



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

25. juli 2018*

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – direktiv 92/43/EF – bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter – artikel 6, stk. 3 og 4 – vurdering af en plans eller et projekts virkninger på en beskyttet lokalitet – planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning – vindmølleparkprojekt – direktiv 2009/147/EF – beskyttelse af vilde fugle – artikel 4 – særligt beskyttet område – bilag I – blå kærhøg (*Circus cyaneus*) – egnet levested, der ændrer sig over tid – midlertidig eller endelig formindskelse af nødvendige landområder – foranstaltninger, som integreres i et projekt, der har til formål at sikre, at det areal, der er egnet som naturtype for arten, ikke formindskes, eller endog kan øges i projektets levetid«

I sag C-164/17,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Supreme Court (øverste domstol, Irland) ved afgørelse af 20. marts 2017, indgået til Domstolen den 3. april 2017, i sagen

Edel Grace,

Peter Sweetman

mod

An Bord Pleanála,

procesdeltagere:

ESB Wind Developments Ltd,

Coillte,

The Department of Arts Heritage and the Gaeltacht,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, M. Ilešič, og dommerne A. Rosas, C. Toader (refererende dommer), A. Prechal og E. Jarašiūnas,

generaladvokat: E. Tanchev,

justitssekretær: fuldmægtig R. Schiano,

* Processprog: engelsk.

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 1. februar 2018,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Edel Grace og Peter Sweetman ved barrister O. Collins, og J. Devlin, SC, på vegne af solicitors O. Clarke og A. O’Connell,
- An Bord Pleanála ved barrister F. Valentine, og N. Butler, SC, på vegne af solicitors A. Doyle og B. Slattery,
- ESB Wind Developments Ltd og Coillte ved R. Mulcahy og D. McDonald, SC, samt ved A. Carroll, BL, på vegne af solicitor D. Spence,
- den nederlandske regering ved M. Bulterman og C.S. Schillemans, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved E. Manhaeve og C. Hermes, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 19. april 2018,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 6, stk. 3 og 4, 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, herefter »habitatdirektivet«).
- 2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side Edel Grace og Peter Sweetman og på den anden side An Bord Pleanála (nationalt klagenævn på området for fysisk planlægning, Irland, herefter »An Bord«) angående dette nævns afgørelse, hvorved den gav ESB Wind Developments Ltd og Coillte tilladelse til et vindmølleparkprojekt på et særligt beskyttet område, der er klassificeret således, fordi det omfatter en naturtype for en beskyttet art.

Retsforskrifter

EU-retten

Fugledirektivet

- 3 I overensstemmelse med artikel 1, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle (EUT 2010, L 20, s. 7, herefter »fugledirektivet«) vedrører dette direktiv beskyttelse af alle de fuglearter, som i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område i Europa, hvor EUF-traktaten finder anvendelse. Det omhandler bevarelse, forvaltning og regulering af de pågældende arter og fastsætter regler for udnyttelse af de nævnte arter.
- 4 Dette direktivs artikel 4 bestemmer:

»1. For arter, som er anført i bilag I, træffes der særlige beskyttelsesforanstaltninger med hensyn til deres levesteder for at sikre, at de kan overleve og formere sig i deres udbredelsesområde.

I denne forbindelse tages der hensyn til:

- a) arter, der trues af udslettelse
- b) arter, der er følsomme over for bestemte ændringer af deres levesteder
- c) arter, der anses for sjældne, fordi bestanden er ringe eller den lokale udbredelse begrænset
- d) andre arter, der kræver speciel opmærksomhed på grund af deres levesteders særlige beskaffenhed.

Ved vurderinger i forbindelse hermed skal der tages hensyn til tendenser og variationer vedrørende bestandens størrelse.

Medlemsstaterne udlægger som særligt beskyttede områder navnlig sådanne områder, som med hensyn til antal og udstrækning er bedst egnede til beskyttelse af disse arter, idet der tages hensyn til behovet for at beskytte arterne i det geografiske sø- og landområde, hvor dette direktiv finder anvendelse.

