samt de karakteristiske arters overlevelse på lang sigt inden for det område, der er nævnt i artikel 2.

En naturtypes »bevaringsstatus« anses for »gunstig«, når

- det naturlige udbredelsesområde og de arealer, det dækker inden for dette område, er stabile eller i udbredelse, og
- den særlige struktur og de særlige funktioner, der er nødvendige for dets opretholdelse på lang sigt, er til stede og sandsynligvis fortsat vil være det i en overskuelig fremtid,

samt når

- bevaringsstatus for de arter, der er karakteristiske for den pågældende naturtype, er gunstig efter litra i).«

5. Habitatdirektivets artikel 2, stk. 2 og 3, indeholder de væsentlige målsætninger for dets anvendelse:

»2. De foranstaltninger, der træffes efter dette direktiv, tager sigte på at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning.

3. De foranstaltninger, der træffes efter dette direktiv, tager hensyn til de økonomiske, sociale og kulturelle behov og til regionale og lokale særpræg.«

6. Reglerne for vurderingen af planer og projekter er fastlagt således i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3:

»Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. På baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne på lokaliteten, og med forbehold af stk. 4, giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de – hvis det anses for nødvendigt – har hørt offentligheden.«

7. I henhold til habitatdirektivets artikel 7 gælder artikel 6, stk. 2-4, også for de områder, der er udlagt som særligt beskyttede i henhold til fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4⁴.

4 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30.11.2009 om beskyttelse af vilde fugle (EUT 2010, L 20, s. 7), senest ændret ved Rådets direktiv 2013/17/EU af 13.5.2013 om tilpasning af visse direktiver vedrørende miljø på grund af Republikken Kroatiens tiltrædelse (EUT 2013, L 158, s. 193).

2. VVM-direktivet

8. Det grundlæggende indhold i miljøkonsekvensvurderingen er fastlagt i VVM-direktivets artikel 3:

»Miljøkonsekvensvurderingen skal, afhængigt af hvert enkelt tilfælde og i overensstemmelse med artikel 4-12, bestå i på passende måde at påvise, beskrive og vurdere et projekts direkte og indirekte virkninger på følgende faktorer:

- a) mennesker, fauna og flora
- b) jordbund, vand, luft, klima og landskab
- c) materielle goder og kulturarv
- d) samspillet mellem faktorerne i litra a), b) og c).«

9. VVM-direktivets artikel 5, stk. 1 og 3, fastlægger, hvilke informationer bygherren skal give:

»1. For så vidt angår projekter, som i henhold til artikel 4 skal underkastes en miljøkonsekvensvurdering i overensstemmelse med nærværende artikel og artikel 6-10, vedtager medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at bygherren på passende vis giver de i bilag IV omhandlede oplysninger, når:

- a) medlemsstaterne finder, at oplysningerne er relevante for et givet stadium i tilladelsesproceduren og for så vidt angår de særlige karakteristika, der gør sig gældende for et bestemt projekt eller en bestemt projekttype og for det miljø, som kan forventes at blive berørt, og
- b) medlemsstaterne finder, at det i betragtning af bl.a. den nuværende viden og de kendte vurderingsmetoder med rimelighed kan forlanges, at bygherren indsamler disse oplysninger.

2. [...]

3. De oplysninger, som bygherren skal give i henhold til stk. 1, skal mindst omfatte:

- a) en beskrivelse af projektet med oplysninger om projektets placering, art og dimensioner
- b) en beskrivelse af påtænkte foranstaltninger med henblik på at undgå, nedbringe og om muligt neutralisere væsentlige skadelige virkninger
- c) de data, der er nødvendige for at konstatere og vurdere de væsentligste indvirkninger, projektet kan forventes at få på miljøet
- d) en oversigt over de væsentligste alternativer, som bygherren har undersøgt, og oplysninger om de vigtigste grunde til valget under hensyn til indvirkningen på miljøet
- e) et ikke-teknisk resumé af de i litra a)-d) omhandlede oplysninger.«

10. Bilag IV til VVM-direktivet præciserer de oplysninger, der skal fremlægges i henhold til artikel 5, særligt med hensyn til de alternativer og særlige miljømæssige virkninger, der skal undersøges:

»2. [e]n oversigt over de væsentligste alternativer, som bygherren har undersøgt, og oplysninger om de vigtigste grunde til valget under hensyn til de miljømæssige virkninger

3. [e]n beskrivelse af de miljøaspekter, som kan forventes at blive berørt i væsentlig grad af det foreslåede projekt, herunder navnlig befolkning, fauna, flora, jord, vand, luft, klimatiske forhold, materielle goder, herunder den arkitektoniske og arkæologiske kulturarv, landskab og den indbyrdes sammenhæng mellem ovennævnte faktorer.«

11. 13. betragtning til VVM-direktivet angår afgrænsningsproceduren i henhold til VVM-direktivets artikel 5, stk. 2:

»Der bør fastlægges en procedure, som sætter en bygherre i stand til at indhente en udtalelse fra de kompetente myndigheder om indholdet og omfanget af de oplysninger, der skal udarbejdes og fremlægges med henblik på vurderingen. Medlemsstaterne kan efter denne procedure bl.a. pålægge bygherren at fremlægge alternative løsninger til de projekter, som vedkommende agter at indgive ansøgning om.«

III. Sagens faktiske omstændigheder og anmodningen om præjudiciel afgørelse

12. An Bord Pleanála (det nationale råd på planlægningsområdet) er den myndighed i Irland, der er ansvarlig for at udstede tilladelser til planlagte vejprojekter og derved bestemme omfanget af den påkrævede miljøkonsekvensvurdering og yde vejledning ud fra de fremlagte oplysninger.

13. I 2008 ansøgte bygherren, Kilkenny County Council (Kilkenny amtsråd, Irland), An Bord Pleanála om tilladelse af et vejprojekt, der omfatter anlæggelsen af en ny vej og en bro over floden Nore, og af ekspropriation af de påkrævede jordarealer. Denne omfartsvej har til formål at fuldende en lukket ringvej omkring Kilkennys byområde for derved bl.a. at reducere trafikbelastningen i den indre by. Den planlagte vej går gennem flere naturbeskyttelsesområder: det i henhold til uglebeskyttelsesdirektivet udpegede Special Protection Area (SPA) (særligt bevaringsområde) »River Nore SPA« (Natura-2000-Code IE0004233), et candidate Special Area of Conservation (SAC) (område, der påtænkes udpeget som særligt bevaringsområde, herefter »fremtidigt særligt bevaringsområde«), habitatdirektivets forstand, »River Barrow and River Nore SAC« (Natura-2000-Code IE0002162), og et område, der er blevet foreslået udpeget som National Heritage Area (NHA, nationalt kulturarvsområde).

14. Den 11. juli 2014 traf An Bord Pleanála afgørelse om at tillade det planlagte vejprojekt, der er kendt under betegnelsen Kilkenny Northern Ring Road-udvidelsen, og de ekspropriationsforanstaltninger, der var ansøgt om. Sagsøgerne har ved High Court (ret i første instans) nedlagt påstand om, at denne afgørelse efterprøves og annulleres som værende i strid med EU-retten.

15. High Court (ret i første instans) traf den 4. maj 2017 afgørelse i denne sag om at indgive følgende anmodning om præjudiciel afgørelse til Domstolen, der blev indleveret den 28. juli 2017:

- »1) Medfører habitatdirektivet, at de levesteder og arter, som er opført for lokaliteten, skal nævnes i fuldt omfang i en Natura-virkningsvurdering?
- 2) Medfører habitatdirektivet, at den potentielle virkning på alle arter (i modsætning til blot beskyttede arter), som bidrager til og er en del af et beskyttet levested, skal identificeres og behandles i en Natura-virkningsvurdering?
- 3) Medfører habitatdirektivet, at en Natura-virkningsvurdering udtrykkeligt skal behandle virkningen af det foreslåede anlægsarbejde på beskyttede arter og levesteder inden for det særlige bevaringsområde, såvel som arter og levesteder uden for dets grænser?