[...]

4. Medlemsstaterne træffer egnede foranstaltninger med henblik på i de i stk. 1 og 2 nævnte beskyttede områder at undgå forurening eller forringelse af levestederne samt forstyrrelse af fuglene, i det omfang en sådan forurening, forringelse eller forstyrrelse har væsentlig betydning for formålet med denne artikel. Medlemsstaterne bestræber sig på at undgå forurening eller forringelse af levesteder også uden for disse beskyttede områder.«

- 5 Blandt de nævnte arter i bilag I til nævnte direktiv er anført blå kærhøg (*Circus cyaneus*).

Habitatdirektivet

- 6 Tiende betragtning til habitatdirektivet har følgende ordlyd:

»Alle planer eller projekter, der kan påvirke bevaringsmålsætningen for en sådan lokalitet væsentligt, som er udpeget eller i fremtiden vil blive det, må tages op til passende vurdering.«

- 7 Dette direktivs artikel 2 bestemmer:

»1. Formålet med dette direktiv er at bidrage til at sikre den biologiske diversitet ved at bevare naturtyperne samt de vilde dyr og planter inden for det af medlemsstaternes område i Europa, hvor [EUF-]traktaten finder 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.«

- 8 Nævnte direktivs artikel 6 har følgende ordlyd:

»1. For de særlige bevaringsområder iværksætter medlemsstaterne de nødvendige bevaringsforanstaltninger, hvilket i givet fald kan indebære hensigtsmæssige forvaltningsplaner, som er specifikke for lokaliteterne eller integreret i andre udviklingsplaner, samt de relevante retsakter, administrative bestemmelser eller aftaler, der opfylder de økologiske behov for naturtyperne i bilag I og de arter i bilag II, der findes på lokaliteterne.

2. Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget, for så vidt disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for dette direktivs målsætninger.

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.

4. Hvis en plan eller et projekt, på trods af at virkningerne på lokaliteten vurderes negativt, alligevel skal gennemføres af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, fordi der ikke findes nogen alternativ løsning, træffer medlemsstaten alle nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 beskyttes. Medlemsstaten underretter Kommissionen om, hvilke kompensationsforanstaltninger der træffes.

Hvis der er tale om en lokalitet med en prioriteret naturtype og/eller en prioriteret art, kan der alene henvises til hensynet til menneskers sundhed og den offentlige sikkerhed eller væsentlige gavnlige virkninger på miljøet, eller, efter udtalelse fra Kommissionen, andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser.«

- 9 I overensstemmelse med habitatdirektivets artikel 7 finder de forpligtelser, der følger af dette direktivs artikel 6, stk. 2-4, anvendelse på særligt beskyttede områder som omhandlet i fugledirektivet.

Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

- 10 Twisten i hovedsagen vedrører et vindmølleparkprojekt, der vil blive udviklet og drevet i fællesskab af Coillte, en offentlig skovbrugsbedrift, og ESB Wind Developments, og som ligger i det særligt beskyttede område, der strækker sig fra Slieve Felim-stien til Silvermines-bjergene (henholdsvis i Limerick og Tipperary Counties, Irland) (herefter »det omhandlede projekt«).
- 11 Dette område er blevet klassificeret som særligt beskyttet område som omhandlet i fugledirektivets artikel 4, stk. 1, fjerde afsnit, fordi det indeholder levesteder for den fugleart, der er nævnt i bilag I til dette direktiv, nemlig den blå kærhøg. Nævnte område, som strækker sig over 20 935 hektar, omfatter bl.a. områder med ikke-tilplantet terrændækket tørvemose og hede samt 12 078 hektar skov. Hele dette område er på grund af sine kendetegn muligvis egnet til at tjene til levested for denne art.
- 12 Ifølge den forelæggende ret skal det omhandlede projekt omfatte 832 hektar af det særligt beskyttede område, der hovedsageligt er dækket af plantager af nåletræer i første og anden rotation samt ikke-tilplantede tørvemoser og hede. Opførelsen af 16 vindmøller og den tilhørende infrastruktur nødvendiggør, at træerne fældes på alle disse steder. Det er anslået, at det område, der vil blive berørt af træfældning, er på 41,7 hektar. Projektet vil føre til permanent ødelæggelse af 9 hektar levested, som svarer til de områder, hvor strukturerne vil blive opført, samt midlertidigt tab af levesteder på ca. 1,7 hektar som følge af opførelsen af midlertidige bundfældningsbassiner. Idet det i øvrigt forudsættes, at disse fugle i deres søgen efter føde ikke kommer inden for en perimenter på 250 meter omkring en vindmølle, har nævnte retsinstans i denne sammenhæng anført, at det samlede tab af fourageringsområde derfor kan være på 162,7 hektar.

- 13 Det omhandlede projekt ledsages af en plan for forvaltningen af levesteder og arter (herefter »forvaltningsplanen«). Denne plan, som skal iværksættes over en periode på fem år, indeholder foranstaltninger til afhjælpning af vindmølleparkens potentielle virkninger på den blå kærhøgs fourageringsområde. For det første vil tre områder, der i øjeblikket er tilplantet, og som omfatter et samlet området på 41,2 hektar, hvoraf 14,2 hektar er placeret inden for en perimenter på 250 meter omkring en vindmølle, i overensstemmelse med forvaltningsplanen blive genskabt som terrændækkende tørvemose. I løbet af udviklingsfasen af det omhandlede projekt vil nævnte plan for det andet underlægge 137,3 hektar med skov i anden rotation en »hensynsfuld« forvaltning, som vil omfatte fældningen og genskabelsen af den nuværende skov af lukket løvtag med henblik på at sikre en permanent tilstedeværelse af 137,3 hektar skov med åbent løvtag, hvilket giver den blå kærhøg et egnet fourageringsområde, og en økologisk korridor mellem to områder med åben tørvemose. Denne fældning vil blive udført i flere faser startende et år forud for byggeriets begyndelse. For det tredje vil anlægsarbejderne generelt blive begrænset til perioder, der ligger uden for den væsentligste yngleperiode for den blå kærhøg.
- 14 Ved afgørelse af 22. juli 2014 besluttede An Bord at give tilladelse til det omhandlede projekt med den begrundelse, at dette ikke skader det særligt beskyttede områdes integritet.
- 15 Edel Grace og Peter Sweetman anlagde sag ved High Court (ret i første instans, Irland), hvorved de anfægtede An Bords afgørelse. Ved afgørelser af 1. oktober og 4. december 2015 forkastede denne retsinstant deres søgsmål og opretholdt An Bords afgørelse.
- 16 Ved afgørelse af 26. februar 2016 fik Edel Grace og Peter Sweetman tilladelse til at appellere denne afgørelse til den forelæggende ret, Supreme Court (øverste domstol, Irland). Ved dom af 24. februar 2017 traf denne retsinstant endelig afgørelse angående to af de tre anbringender i denne appel. Hvorledes det sidste anbringende i appellen skal afgøres, afhænger imidlertid af fortolkningen af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4.
- 17 Ifølge Edel Grace og Peter Sweetman burde An Bord have lagt til grund, at det omhandlede projekt og den forvaltningsplan, der knytter sig hertil, skulle indeholde kompensationsforanstaltninger, således at vurderingen burde være foretaget under hensyntagen til de kriterier, der er fastsat i nævnte direktivs artikel 6, stk. 4.
- 18 An Bord og intervenienterne i hovedsagen har anført, at det for at vurdere, om projektet vil kunne skade det særligt beskyttede områdes integritet som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, er nødvendigt at tage hensyn til den omstændighed, at ingen del af de tilplantede sektorer af området varigt vil forblive i en tilstand, der er et egnet levested.
- 19 I denne henseende har den forelæggende ret anført, at de blå kærhøge er fugle, der hovedsageligt lever på landet, og som har behov for omfattende områder med egnet jord for at finde føde. Redebygningen er derimod mindre afhængig af et sådant forhold, idet dette kan finde sted på et mere begrænset geografisk område og på forskellige slags levesteder. Desuden vil nedgangen i den beskyttede arts bestand i højere grad skyldes den mulige forringelse af fourageringsområdet end forringelsen af området for redebygning. Denne retsinstant har anført, at selv om det er alment accepteret, at de ikke-tilplantede tørvemoser og heder udgjorde den blå kærhøgs primære levested, er det blevet gjort gældende, at med udviklingen af det kommercielle skovbrug, giver plantagerne af unge nåletræer i tørvemoserne den blå kærhøg mulighed for at søge føde her. Det fremgår derimod af disse betragtninger, at en skov, som ikke er udtyndet eller beskåret, men som man blot lader vokse, indtil der skabes lukket løvtag, ikke giver mulighed for et egnet fourageringsområde.
- 20 Det fremgår af de sagsakter, der er indgivet til Domstolen, at kommercielt skovbrug har en gennemsnitscyklus på 40 år, hvilket omfatter to rotationsfaser. De dele af området, hvor beplantningen har nået sin modning ved den første fases afslutning, og som derfor har lukket løvtag, ryddes fuldstændigt. Herefter følger en ny genplantningsfase, som på ny skaber en del af området,