- 4) Medfører [VVM-direktivet], at spørgsmålet om, hvorvidt det foreslåede anlægsarbejde har en betydelig virkning på de arter, der er nævnt i en vurdering af virkningen på miljøet, udtrykkeligt skal behandles i vurderingen?
- 5) Udgør en løsning, som bygherren har overvejet og omtalt i vurderingen af virkningen på miljøet, og/eller som nogle af de interesserede parter har argumenteret for, og/eller som blev taget i betragtning af den kompetente myndighed, et af de »væsentligste alternativer« som omhandlet i [VVM-direktivets] artikel 5, stk. 3, litra d), [...] selv om den blev forkastet af bygherren på et tidligt tidspunkt?
- 6) Medfører [VVM-direktivet], at en vurdering af virkningen på miljøet bør indeholde tilstrækkelige oplysninger vedrørende hvert alternativs virkning på miljøet til at give mulighed for sammenligning af de forskellige alternativers miljømæssige ønskværdighed, og/eller at vurderingen af virkningen på miljøet skal indeholde udtrykkelige oplysninger om, hvorledes der er taget hensyn til alternativernes indvirkning på miljøet?
- 7) Gælder kravet i VVM-direktivets artikel 5, stk. 3, litra d), [...] med senere ændringer, om, at grundene til bygherrens valg skal gives »under hensyn til indvirkningen på miljøet«, kun den valgte løsning eller også de væsentligste alternativer, som bygherren har undersøgt, hvorved der kræves en analyse af disse løsninger for at tage højde for deres indvirkning på miljøet?
- 8) Er det foreneligt med opnåelsen af habitatdirektivets målsætninger, at detaljerede oplysninger om anlægsfasen (f.eks. byggepladsens placering og transportveje) først skal fastlægges, efter at der er givet tilladelse, og har en kompetent myndighed i så fald beføjelse til at tillade, at sådanne forhold bestemmes egenhændigt af bygherren inden for rammerne af en eventuel tilladelse, hvor den pågældende beslutning skal meddeles den kompetente myndighed frem for at blive godkendt af den kompetente myndighed?
- 9) Medfører habitatdirektivet, at en kompetent myndighed er forpligtet til at registrere, med en tilstrækkelig detaljeringsgrad og tydelighed til at hindre enhver tvivl om den videnskabelige udtalelses betydning og virkning, i hvilket omfang den videnskabelige udtalelse, som den har fået forelagt, argumenterer for, at der skal indsamles yderligere oplysninger, inden der gives tilladelse?
- 10) Medfører habitatdirektivet, at den kompetente myndighed skal begrunde eller detaljeret begrunde afvisningen af dens inspektørs konklusion om, at der kræves yderligere oplysninger eller en videnskabelig undersøgelse, inden der gives anlægstilladelse?
- 11) Medfører habitatdirektivet, at en kompetent myndighed som led i udførelsen af en vurdering skal begrunde hvert element i sin afgørelse detaljeret og udtrykkeligt?«

16. Brian Holohan m.fl., An Bord Pleanála, Irland, Den Tjekkiske Republik, Det Forenede Kongerige og Nordirland samt Europa-Kommissionen har ytret sig skriftligt. Den Tjekkiske Republik deltog dog ikke i den mundtlige forhandling den 16. maj 2018.

IV. Retlig bedømmelse

17. I det følgende vil jeg først besvare spørgsmålene vedrørende habitatdirektivet og derefter spørgsmålene vedrørende VVM-direktivet.

A. Habitatdirektivet

18. Spørgsmålene vedrørende habitatdirektivet angår for det første omfanget af vurderingen i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 (under 1), derefter de beføjelser til at træffe afgørelse, der ved tilladelsen af et projekt i henhold til denne bestemmelse kan delegeres til bygherren (under 2), og endelig kravene om begrundelse ved tilladelsen af et projekt (under 3).

1. Om de første tre spørgsmål – omfanget af vurderingen i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3

19. De første tre spørgsmål fra High Court angår omfanget af vurderingen i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. High Court ønsker nærmere bestemt oplyst, om visse oplysninger skal indgå i en »Natura Impact Statement« (vurdering af miljøvirkningerne).

20. Habitatdirektivet fastlægger imidlertid ingen særlig metode for gennemførelsen af en sådan vurdering⁵ og stiller ingen specifikke krav til den i henhold til irsk ret påkrævede »Natura Impact Statement«. Desuden har An Bord Pleanála fremført, at der ud over dette dokument er blevet indgivet yderligere udtalelser, der alle skal tages i betragtning i forbindelse med vurderingen i henhold til artikel 6, stk. 3.

21. Til besvarelse af disse spørgsmål kan Domstolen dog klarlægge, hvilke krav der kan stilles til en vurdering i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.

a) Det første spørgsmål – angivelse af alle beskyttede levesteder og arter

22. Med det første spørgsmål ønsker High Court at få oplyst, om vurderingen i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, i fuldt omfang skal nævne de levesteder og arter, som er opført for området i listen over områder af fællesskabsbetydning. Baggrunden for dette spørgsmål er, at forskellige arter og naturtyper, for hvis beskyttelse området af fællesskabsbetydning blev fastlagt, ikke er angivet i de fremlagte vurderingsdokumenter.

23. Jeg vil i det følgende vise, at vurderingen ganske vist utvetydigt skal udelukke enhver betydelig forringelse af vilkårene for alle områdets beskyttede naturtyper og arter, men at dette også kan ske implicit.

24. Habitatdirektivets artikel 6 indeholder en række særlige forpligtelser og procedurer, der, som det fremgår af direktivets artikel 2, stk. 2, tager sigte på at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af betydning for Den Europæiske Union⁶.

25. Habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, foreskriver i denne forbindelse en procedure for vurdering med henblik på ved hjælp af en forudgående kontrol at sikre, at en plan eller et projekt, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendigt for lokalitetens forvaltning, men som kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, alene godkendes, såfremt denne plan eller dette projekt (faktisk) ikke skader lokalitetens integritet⁷.

5 – Dom af 7.9.2004, Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, præmis 52).

6 – Dom af 21.7.2016, Orleans m.fl. (C-387/15 og C-388/15, EU:C:2016:583, præmis 31), og af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Białowieża-skoven) (C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 106).

7 – Dom af 7.9.2004, Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, præmis 34), og af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Białowieża-skoven) (C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 108).

26. I henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, skal sådanne planer eller projekter vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne, hvis det ikke ud fra objektive omstændigheder kan udelukkes, at de ville kunne skade denne lokalitet i sig selv eller i sammenhæng med andre planer og projekter⁸. I denne forbindelse skal alle de aspekter ved planen eller projektet, der kan være til skade for de for denne lokalitet fastlagte bevaringsmålsætninger, identificeres under hensyntagen til den bedste videnskabelige viden⁹. Denne bedømmelse skal bl.a. foretages i lyset af den i en sådan plan eller et sådant projekt omhandlede lokalitets særlige kendetegn og miljømæssige vilkår¹⁰.

27. Planer eller projekter anses for at kunne påvirke et bevaringsområde væsentligt, hvis de risikerer at skade bevaringsmålsætningen for lokaliteten¹¹. Den omstændighed, at integriteten som naturtype af en lokalitet som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, andet punktum, forudsætter, at lokaliteten opretholdes i en gunstig bevaringsstatus. Dette indebærer en varig opretholdelse af de grundlæggende kendetegn ved den berørte lokalitet, der er knyttet til tilstedeværelsen af en naturtype, hvis bevaringsmålsætning har medført, at lokaliteten er blevet udpeget til at blive opført på listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning som omhandlet i direktivet¹². Dette må ligeledes gælde for de beskyttede arter.

28. Som Den Tjekkiske Republik korrekt har anført, er det i princippet derimod ikke påkrævet at undersøge virkningerne på bestemte naturtyper og arter, der er opregnet i bilag I og II til habitatdirektivet samt på de trækfugle og fugle, der er opregnet i bilag I til fuglebeskyttelsesdirektivet, der ganske vist forekommer i bevaringsområdet, men ikke er omfattet af bevaringsmålsætningen. Dette gælder imidlertid kun, såfremt disse forekomster er så ubetydelige, at det ikke ville være påkrævet at tilføje dem til områdets bevaringsmålsætninger.

29. Endelig må vurderingen i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum, ikke medføre lakuner. Den skal indeholde fuldstændige, præcise og endelige konstateringer og konklusioner, der kan fjerne enhver rimelig videnskabelig tvivl for så vidt angår virkningerne af de arbejder, der er påtænkt i den berørte beskyttede lokalitet¹³. Desuden er en vurdering af virkningerne på lokaliteten som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum, ikke »passende«, såfremt der mangler ajourførte oplysninger vedrørende de beskyttede levesteder og arter¹⁴.

30. Det skal af vurderingen dermed utvetydigt fremgå, hvorfor de beskyttede naturtyper og arter ikke påvirkes. I denne forbindelse kan det i visse tilfælde være tilstrækkeligt at fastslå, at der på de berørte arealer *kun* forekommer bestemte beskyttede naturtyper og arter, dvs. at andre naturtyper og arter, der er beskyttet på lokaliteten, ikke forekommer dér. Det skal imidlertid fremgå af vurderingen, at aktiviteterne på de berørte arealer ikke vil kunne medføre negative virkninger på disse andre naturtyper og arter, for så vidt som de forekommer på andre af lokalitetens arealer.

8 – Dom af 7.9.2004, Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, præmis 45), af 13.12.2007, Kommissionen mod Irland (C-418/04, EU:C:2007:780, præmis 238), af 26.5.2011, Kommissionen mod Belgien (C-538/09, EU:C:2011:349, præmis 53), og af 12.4.2018, People Over Wind og Sweetman (C-323/17, EU:C:2018:244, præmis 34).

9 – Dom af 21.7.2016, Orleans m.fl. (C-387/15 og C-388/15, EU:C:2016:583, præmis 51), af 26.4.2017, Kommissionen mod Tyskland (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, præmis 57), og af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Białowieża-skoven) (C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 113).

10 – Dom af 7.9.2004, Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, præmis 49), og af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Białowieża-skoven) (C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 112).

11 – Dom af 11.4.2013, Sweetman m.fl. (C-258/11, EU:C:2013:220, præmis 30), og af 15.5.2014, Briels m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330, præmis 20).

12 – Dom af 11.4.2013, Sweetman m.fl. (C-258/11, EU:C:2013:220, præmis 39), og af 15.5.2014, Briels m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330, præmis 21), af 21.7.2016, Orleans m.fl. (C-387/15 og C-388/15, EU:C:2016:583, præmis 47), og af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Białowieża-skoven) (C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 116).

13 – Dom af 11.4.2013, Sweetman m.fl. (C-258/11, EU:C:2013:220, præmis 44), af 21.7.2016, Orleans m.fl. (C-387/15 og C-388/15, EU:C:2016:583, præmis 50), og af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Białowieża-skoven) (C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 114).

14 – Dom af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Białowieża-skoven) (C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 137).

31. Manglende omtale af bestemte naturtyper vil derimod normalt ikke udgøre fuldstændige, præcise og endelige konstateringer og konklusioner, der kan fjerne enhver rimelig videnskabelig tvivl for så vidt angår virkningerne af de undersøgte arbejder.

32. Det første spørgsmål bør derfor besvares således, at vurderingen i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, ganske vist ikke nødvendigvis i fuldt omfang udtrykkeligt skal nævne de levesteder og arter, som er opført for området i listen over områder af fællesskabsbetydning, eller for hvilke området beskyttes som særligt bevaringsområde i henhold til fuglebeskyttelsesdirektivet, men denne vurdering skal i det mindste implicit indeholde fuldstændige, præcise og endelige konstateringer og konklusioner, der kan fjerne enhver rimelig videnskabelig tvivl for så vidt angår virkningerne af de undersøgte arbejder på de beskyttede naturtyper og arter.

b) Det andet spørgsmål – hensyn til andre naturtyper og arter

33. Med det andet spørgsmål ønsker High Court nærmere bestemt oplyst, om habitatdirektivet kræver, at den potentielle virkning på alle arter (i modsætning til blot beskyttede arter), som bidrager til og er en del af et beskyttet levested, skal identificeres og behandles i en vurdering i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.

34. Som allerede nævnt¹⁵ er bevaringsmålsætningerne, dvs. i første række de beskyttede arter og naturtyper, afgørende for kravene til denne vurdering. Alligevel kan det være nødvendigt at inddrage skadelige virkninger på andre arter og naturtyper ved vurderingen.

35. Andre arter er af betydning for vurderingen, i hvert fald for så vidt som de er en del af beskyttede levesteder. Som Brian Holohan m.fl. har anført, er dette bestemt i definitionen af den pågældende naturtypes bevaringsstatus i habitatdirektivets artikel 1, litra e). Denne artikel omfatter udtrykkeligt naturtypens karakteristiske arter. En påvirkning af disse arter på de arealer, som denne naturtype findes på, ville også have negative konsekvenser for det pågældende levested.

36. Habitatdirektivet definerer kun antydningvis, hvilke arter der er karakteristiske for bestemte levesteder, da de til dels fremgår af de pågældende naturtypers betegnelser, der ofte refererer til bestemte plantearter. Således indeholder den prioriterede naturtype »Skovenge« med *Alnus glutinosa* og *Fraxinus excelsior* (*Alno-Padion*, *Alnion incanae*, *Salicion albae*) (Natura 2000 Code 91E0*), der forekommer i det pågældende fremtidige særlige bevaringsområde, allerede i sit navn rødæl (*Alnus glutinosa*) og ask (*Fraxinus excelsior*) samt hæg (*Prunus padus*), græl (*Alnus incanae*) og hvidpil (*Salix alba*).

37. Den videnskabelige undersøgelse og diskussion af de forskellige naturtyper burde gøre det muligt at identificere yderligere karakteristiske arter. Kommissionens fortolkningsmanual til habitater i henhold til bilag I til habitatdirektivet¹⁶ indeholder værdifuld vejledning i denne henseende, selv om den naturligvis ikke er juridisk bindende.

38. For den nævnte naturtype 91E0* nævnes ud over de træarter, der allerede kan udlæses af betegnelsen, sortpoppel (*Populus nigra*), skørpil (*Salix fragilis*), dunbirk (*Betula pubescens*), skovelm (*Ulmus glabra*) og næsten 20 urtearter.

15 – Punkt 27 ovenfor.

16 – Europa-Kommissionen, Generaldirektoratet for miljø, kontoret for natur og biologisk mangfoldighed (ENV B.3), *Interpretation Manual of European Union Habitats* – EUR 28, april 2013, http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/habitatsdirective/docs/Int_Manual_EU28.pdf, særligt s. 7.

39. Dog er de karakteristiske arter ikke begrænset til plantearter. Således nævner Kommissionens fortolkningsmanual for naturtypen »flodmundinger« (Natura 2000 Code 1130), der ligeledes er en del af det fremtidige særlige bevaringsområde, men formentlig ikke berøres af de i sagen omstridte aktiviteter, hvirvelløse bundsamfund (såsom muslinger eller snegle og flere mindre dyrearter) og den omstændighed, at denne naturtype omfatter vigtige fødeområder for mange fugle¹⁷.

40. Desuden kan også levesteder og arter, der ikke er udtrykkeligt beskyttede, spille en væsentlig rolle for bevaringen af beskyttede naturtyper og arter. Den Tjekkiske Republik nævner i den forbindelse korrekt deres betydning for beskyttede arters ernæring, men de kan også have andre funktioner i beskyttede arters livscyklus.

41. Den omstændighed, at bestemte levesteder kan have stor betydning for arters reproduktion, burde være velkendt. Således er floders og vandløbs kontinuitet en forudsætning for, at vandrende fisk såsom laks (*Salmo salar*) kan nå frem til deres gydeområder.

42. Ligeledes er adskillige beskyttede arter i deres livscyklus delvist afhængige af særlige andre arter. Således lever larven af flodperlemuslingen (*Margaritifera margaritifera*) og den endemiske flodperlemusling i floden Nore (*Margaritifera durrovensis*), der begge forekommer i det pågældende fremtidige særlige bevaringsområde, en vis tid som parasit i bækørredens (*Salmo trutta fario*) eller laksens gæller¹⁸.