hvor løvtaget er åbent, til fordel for den blå kærhøgs fouragering. Heraf følger, at fourageringsområdet for denne art i det særligt beskyttede område vil være i konstant forandring og afhængig af disse faser, som knytter sig til den kommercielle skovforvaltning. Dermed vil en manglende aktiv forvaltning af skovbeplantningen i sig selv føre til, at den blå kærhøgs fourageringsområde går tabt som følge af den gradvise nedgang af de dele af området, der har åbent løvtag. I henhold til de foreliggende studier vil den beskyttede arts bestand således variere i opad eller nedadgående retning afhængigt af, hvor meget skov med åbent løvtag der findes. I den foreliggende sag vil mængden af skov med åbent løvtag gradvist mindskes fra 14% af de samlede tilplantede arealer i 2014 til 2018 helt ned til 8% i 2024 til 2028.

- 21 Den forelæggende ret har anført, at den skal tage stilling til, om det var med urette, at An Bord fandt, at det omhandlede projekt og forvaltningsplanen omfattede afhjælpende foranstaltninger, der kunne begrunde, at nævnet foretog sin vurdering udelukkende i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.
- 22 I denne henseende er denne retsinstans i tvivl om, hvorvidt denne bestemmelse skal fortolkes således, at de foranstaltninger, der er foreslået inden for rammerne af den forvaltningsplan, der ledsager det omhandlede projekt, og som har til formål at sikre, at det samlede areal med egnede levesteder ikke formindskes, og endog kan øges, i den foreliggende sag kan betegnes som afhjælpende foranstaltninger, eller om de skal anses for at være kompensationsforanstaltninger som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 4.
- 23 Henset til ovenstående betragtninger har Supreme Court (øverste domstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Når

- a) en beskyttet lokalitet har som sit væsentligste formål at være levested for en bestemt art
- b) beskaffenheden af det levested, som er gunstigt for denne art, betyder, at den del af lokaliteten, som er gunstig, nødvendigvis vil ændre sig med tiden, og
- c) der som en del af et foreslået byggeri skal udarbejdes en forvaltningsplan for lokaliteten som helhed (herunder ændringer i forvaltningen af de dele af lokaliteten, som ikke påvirkes direkte af selve byggeriet), som er udarbejdet for på ethvert tidspunkt at sikre, at den del af lokaliteten, der er egnet som levested, ikke begrænses eller endog kan øges, men
- d) en del af lokaliteten i byggeprojektets levetid ikke vil være et egnet levested,

kan sådanne foranstaltninger, der er beskrevet i (c), da på behørig vis anses for afhjælpende?»