43. Dette betyder naturligvis ikke, at skadelige virkninger på de beskyttede naturtypers karakteristiske arter og på de øvrige relevante arter og levesteder nødvendigvis skal anses for påvirkninger af bevaringsområdets bevaringsmålsætninger, der hindrer en tilladelse til gennemførelse af planen eller projektet. Påvirkninger af denne karakter er kun til hinder for projektet, såfremt de kan begrunde en rimelig videnskabelig tvivl om, at de ikke ændrer de beskyttede naturtyper og arters bevaringsstatus negativt.

44. Vurderingen i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, omfatter dermed kun virkningerne på et områdes bevaringsmålsætninger på passende vis, hvis den inddrager de skadelige virkninger på de beskyttede naturtypers karakteristiske arter og på de øvrige arter og naturtyper, for så vidt som disse er nødvendige for bevaringen af de beskyttede naturtyper.

c) Det tredje spørgsmål – hensyn til levesteder og arter uden for de pågældende bevaringsområder

45. Med det tredje spørgsmål ønsker High Court nærmere bestemt oplyst, om en vurdering i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, udtrykkeligt skal tage højde for virkningen af det foreslåede anlægsarbejde på beskyttede arter og levesteder inden for det særlige bevaringsområde, såvel som på arter og levesteder uden for dets grænser.

46. I denne sammenhæng har Brian Holohan m.fl. med rette henvist til habitatdirektivets artikel 2, stk. 3. I henhold til denne artikel tager de foranstaltninger, der træffes i henhold til dette direktiv, hensyn til de økonomiske, sociale og kulturelle behov og til regionale og lokale særpræg. Det betyder for vurderingen af mulige påvirkninger af området, at man ikke kan vurdere dem isoleret fra områdets omgivelser og de særpræg, der gør sig gældende dér.

¹⁷ – Ibidem, s. 11.

¹⁸ – Araujo og Ramos, *Action plan for Margaritifera margaritifera in Europe*, s. 13 (Europarådsdokument T-PVS(2000)10revE, <https://rm.coe.int/168074690e>).

47. Også Domstolen har allerede anerkendt, at aktiviteter uden for bevaringsområder, der forårsager påvirkninger inden for bevaringsområder, ligeledes skal vurderes i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3¹⁹. Særligt dommen vedrørende kraftværket Moorburg er i denne forbindelse af interesse for den foreliggende sag. Den angik fisk, der muligvis var døde som følge af kraftværkets afkøling, og for hvilke der var oprettet bevaringsområder med henblik på deres forplantning længere oppe ad floden. Da der som følge af kraftværket var risiko for, at færre fisk ville nå frem til disse områder, påvirkede dette kraftværksprojekt bevaringsområderne som sådan.

48. Påvirkningen af arter uden for det fremtidige særlige bevaringsområde eller uden for det særlige bevaringsområde er således af betydning for vurderingen i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, hvis disse arter er beskyttet umiddelbart eller som karakteristiske arter i beskyttede levesteder, eller hvis de på anden vis er nødvendige for bevaringen af beskyttede levesteder og arter.

49. Desuden kan påvirkningen af levesteder uden for bevaringsområder ligeledes være af betydning. Dette gælder særligt, hvis et bevaringsområde ganske vist beskytter bestemte arter, men ikke omfatter alle de levesteder, der benyttes af disse arter. I dette tilfælde ville forværringer af sådanne levesteder uden for bevaringsområderne også kunne have negative konsekvenser for de beskyttede forekomster af arterne i bevaringsområderne.

50. Jeg vil heller ikke udelukke, at der ud fra et videnskabeligt perspektiv kan identificeres visse årsagssammenhænge, der medfører, at påvirkninger af levesteder uden for bevaringsområder ikke kun påvirker arter, men også levesteder inden for bevaringsområder.

51. Hvorvidt der med levestederne uden for bevaringsområderne er tale om naturtyper i henhold til bilag I til habitatdirektivet, forekommer derimod umiddelbart at være uden betydning. For som hovedregel beskyttes disse levesteder som sådan kun inden for bevaringsområderne.

52. Vurderingen i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, skal dermed ligeledes inddrage påvirkningerne af arter eller levesteder uden for bevaringsområder, hvis disse påvirkninger kan have skadelig indvirkning på bevaringsmålsætningerne for bevaringsområder.

2. Det ottende spørgsmål – bygherrens beslutningskompetence

53. Med det ottende spørgsmål skal det afklares, om det er foreneligt med habitatdirektivet, at detaljerede oplysninger om anlægsfasen (f.eks. byggepladsens placering og transportveje) først skal fastlægges, efter at der er givet tilladelse, og om en kompetent myndighed i så fald har beføjelse til at tillade, at sådanne forhold bestemmes egenhændigt af bygherren, her Kilkenny amtsråd, inden for rammerne af en eventuel tilladelse, hvor den pågældende beslutning skal meddeles den kompetente myndighed, altså An Bord Pleanála, frem for at blive godkendt af den kompetente myndighed.

54. I henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, andet punktum, giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet.

55. Derfor må vurderingen i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum, ikke medføre lakuner. Den skal indeholde fuldstændige, præcise og endelige konstateringer og konklusioner, der kan fjerne enhver rimelig videnskabelig tvivl for så vidt angår virkningerne af de arbejder, der er påtænkt i den berørte beskyttede lokalitet²⁰.

19 – Dom af 10.1.2006, Kommissionen mod Tyskland (C-98/03, EU:C:2006:3, præmis 45), og af 26.4.2017, Kommissionen mod Tyskland (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, præmis 29-31).

20 – Dom af 11.4.2013, Sweetman m.fl. (C-258/11, EU:C:2013:220, præmis 44), af 21.7.2016, Orleans m.fl. (C-387/15 og C-388/15, EU:C:2016:583, præmis 50), og af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Białowieża-skoven) (C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 114).

56. Derfor kan kun afgørelser, med hensyn til hvilke der ikke består nogen rimelig videnskabelig tvivl om, at deres virkninger ikke skader lokalitetens integritet, overlades til bygherren.

57. En sådan tvivl kan navnlig fjernes gennem tilstrækkeligt specifikke betingelser for tilladelsen, der opstiller en ramme for disse afgørelser, således at de som sådan ikke kan skade lokalitetens integritet.

58. Om disse krav er opfyldt i hovedsagen, tilkommer det den nationale ret at vurdere på baggrund af de konkrete omstændigheder vedrørende det omtvistede projekt.

59. Skulle en omfattende vurdering af betingelserne for detaljer i anlægsfasen på tidspunktet for den principielle tilladelse af planen eller projektet endnu ikke være mulig, da skal der – som Den Tjekkiske Republik har anført – gennemføres en vurderings- og tilladelsesprocedure, der er opdelt i flere led. Denne fremgangsmåde kendes også fra miljøkonsekvensvurderingsområdet²¹.

60. Det ottende spørgsmål skal dermed besvares således, at detaljerede oplysninger om anlægsfasen inden for rammerne af en tilladelse til et projekt, som er tildelt i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, kun kan fastlægges ensidigt af bygherren, hvis enhver rimelig videnskabelig tvivl om, at disse afgørelses virkninger ikke som sådan skader lokalitetens integritet, er udelukket.

3. Det niende, det tiende og det ellefte spørgsmål – begrundelsen af tilladelsesmyndighedens afgørelser

61. Med det niende, det tiende og det ellefte spørgsmål ønsker High Court nærmere oplysninger om kravene til begrundelsen af en afgørelse i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, andet punktum, særligt om den instans, der træffer afgørelse, udtrykkeligt skal eliminere visse tvivlsspørgsmål vedrørende de foreliggende oplysningers tilstrækkelighed.

62. Ud fra et EU-retligt perspektiv kan disse spørgsmål misforstås, da den begrundelse, der kræves i henhold til artikel 296, stk. 2, TEUF, kun klart og utvetydigt skal angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den truffne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret²². Dette drejer det sig imidlertid ikke om her.

63. Desuden er det i den nationale procedure omstridt, om det anførte grundlag er tilstrækkeligt til at begrunde afgørelsen fra An Bord Pleanála. Som sagens parter samstemmende har anerkendt, kan der i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, andet punktum, nemlig kun meddeles tilladelse til en plan eller et projekt, hvis vurderingen af aktiviteterne indeholder fuldstændige, præcise og endelige konstateringer og konklusioner, der kan fjerne enhver rimelig videnskabelig tvivl for så vidt angår virkningerne af de arbejder, der er påtænkt i den berørte beskyttede lokalitet²³. Denne vurdering skal dermed redegøre tilstrækkeligt detaljeret og klart for, hvorfor enhver rimelig videnskabelig tvivl er udelukket.

64. Irland har i denne sammenhæng draget en passende parallel til praksis vedrørende VVM-direktivet, hvorefter afgørelser i henhold til dette direktiv ikke selv behøver at indeholde begrundelser, men at den kompetente administrative myndighed, såfremt en berørt person fremsætter begæring herom, er forpligtet til at meddele begrundelserne for afgørelsen eller de relevante oplysninger og dokumenter som svar på den fremsatte begæring²⁴.

21 – Dom af 7.1.2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, præmis 52 og 53), af 28.2.2008, Abraham m.fl. (C-2/07, EU:C:2008:133, præmis 26), og af 17.3.2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest m.fl. (C-275/09, EU:C:2011:154, præmis 33).

22 – Jf. f.eks. dom af 22.12.2008, Régie Networks (C-333/07, EU:C:2008:764, præmis 63), og af 5.3.2015, Banco Privado Português og Massa Insolvente do Banco Privado Português (C-667/13, EU:C:2015:151, præmis 44).

23 – Dom af 11.4.2013, Sweetman m.fl. (C-258/11, EU:C:2013:220, præmis 44), af 21.7.2016, Orleans m.fl. (C-387/15 og C-388/15, EU:C:2016:583, præmis 50), og af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Białowieża-skoven) (C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 114).

24 – Dom af 30.4.2009, Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, præmis 61), og af 16.2.2012, Solvay m.fl. (C-182/10, EU:C:2012:82, præmis 64).

65. Dette gælder ligeledes for afgørelser, der træffes på grundlag af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, for så vidt som heller ikke denne forskrift fastsætter, at tilslutningen til et projekt skal have en bestemt form, men begrænser sig til at kræve en passende vurdering. Det er derfor muligt at henvise til de dokumenter, der udgør vurderingen af indvirkningen på lokaliteten, i stedet for at give en udtrykkelig begrundelse for afgørelsen. Det skal dog fremhæves, at denne fremgangsmåde ikke må føre til, at de berørte personers ret til en effektiv domstolsbeskyttelse indskrænkes²⁵.

66. På dette grundlag kan de enkelte spørgsmål besvares relativt let.

a) Det niende spørgsmål – redegørelse for en udtalelse

67. Med det niende spørgsmål ønskes afklaret, om en kompetent myndighed er forpligtet til at registrere, med en tilstrækkelig detaljeringsgrad og tydelighed til at hindre enhver tvivl om den videnskabelige udtalelses betydning og virkning, i hvilket omfang den videnskabelige udtalelse, som den har fået forelagt, argumenterer for, at der skal indsamles yderligere oplysninger, inden der gives tilladelse.

68. Om der gælder en sådan forpligtelse, afhænger i det væsentlige af den pågældende udtalelses indholdsmæssige klarhed. Såfremt denne udtalelse allerede i sig selv med tilstrækkelig tydelighed udelukker enhver rimelig videnskabelig tvivl, skal myndigheden ikke foretage yderligere redegørelser.

69. Såfremt udtalelsen derimod ikke i sig selv udelukker denne tvivl med den nødvendige tydelighed, kan myndigheden kun godkende projektet, hvis den giver yderligere oplysninger, der fjerner den bestående tvivl.

b) Det tiende spørgsmål – begrundelse af afvisningen af en inspektørs konklusion

70. Det tiende spørgsmål angår en konklusion fra en inspektør fra den kompetente myndighed, som denne myndighed ikke er enig i.

71. Også i denne henseende er fraværet af rimelig videnskabelig tvivl afgørende for, om der er behov for at give yderligere oplysninger. Hvis inspektørens konklusion begrundes en sådan tvivl, er en godkendelse af projektet kun mulig, såfremt myndigheden giver yderligere oplysninger, der fjerner denne tvivl.

72. I modsætning til, hvad An Bord Pleanála og Irland har fremført, har det i denne forbindelse ingen betydning, hvilken relation inspektøren har til myndigheden. Det er derimod afgørende, om inspektørens konklusioner kan begrunde rimelig videnskabelig tvivl vedrørende de konklusioner, som myndigheden har støttet sig på.

c) Det ellefte spørgsmål – begrundelse af alle elementer i en afgørelse

73. Endelig har det ellefte spørgsmål til formål at generalisere de hidtidige resultater vedrørende begrundelsespligten. Det skal afklare, om myndigheden skal begrunde hvert element i sin afgørelse detaljeret og udtrykkeligt.

74. Også i denne forbindelse forholder det sig således, at den kompetente myndighed i hvert fald skal begrunde de elementer i sin afgørelse, der ville kunne give anledning til rimelig videnskabelig tvivl, så detaljeret og udtrykkeligt, at en sådan tvivl er udelukket.

25 – Dom af 30.4.2009, Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, præmis 59), og af 16.2.2012, Solvay m.fl. (C-182/10, EU:C:2012:82, præmis 59).

75. For så vidt som An Bord Pleanála særligt har henvist til, at ikke kun »Natura Impact Statement«, men også en række yderligere oplysninger ligger til grund for dens beslutning, skal det bemærkes, at begrundelsen af afgørelsen skal tydeliggøre, hvilken af disse oplysninger den beror på. For så vidt som de forelagte oplysninger modsiger hinanden, skal begrundelsen fjerne modsigelser i en sådan grad, at enhver rimelig videnskabelig tvivl vedrørende afgørelsen er udelukket.

d) Besvarelse af det niende, det tiende og det ellefte spørgsmål

76. Det niende, det tiende og det ellefte spørgsmål skal dermed besvares således, at den kompetente myndighed skal begrunde de elementer i en afgørelse om at give tilladelse til et projekt i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, der ville kunne give anledning til rimelig videnskabelig tvivl om, at dette projekt ikke vil skade lokalitetens integritet, så detaljeret og udtrykkeligt, at en sådan tvivl er udelukket. Dette gælder særligt for den tvivl, der fremgår af en inspektørs konklusioner. Ganske vist kan myndigheden som begrundelse henvise til en videnskabelig udtalelse, men denne skal ligeledes kunne udelukke enhver rimelig videnskabelig tvivl.

B. VVM-direktivet

77. Hvad angår de spørgsmål, der vedrører VVM-direktivet, skal det først bestemmes, hvilken affattelse heraf finder anvendelse *ratione temporis*. Ganske vist henviser anmodningen om præjudiciel afgørelse i flere tilfælde til direktivet, som ændret, men de seneste ændringer ved direktiv 2014/52/EU²⁶ gælder i henhold til dette direktivs artikel 3 kun for projekter, i forbindelse med hvilke visse proceduremæssige skridt blev indledt efter den 16. maj 2017. Hovedsagen angår imidlertid en tilladelse fra den 11. juli 2014, som bestemmelserne i VVM-direktivet i dets tidligere gældende affattelse stadig finder anvendelse på, hvilket den nationale ret og sagens parter har anerkendt.

78. På dette grundlag vil jeg først besvare spørgsmålet vedrørende oplysningerne om virkningen på bestemte arter, før jeg drøfter spørgsmålene vedrørende vurderingen af alternativer.

1. Det fjerde spørgsmål – undersøgelse af virkningen på arter i vurderingen af indvirkningen på miljøet

79. Det fjerde spørgsmål angår drøftelsen af miljøvirkninger i vurderingen af indvirkning på miljøet. Det skal afklares, om en vurdering af indvirkningen på miljøet udtrykkeligt skal behandle spørgsmålet om, hvilken betydelig virkning det planlagte anlægsarbejde vil have på de arter, der er nævnt i vurderingen.