Om det præjudicielle spørgsmål

- 24 Det skal indledningsvis præciseres, at selv om spørgsmålet, således som det er formuleret af den forelæggende ret, ikke indeholder nogen henvisning til EU-retlige bestemmelser, vedrører dette spørgsmål, som skal læses i lyset af de præciseringer, der er indeholdt i forelæggelsesafgørelsen, habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4.
- 25 Hvad angår spørgsmålets ordlyd skal det dernæst tilføjes, at dette direktivs artikel 6 ikke indeholder nogen henvisning til begrebet »afhjælpende foranstaltninger« (dom af 21.7.2016, Orleans m.fl., C-387/15 og C-388/15, EU:C:2016:583, præmis 57, og af 12.4.2018, People Over Wind og Sweetman, C-323/17, EU:C:2018:244, præmis 25).

- 26 Domstolen har i denne forbindelse allerede fastslået, at den effektive virkning af de i habitatdirektivets artikel 6 omhandlede beskyttelsesforanstaltninger tilsigter at undgå, at den kompetente nationale myndighed ved såkaldt »afhjælpende« foranstaltninger, der imidlertid reelt svarer til kompensationsforanstaltninger, omgår de specifikke procedurer, der er foreskrevet i denne artikel, og i medfør af dennes stk. 3 meddeler tilladelse til projekter, der skader den pågældende lokalitets integritet (dom af 21.7.2016, Orleans m.fl., C-387/15 og C-388/15, EU:C:2016:583, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis).
- 27 Hvad endelig angår de områder, der er udlagt som særlige beskyttede områder, erstatter de forpligtelser, der følger af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, i henhold til dette direktivs artikel 7 de forpligtelser, der følger af fugledirektivets artikel 4, stk. 4, første punktum, fra den dato, hvor der er sket udlægning efter dette direktiv, såfremt denne dato er senere end datoen for anvendelse af habitatdirektivet (dom af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Białowieżaskoven), C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 109 og den deri nævnte retspraksis).
- 28 Heraf følger, at den forelæggende ret med sit spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om habitatdirektivets artikel 6 skal fortolkes således, at når et projekt skal udføres på en lokalitet, der er udpeget til artsbeskyttelse og -bevarelse, hvor det areal, der er egnet til at sikre en beskyttet arts behov, ændrer sig over tid, og når et sådant projekt vil have den konsekvens, at visse dele af denne lokalitet midlertidigt eller endeligt ikke længere vil kunne sikre et egnet levested for den pågældende art, kan der tages hensyn til den omstændighed, at dette projekt indeholder foranstaltninger, som, efter der er foretaget en passende vurdering af nævnte projekts virkninger og i nævnte projekts levetid, har til formål, at den del af nævnte lokalitet, der konkret vil kunne omfatte et egnet levested, ikke formindskes eller endog kan øges med henblik på den vurdering, der skal foretages i henhold til denne bestemmelses stk. 3, og som har til formål at sikre, at det omhandlede projekt ikke er til skade for den omhandlede lokalitets integritet, eller om en sådan omstændighed i givet fald henhører under samme artikels stk. 4.
- 29 Habitatdirektivets artikel 6 pålægger medlemsstaterne en række forpligtelser og særlige procedurer, der, således som det fremgår af dette direktivs artikel 2, stk. 2, skal sikre opretholdelse eller efter omstændighederne genopretning af en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af betydning for Unionen med henblik på at opfylde det mere generelle formål med samme direktiv om at sikre et højt niveau af beskyttelse af miljøet for så vidt angår de lokaliteter, der er beskyttet i henhold til dette direktiv (jf. i denne retning dom af 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, præmis 43, og af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Białowieżaskoven), C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 106).
- 30 I denne henseende udgør bestemmelserne i habitatdirektivets artikel 6 et sammenhængende hele med hensyn til bevaringsmålsætningerne i dette direktiv. Denne bestemmelses stk. 2 og 3 har nemlig til formål at sikre samme beskyttelsesniveau for naturtyper og levesteder for arterne, mens artikel 6, stk. 4, alene udgør en undtagelsesbestemmelse til stk. 3, andet punktum (dom af 12.4.2018, People Over Wind og Sweetman, C-323/17, EU:C:2018:244, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).
- 31 Det anføres i tiende betragtning til habitatdirektivet, at alle planer eller projekter, der kan påvirke bevaringsmålsætningen for en sådan lokalitet væsentligt, som er udpeget eller i fremtiden vil blive det, må tages op til passende vurdering. Denne betragtning kommer til udtryk i direktivets artikel 6, stk. 3, der bl.a. bestemmer, at der ikke kan gives tilladelse til en plan eller et projekt, som kan påvirke den omhandlede lokalitet væsentligt, uden en forudgående vurdering af deres virkninger på lokaliteten (dom af 12.4.2018, People Over Wind og Sweetman, C-323/17, EU:C:2018:244, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis).
- 32 Habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, fastsætter to faser. Den første, der fremgår af bestemmelsens første punktum, kræver af medlemsstaterne, at de foretager en vurdering af en plans eller et projekts virkninger på en beskyttet lokalitet, når der er en sandsynlighed for, at planen eller projektet vil kunne

påvirke den omhandlede lokalitet væsentligt. Den anden fase, der er omhandlet i denne bestemmelses andet punktum, og som tidsmæssigt ligger efter den nævnte vurdering, indebærer, at der kun kan gives tilladelse til planen eller projektet, hvis planen eller projektet ikke skader den berørte lokalitets integritet, medmindre andet følger af dette direktivs artikel 6, stk. 4 (dom af 12.4.2018, *People Over Wind og Sweetman*, C-323/17, EU:C:2018:244, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

- 33 Det er i lyset af disse ovenstående betragtninger, at det forelagte spørgsmål skal besvares.
- 34 Det skal for det første bemærkes, at den omstændighed, at en lokalitets integritet ikke skades i den forstand, hvori begrebet er anvendt i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, andet punktum, forudsætter, at lokaliteten opretholdes i en gunstig bevaringsstatus, hvilket indebærer en varig opretholdelse af dennes grundlæggende kendetegn, 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 direktivet (jf. i denne retning dom af 21.7.2016, *Orleans m.fl.*, C-387/15 og C-388/15, EU:C:2016:583, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis, og af 17.4.2018, *Kommissionen mod Polen (Białowieżaskoven)*, C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 116).
- 35 I overensstemmelse med fugledirektivets artikel 4, stk. 1, forudsætter udpegelsen af et område som et særligt beskyttet område med henblik på bevarelsen af en art, en varig opretholdelse af dette områdes grundlæggende kendetegn for levestedet, hvis formål – der har ligget til grund for udpegelsen af nævnte område – består i den pågældende arts overlevelse og reproduktion.
- 36 I hovedsagen er det ubestridt, som anført af den forelæggende ret, og som generaladvokaten ligeledes har anført i punkt 13 og 74 i sit forslag til afgørelse, at formålet med bevarelsen af det særligt beskyttede område er at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for den blå kærhøg. Det er nærmere bestemt ved at give den beskyttede art en naturtype, som omfatter et fourageringsområde, at det særligt beskyttede område kan opnå dette formål.
- 37 Hvad for det andet angår det omhandlede projekts virkninger på det særligt beskyttede område, har den forelæggende ret fremhævet, at forvaltningsplanen tilsigter at indføre garantier, som for så vidt angår den blå kærhøgs fourageringsområde består i, at dette områdes areal på intet tidspunkt må formindskes, eller endog kan øges, selv om en del af dette område i byggeprojektets levetid ikke vil kunne give den blå kærhøg et egnet levested.
- 38 Habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, fastsætter 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 det berørte områdes forvaltning, men som kan påvirke dette væsentligt, alene godkendes, såfremt denne plan eller dette projekt ikke skader områdets integritet (jf. i denne retning dom af 17.4.2018, *Kommissionen mod Polen (Białowieżaskoven)*, C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 108 og den deri nævnte retspraksis).
- 39 Den vurdering, der foretages i henhold til denne bestemmelse, må ikke medføre lakuner og skal indeholde fuldstændige, præcise og endelige konstateringer og konklusioner, der kan fjerne enhver rimelig videnskabelig tvivl for så vidt angår virkningerne af de arbejder, som var påtænkt på det pågældende beskyttede område (jf. i denne retning dom af 12.4.2018, *People Over Wind og Sweetman*, C-323/17, EU:C:2018:244, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).
- 40 Den omstændighed, at den passende vurdering af en plans eller et projekts indvirkninger på et berørt område skal foretages i henhold til nævnte bestemmelse, indebærer, at alle de aspekter af den omhandlede plan eller det omhandlede projekt, som i sig selv eller i forbindelse med andre planer eller projekter kan påvirke bevaringsmålsætningen for denne lokalitet, skal identificeres under hensyn til den bedste videnskabelige viden på området (jf. i denne retning dom af 17.4.2018, *Kommissionen mod Polen (Białowieżaskoven)*, C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 113 og den deri nævnte retspraksis).