80. An Bord Pleanála har udtrykt tvivl om, hvorvidt dette spørgsmål er relevant for den nationale sag, og gjort gældende, at det ikke kan antages til realitetsbehandling som genstand for denne sag. Som modargument kan det imidlertid fremføres, at der ifølge fast retspraksis²⁷ er en formodning for, at de spørgsmål om EU-rettens fortolkning, som den nationale ret har forelagt på baggrund af de retlige og faktiske omstændigheder, som den har ansvaret for at fastlægge – og hvis rigtighed det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve – er relevante. Domstolen kan kun afvise at træffe afgørelse om en anmodning om præjudiciel afgørelse fra en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, der er nødvendige for, at den kan foretage en saglig korrekt besvarelse af de forelagte spørgsmål. Ud fra disse kriterier kan det fjerde spørgsmål antages til realitetsbehandling.

26 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 16.4.2014 om ændring af direktiv 2011/92/EU om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EUT 2014, L 124, s. 1).

27 – Dom af 13.6.2018, Deutscher Naturschutzring (C-683/16, EU:C:2018:433, præmis 29).

81. Den i spørgsmålet omtalte vurdering af virkningen på miljøet er et begreb i irsk ret, som det ikke tilkommer Domstolen at fortolke. Ifølge oplysninger fra An Bord Pleanála om Section 50(2) i Roads Act omfatter den imidlertid i det væsentlige de oplysninger, som bygherren skal give i forbindelse med sin ansøgning om tilladelse i henhold til VVM-direktivets artikel 5, stk. 3.

82. Jeg forstår derfor dette spørgsmål således, at det angår, hvorvidt de i spørgsmålet nævnte oplysninger i henhold til VVM-direktivets artikel 5, stk. 3, skal gives af bygherren. I henhold til denne bestemmelses litra c) omfatter de oplysninger, som bygherren skal give, bl.a. mindst de data, der er nødvendige for at konstatere og vurdere de væsentligste indvirkninger, projektet kan forventes at få på miljøet.

83. Hvilke miljømedier der skal undersøges, fremgår af artikel 5, stk. 1, i og bilag IV, nr. 3), til VVM-direktivet. I henhold til disse bestemmelser skal bygherren give en beskrivelse af de miljøaspekter, som kan forventes at blive berørt i væsentlig grad af det foreslåede projekt, herunder navnlig fauna og flora. Dette er i overensstemmelse med den i artikel 3, litra a), nævnte målsætning med vurderingen af indvirkningen på miljøet om at påvise, beskrive og vurdere projektets direkte og indirekte virkninger på fauna og flora.

84. Eftersom fauna og flora udgøres af de forskellige forekommende arter, skal bygherren give oplysninger om virkningerne på bestemte arter. Imidlertid omfatter denne forpligtelse ikke alle virkninger på alle forekommende arter, men kun de *væsentligste indvirkninger*. Denne begrænsning til de væsentligste indvirkninger bekræftes i øvrigt af, at bygherren i henhold til VVM-direktivets artikel 5, stk. 1, kun skal give oplysninger, der er relevante og med rimelighed kan forventes.

85. Begrebet de væsentligste indvirkninger bør fortolkes i lyset af VVM-direktivets artikel 1, stk. 1, og artikel 2, stk. 1, hvorefter projekter, der er af en sådan beskaffenhed, at de vil kunne påvirke miljøet væsentligt, undergives et krav om en vurdering af disse indvirkninger. Virkninger, der ikke kan være væsentlige, hører derimod ikke til de væsentligste indvirkninger i den forstand, hvori udtrykket anvendes i VVM-direktivets artikel 5, stk. 3.

86. Spørgsmålet om, hvilke virkninger der skal anses for væsentlige, kan afhænge af forskellige synsvinkler. Væsentlige referencepunkter kan dog udledes af den retlige beskyttelse af de berørte miljøelementer.

87. Således skal mulige virkninger på arter, der beskyttes i henhold til f.eks. habitatdirektivet – eller i medfør af national ret – som regel anses for væsentlige²⁸ og skal dermed også indgå i bygherrens oplysninger, selv hvis kun enkelte enheder af hver art berøres.

88. Hvis der derimod kun berøres enkelte enheder af udbredte arter, der ikke nyder særlig beskyttelse, er der normalt ikke tale om de væsentligste indvirkninger, som bygherren skal give oplysninger om.

89. På grundlag af konkrete omstændigheder i den enkelte sag kan andre konklusioner vedrørende de mulige væsentligste indvirkninger være mulige. Således ville en påvirkning af en enkel enhed af en udbredt art kunne være væsentlig, hvis det drejer sig om en usædvanlig enhed, f.eks. et særligt gammelt træ.

28 – Jf. i denne henseende dom af 24.11.2011, Kommissionen mod Spanien (Alto Sil/spansk brun bjørn, C-404/09, EU:C:2011:768, præmis 86).

90. For den retslige prøvelse af en tilladelse for overtrædelse af VVM-direktivets artikel 5, stk. 3, betyder dette, at sagsøgeren skal påvise, hvilke af projektets mulige væsentlige virkninger bygherren ikke i tilstrækkelig grad har undersøgt og behandlet. Den omstændighed, at bestemte arter ganske vist nævnes, men ikke undersøges yderligere, er ikke i sig selv tilstrækkelig til at påvise dette. Alt efter hvilke arter der er tale om, kan det imidlertid være relativt let at redegøre for, hvorfor mulige virkninger kan være væsentlige.

91. Sammenfattende skal det fjerde spørgsmål besvares således, at bygherren i henhold til VVM-direktivets artikel 5, stk. 3, litra c), skal give de data, der er nødvendige for at konstatere og vurdere de væsentligste indvirkninger, som projektet kan have på flora og fauna. De nødvendige oplysninger omfatter særligt virkningerne på beskyttede arter samt på arter, hvis berørte forekomster af andre grunde er af særlig betydning.

2. Det femte, det sjette og det syvende spørgsmål – alternativer i vurderingen af indvirkningen på miljøet

92. Det femte, det sjette og det syvende spørgsmål angår bygherrens oplysninger om alternativer til det undersøgte projekt. I hovedsagen blev det nemlig på et tidligt tidspunkt overvejet, om omfartsvejen kunne »krydse« flodengen ved hjælp af en bro. Denne model blev imidlertid opgivet af økonomiske årsager. Spørgsmålene fra High Court sigter på, om bygherren alligevel skal give oplysninger om indvirkningen på miljøet ved en sådan udførelse af vejprojektet.

a) Det femte spørgsmål – de vigtigste alternativer

93. Det femte spørgsmål sigter på, om et alternativ udgør et af »de væsentligste alternativer« som omhandlet i VVM-direktivets artikel 5, stk. 3, litra d), selv om det blev forkastet af bygherren på et tidligt tidspunkt.

94. Ved vurderingen af, hvilke alternativer der skal anses for væsentlige, bør disse alternativets betydning for projektets virkninger på miljøet eller for undgåelsen af disse virkninger være udslagsgivende. VVM-direktivet har i henhold til artikel 3 nemlig til formål at påvise, beskrive og vurdere projekters virkninger på miljøet. Beskrivelsen af alternativer er derfor først og fremmest af interesse, for så vidt som de kan have indflydelse på projektets virkninger på miljøet.

95. Tidspunktet for forkastelsen af en anden løsning er ud fra dette synspunkt uden betydning, men kan indirekte have indflydelse på omfanget af den begrundelse, der skal gives. Dette omfang er genstand for det sjette og det syvende spørgsmål.

96. Således er væsentlige alternativer som omhandlet i VVM-direktivets artikel 5, stk. 3, litra d), de alternativer, der ville kunne have betydelig indflydelse på projektets indvirkning på miljøet.

b) Vedrørende bygherrens undersøgelse

97. Selv om anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke indeholder et spørgsmål herom, skal det undersøges, om VVM-direktivets artikel 5, stk. 3, litra d), kun kræver oplysninger om andre alternativer, som bygherren har undersøgt, inden det sjette og det syvende spørgsmål besvares. Den nationale ret går ganske vist ud fra, at bygherren har »undersøgt« den omtalte alternative udførelse af omfartsvejen. Ikke desto mindre er denne grundbeslutning fra EU-lovgiver ligeledes af betydning i forhold til de oplysninger, som en bygherre giver vedrørende de alternativer, som han har undersøgt.