- 41 Det er på det tidspunkt, hvor der træffes afgørelse om tilladelse til gennemførelse af projektet, at der ud fra et videnskabeligt synspunkt ikke må foreligge nogen rimelig tvivl i forhold til skadevirkninger for det omhandlede områdes integritet (jf. i denne retning dom af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Białowieżaskoven), C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 120 og den deri nævnte retspraksis).
- 42 I den foreliggende sag følger det for det første af forelæggelsesafgørelsen, at den forelæggende ret har identificeret et permanent og direkte tab af de arealer, som indeholder et egnet levested for den blå kærhøg på op til ni hektar. For det andet svarer det skovareal, der skal ryddes med henblik på opførelsen af vindmøller og infrastruktur, til et bortfald af 41,7 hektar af denne naturtype. For det tredje vil den del af dette område, som ikke er tilgængeligt under projektet, kunne nå op på 162,7 hektar. Der skal for det fjerde ligeledes tages hensyn til den omstændighed, at i det omhandlede projekts levetid vil arealet af skov med åbent løvtag, som udgør et af de grundlæggende kendetegn for den beskyttede arts fourageringsområde, være i konstant nedgang.
- 43 I denne henseende har Domstolen allerede fastslået, at når en plan eller et projekt, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendig for et områdes forvaltning, risikerer at skade bevaringsmålsætningen for området, skal planen eller projektet anses for at kunne påvirke dette område væsentligt. Bedømmelsen af nævnte risiko skal foretages bl.a. i lyset af den i en sådan plan eller et sådant projekt omhandlede områdes særlige kendetegn og miljømæssige vilkår (jf. i denne retning dom af 15.5.2014, Briels m.fl., C-521/12, EU:C:2014:330, præmis 20 og den deri nævnte retspraksis, og af 21.7.2016, Orleans m.fl., C-387/15 og C-388/15, EU:C:2016:583, præmis 45).
- 44 Hvad for det tredje og sidste angår de typer af foranstaltninger, der er integreret i det omhandlede projekt i henhold til forvaltningsplanen med henblik på at afhjælpe virkningerne af projektet, består disse dels af at genoprette områderne med dækkende tørvemose og fugtige heder over et areal på 41,2 hektar (heraf 14,2 hektar beliggende i en perimetre på 250 meter omkring en vindmølle), dels at give den blå kærhøg og andre dyr, der befinder sig på området, optimale naturtyper i projektets levetid, navnlig ved på et område på 137,3 hektar at iværksætte trærydning og erstatning af den nuværende skov med lukket løvtag, der befinder sig der, for på sigt at sikre, at der findes et område med åbent løvtag.
- 45 Den forelæggende ret har henledt opmærksomheden på en omstændighed, som ifølge denne retsinstans vil kunne udgøre et afgørende element i det svar, der skal gives på det præjudicielle spørgsmål, for så vidt som denne skelner mellem omstændighederne i tvisten i hovedsagen og dem, der gav anledning til dom af 15. maj 2014, Briels m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330) og af 21. juli 2016, Orleans m.fl. (C-387/15 og C-388/15, EU:C:2016:583).
- 46 Forvaltningen af det særligt beskyttede område med henblik på at bevare den blå kærhøgs naturtype foretages således på »dynamisk« vis, for så vidt som de egnede arealer til denne naturtype varierer geografisk over tid i henhold til denne forvaltning.
- 47 Som generaladvokaten i denne sammenhæng har anført i punkt 58 i sit forslag, følger det af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, samt af Domstolens praksis herom, at det er afgørende at sondre mellem de beskyttelsesforanstaltninger, som er integreret i projektet, med henblik på at undgå eller reducere eventuelle direkte skadelige virkninger, der forårsages af det, for at sikre, at dette projekt ikke skader områdets integritet, som henhører under denne bestemmelses stk. 3, og foranstaltninger, som i henhold til denne bestemmelses stk. 4 har til formål at kompensere for nævnte projekts negative virkninger på et beskyttet område, der ikke tages i betragtning i forbindelse med vurderingen af virkningerne af det omhandlede projekt (jf. i denne retning, dom af 15.5.2014, Briels m.fl., C-521/12, EU:C:2014:330, præmis 28 og 29, af 21.7.2016, Orleans m.fl., C-387/15 og C-388/15, EU:C:2016:583, præmis 48, og af 26.4.2017, Kommissionen mod Tyskland, C-142/16, EU:C:2017:301, præmis 34 og 71).