98. På baggrund af den målsætning med Unionens miljøpolitik, der er fastsat i artikel 191, stk. 2, TEUF og i artikel 37 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, om at sikre et højt beskyttelsesniveau og det ligeledes i artikel 191, stk. 2, TEUF forankrede forsigtighedsprincip og princip om forebyggende indsats forekommer det ønskværdigt at undersøge alternativerne til et projekt så udtømmende som muligt. En sådan fremgangsmåde ville gøre det muligt at vælge den udgave af projektet, der begrænser dets skadelige virkninger på miljøet til et minimum.

99. I overensstemmelse med denne overvejelse omfatter den strategiske miljøvurderings miljørapport, der skal afgives i henhold til artikel 5, stk. 1, i direktivet om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet²⁹, rimelige alternativer.

100. Med VVM-direktivets artikel 5, stk. 3, litra d), har EU-lovgiver imidlertid valgt en anden tilgang. I henhold til denne artikel skal de oplysninger, som bygherren skal give, mindst omfatte en oversigt over de væsentligste alternativer, som bygherren har undersøgt, og oplysninger om de vigtigste grunde til valget under hensyn til indvirkningen på miljøet. I bilag IV, punkt 2, gentages dette.

– Tilblivelseshistorien

101. Som anført af den forelæggende ret, af An Bord Pleanála og af Irland fremgår lovgivers valg også tydeligt af tilblivelseshistorien for direktiv 97/11/EF³⁰. Både Kommissionen³¹ og Parlamentet³² foreslog nemlig, at bygherren skulle være forpligtet til at give en beskrivelse af de vigtigste mulige alternativer. De fik imidlertid ikke dette forslag gennemført.

102. Desuden foreslog Kommissionen allerede i 1980 en beskrivelse af de mulige rimelige alternativer³³, og allerede dengang begrænsede Rådet forpligtelsen til den tekst, der fremgår af den nugældende affattelse af VVM-direktivet³⁴.

103. Endvidere har de seneste, endnu ikke anvendelige ændringer, der er blevet indført ved direktiv 2014/52, trods mere vidtgående forslag fra Kommissionen³⁵ og Parlamentet³⁶, i artikel 5, stk. 1, litra d), holdt fast ved kun at kræve en beskrivelse af de rimelige alternativer, som bygherren har undersøgt.

104. Tilblivelseshistorien, i sammenhæng med VVM-direktivets artikel 5, stk. 3, litra d), bekræfter således den konklusion, der kan udledes af ordlyden, om, at bygherren kun skal give oplysninger om de alternativer, som bygherren har undersøgt, men derimod ikke om alternativer, der muligvis kunne være rimelige, men som han ikke har beskæftiget sig med.

29 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27.6.2001 (EFT 2001, L 197, s. 30).

30 – Rådets direktiv af 3.3.1997 om ændring af direktiv 85/337/EØF om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT 1997, L 73, s. 5).

31 – Forslag til ændring af direktiv 85/337, bilaget, punkt 11 (EFT 1994, C 130, s. 8, KOM(93) 575 endelig udg., s. 25).

32 – Udtalelse af 11.10.1995, ændring nr. 57 (EFT 1995, C 287, s. 83 [100]).

33 – Artikel 6, stk. 1, første led, i forslag til Rådets direktiv om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT 1980, C 169, s. 14).

34 – Punkt 2 i bilag III til 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).

35 – Artikel 5, stk. 2, litra d), i forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2011/92 (COM(2012) 628).

36 – Medlemmets betænkning (A7-0277/2013, ændring 57).

– *Espoo-konventionen*

105. Mere vidtgående forpligtelser til at undersøge alternativer, der er uafhængige af de materielle krav til det enkelte projekt, fremgår af den i anmodningen om præjudiciel afgørelse nævnte Espoo-konvention³⁷. I henhold til konventionens artikel 4, stk. 1, og bilag II, litra b), c) og d), dertil, skal der indsendes en beskrivelse af rimelige alternativer og deres indvirkning på miljøet.

106. I henhold til konventionens artikel 2, stk. 2, omfatter den imidlertid ikke vurderingen af indvirkningen på miljøet for alle de aktiviteter, der er underlagt VVM-direktivet, men kun for visse aktiviteter, der må antages at have en mærkbar skadevirkning på miljøet på tværs af landegrænserne.

107. Ganske vist ville det af hensyn til en ensartet anvendelse være ønskværdigt at fortolke VVM-direktivet i overensstemmelse med konventionen³⁸, eftersom direktivet for en stor dels vedkommende skal gennemføre konventionen³⁹. Desuden skal Unionens beføjelser udøves under overholdelse af folkeretten; som følge heraf skal fortolkningen af den afledte EU-ret grundlæggende ske i overensstemmelse med Unionens folkeretlige forpligtelser⁴⁰.

108. I lyset af artiklens ordlyd og tilblivelseshistorien er det imidlertid ikke muligt at fortolke VVM-direktivets artikel 5, stk. 3, litra d), således, at et projekt kun kan tillades, hvis også de rimelige alternativer og deres indvirkning på miljøet vurderes.

109. Hvorvidt bestemmelsen om undersøgelse af alternativer i henhold til Espoo-konventionen er umiddelbart anvendelig *som et supplement* til miljøvurderingsdirektivet, fordi der af dens ordlyd samt denne konventions formål og karakter kan udledes en klar og præcis forpligtelse, hvis opfyldelse og retsvirkninger ikke er betinget af, at der udstedes yderligere retsakter⁴¹, spørges der ikke om. Dette spørgsmål ville i sidste ende formentlig heller ikke være afgørende for afgørelsen i hovedsagen, eftersom det i sagen omhandlede projekt efter alt at dømme ikke er omfattet af konventionens anvendelsesområde. Derfor behøver Domstolen ikke at udtale sig derom.

– *Indordning under VVM-direktivets system og målsætninger*

110. Umiddelbart er det utilfredsstillende, at undersøgelsen af alternativer i vurderingen af indvirkningen på miljøet i høj grad er afhængig af bygherren. Denne bestemmelse er dog i tilstrækkelig grad – i det mindste tilnærmelsesvis – i overensstemmelse med VVM-direktivet, der hovedsagelig er af processuel karakter.

111. Om og hvorledes årsagerne til det valg, der er truffet under hensyntagen til miljøpåvirkningerne, skal tages i betragtning ved *afgørelsen* vedrørende et projekt, fremgår nemlig ikke af VVM-direktivet. Dette direktiv opstiller nemlig ingen materielle krav til tilladelsen af projektet⁴².

37 – EFT 1992, C 104, s. 7. I henhold til 15. betragtning til VVM-direktivet har Unionen godkendt denne konvention den 24.6.1997 ved en af Rådet truffet afgørelse, der ikke er offentliggjort (jf. forslag til den første rådsafgørelse i EFT 1992, C 104, s. 5).

38 – Jf. dom af 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, præmis 42), og af 15.3.2018, North East Pylon Pressure Campaign og Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, præmis 50).

39 – Jf. udkast til erklæringen fra Det Europæiske Økonomiske Fællesskab om dets kompetenceområde, jf. artikel 17, stk. 5, i Espoo-konventionen om vurdering af virkningerne på miljøet på tværs af landegrænserne (EFT 1992, C 104, s. 6) samt 15. betragtning til VVM-direktivet.

40 – Dom af 24.11.1992, Poulsen og Diva Navigation (C-286/90, EU:C:1992:453, præmis 9), af 3.9.2008, Kadi og Al Barakaat International Foundation mod Rådet og Kommissionen (C-402/05 P og C-415/05 P, EU:C:2008:461, præmis 291), samt af 21.12.2011, Air Transport Association of America m.fl. (C-366/10, EU:C:2011:864, præmis 123).

41 – Dom af 15.7.2004, Pêcheurs de l'étang de Berre (C-213/03, EU:C:2004:464, præmis 39), og af 8.3.2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).

42 – Dom af 13.12.2007, Kommissionen mod Irland (C-418/04, EU:C:2007:780, præmis 231), og af 14.3.2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, præmis 46).

112. Heller ikke den af Brian Holohan m.fl. fremførte grundlæggende eller væsentlige forpligtelse i VVM-direktivets artikel 3 til ikke bare at påvise og beskrive et projekts direkte og indirekte virkninger på bestemte faktorer, men endvidere afhængigt af hvert tilfælde at vurdere disse på passende måde⁴³, kan begrunde materielle krav til det enkelte projekt.

113. Bygherren kan således kun være forpligtet til at tage hensyn til og i så fald også dokumentere alternativer på grundlag af andre bestemmelser.

114. Således ville en tilladelse i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, forudsætte, at der ikke fandtes alternative løsninger. En sådan tilladelse kunne blive aktuel i hovedsagen, hvis det ikke lykkes at udelukke enhver rimelig videnskabelig tvivl om, at projektet ikke vil have indvirkning på de berørte bevaringsområder.

115. Desuden kunne beskyttelsen af arter ligeledes gøre en undersøgelse af alternativer påkrævet i den foreliggende sag. Det fremgår nemlig af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at nødvendigheden af undtagelser fra den strenge beskyttelsesordning i habitatdirektivets artikel 12 – formentlig som følge af forekomsten af flagermus – bliver diskuteret⁴⁴. Sådanne undtagelser er i henhold til artikel 16 kun lovlige, hvis der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning.

116. Det er endvidere muligt, at tilladelsesmyndigheden, som anført i 13. betragtning til VVM-direktivet, kræver oplysninger fra bygherren om alternativer. Dette vil i særlig grad være nødvendigt, såfremt myndigheden skal træffe en skønsmæssig afgørelse om tilladelsen til projektet.

117. Endelig har Det Forenede Kongerige med rette anført, at undersøgelsen af alternativer i forbindelse med den strategiske miljøvurdering af planer og programmer i det mindste delvist kompenserer for, at der ikke foretages en obligatorisk undersøgelse af alternative løsninger i forbindelse med vurderingen af indvirkningen på miljøet.

c) Det sjette og det syvende spørgsmål – alternativernes indvirkning på miljøet

118. Det sjette og det syvende spørgsmål skal afklare, hvilke oplysninger bygherren skal give vedrørende alternativernes indvirkning på miljøet. Om denne indvirkning overhovedet skal beskrives, er genstand for det syvende spørgsmål, mens det sjette spørgsmål tilsyneladende angår omfanget af den beskrivelse, der i så fald skal gives.

119. I henhold til VVM-direktivets artikel 5, stk. 3, litra d), skal de oplysninger, som bygherren skal give, mindst omfatte de vigtigste grunde til valget under hensyn til indvirkningen på miljøet.

120. Denne bestemmelse indebærer en yderligere udbygning af den systematiske orientering af VVM-direktivets artikel 5, stk. 3, litra d), mod bygherrens undersøgelse af alternativer. Bygherren er i det mindste ikke ved dette direktiv forpligtet til at indrette sit valg efter de forskellige alternativers indvirkning på miljøet eller i det hele taget at tage hensyn til indvirkningen på miljøet i forbindelse med sin afgørelse. Bygherrens forpligtelse begrænser sig til åbent at fremlægge grundene til *sit* valg, for så vidt som disse vedrører indvirkningen på miljøet.

121. Hvis, som det tilsyneladende er tilfældet i den foreliggende sag, indvirkningen på miljøet imidlertid ikke har spillet nogen rolle for valget, men derimod rent finansielle overvejelser, findes der heller ikke nogen grunde til valget, der skal fremlægges åbent.

43 – Dom af 3.3.2011, Kommissionen mod Irland (C-50/09, EU:C:2011:109, præmis 37, 38 og 41)

44 – Dom af 16.3.2006, Kommissionen mod Grækenland (C-518/04, ikke trykt i Sml., EU:C:2006:183, præmis 16), og af 11.1.2007, Kommissionen mod Irland (C-183/05, EU:C:2007:14, præmis 30), der er nævnt i anmodningen om præjudiciel afgørelse i forbindelse med beskyttelsen af områder, henviser til denne ordning.

122. Navnlig kan VVM-direktivets artikel 5, stk. 3, litra d), ikke begrunde en forpligtelse til at påvise, beskrive og vurdere alternativernes indvirkning på miljøet.

123. Situationen vil dog være anderledes, hvis materielle krav forpligter bygherren til at tage alternativer i betragtning⁴⁵. I så tilfælde skal han som hovedregel også beskrive disse i henhold til VVM-direktivets artikel 5, stk. 3, litra d), og fremlægge de grunde, der i henhold til disse andre bestemmelser har begrundet det valgte alternativ, for så vidt som de vedrører indvirkningen på miljøet.

124. I henhold til VVM-direktivets artikel 5, stk. 3, litra d), skal bygherren således fremlægge de grunde, der ved valget mellem forskellige alternativer har spillet en rolle, for så vidt som disse grunde vedrører projektets og alternativernes indvirkning på miljøet.

V. Forslag til afgørelse

125. Jeg foreslår derfor Domstolen at besvare anmodningen om præjudiciel afgørelse som følger:

- »1) Vurderingen i henhold til artikel 6, stk. 3, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter skal ganske vist ikke i fuldt omfang udtrykkeligt nævne de levesteder og arter, der er opført for lokaliteten i listen over områder af fællesskabsbetydning, eller for hvilke området beskyttes som særligt bevaringsområde i henhold til fuglebeskyttelsesdirektivet, men denne vurdering skal i det mindste implicit indeholde fuldstændige, præcise og endelige konstateringer og konklusioner, der kan fjerne enhver rimelig videnskabelig tvivl for så vidt angår virkningerne af de undersøgte arbejder på de beskyttede naturtyper og arter (det første spørgsmål).
- 2) Vurderingen i henhold til artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/43 omfatter dermed kun virkningerne på et områdes bevaringsmålsætninger på passende vis, hvis den inddrager de skadelige virkninger på de beskyttede naturtypers karakteristiske arter og på de øvrige arter og naturtyper, for så vidt som disse er nødvendige for bevaringen af de beskyttede naturtyper (det andet spørgsmål).
- 3) Vurderingen i henhold til artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/43 skal ligeledes inddrage påvirkningerne af arter eller levesteder uden for bevaringsområder, hvis disse påvirkninger kan have skadelig indvirkning på bevaringsmålsætningerne for bevaringsområder (det tredje spørgsmål).
- 4) Detaljerede oplysninger om anlægsfasen inden for rammerne af en tilladelse, som er tildelt et projekt i henhold til artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/43 kan kun fastlægges ensidigt af bygherren, hvis enhver rimelig videnskabelig tvivl om, at disse afgørelses virkninger ikke som sådan skader lokalitetens integritet, er udelukket (det ottende spørgsmål).
- 5) Den kompetente myndighed skal begrunde de elementer i en afgørelse om at give tilladelse til et projekt i henhold til artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/43, der ville kunne give anledning til rimelig videnskabelig tvivl om, at dette projekt ikke vil skade lokalitetens integritet, så detaljeret og udtrykkeligt, at en sådan tvivl er udelukket. Dette gælder særligt for den tvivl, der fremgår af en inspektørs konklusioner. Ganske vist kan myndigheden som begrundelse henvise til en videnskabelig udtalelse, men også denne skal kunne udelukke enhver rimelig videnskabelig tvivl (det niende, det tiende og det ellefte spørgsmål).
- 6) Bygherren skal i henhold til artikel 5, stk. 3, litra c), i direktiv 2011/92/EU om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet give de data, der er nødvendige for at konstatere og vurdere de væsentligste indvirkninger, projektet kan have på flora og fauna (det fjerde spørgsmål).

45 – Punkt 113-116 ovenfor.

- 7) Væsentlige alternativer som omhandlet i artikel 5, stk. 3, litra d), i direktiv 2011/92 er de alternativer, der ville kunne have betydelig indflydelse på projektets indvirkning på miljøet (det femte spørgsmål).
- 8) I henhold til artikel 5, stk. 3, litra d), i direktiv 2011/92 skal bygherren fremlægge de grunde, der ved valget mellem forskellige alternativer har spillet en rolle, for så vidt som disse grunde vedrører projektets og alternativernes indvirkning på miljøet (det sjette og det syvende spørgsmål).«