- 48 I den foreliggende sag følger det af den forelæggende rets konstateringer, at såfremt det omhandlede projekt gennemføres, vil visse dele af det særligt beskyttede område ikke længere være et egnet levested, men at en forvaltningsplan har til formål at sikre, at den del af det særligt beskyttede område, som vil kunne udgøre et egnet levested, ikke formindskes, eller endog kan øges.
- 49 På denne baggrund bemærkes, at selv om omstændighederne i hovedsagen adskiller sig fra de omstændigheder, der gav anledning til dom, af 15. maj 2014, Briels m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330), og af 21. juli 2016, Orleans m.fl. (C-387/15 og C-388/15, EU:C:2016:583), således som generaladvokaten har anført i punkt 71 ff. i sit forslag til afgørelse, ligner de hinanden, for så vidt som de på tidspunktet for vurderingen af planen eller projektets virkninger på det omhandlede område bygger på samme forudsætning om fremtidige fordele, som vil afhjælpe de væsentlige skader, som vindmølleparken vil forårsage på dette område, selv om de nævnte fordele i øvrigt ikke er sikre. De konklusioner, der blev lagt til grund i disse domme, kan således overføres på de omhandlede omstændigheder i tvisten i hovedsagen.
- 50 I denne henseende har Domstolen allerede fastslået, at foranstaltninger, der er fastsat i et projekt med henblik på at kompensere for de negative virkninger af det pågældende projekt, ikke tages i betragtning i forbindelse med den vurdering af virkningerne af det omhandlede projekt, som er foreskrevet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 (dom af 15.5.2014, Briels m.fl., C-521/12, EU:C:2014:330, præmis 29, og af 21.7.2016, Orleans m.fl., C-387/15 og C-388/15, EU:C:2016:583, præmis 48).
- 51 Det er kun, når der foreligger en tilstrækkelig sikkerhed for, at en foranstaltning effektivt bidrager til at undgå skadevirkninger, idet det sikres, at der ikke forligger nogen rimelig tvivl om, at projektet ikke vil kunne skade områdets integritet, at en sådan foranstaltning vil kunne tages i betragtning i forbindelse med den passende vurdering (jf. i denne retning, dom af 26.4.2017, Kommissionen mod Tyskland, C-142/16, EU:C:2017:301, præmis 38).
- 52 Imidlertid kan eventuelle positive virkninger af en fremtidig udvikling af et nyt levested, hvormed det tilsigtes at kompensere for tabet af areal og kvalitet af den samme naturtype på et beskyttet område, i almindelighed kun vanskeligt forudses eller først vil vise sig senere (jf. i denne retning dom af 21.7.2016, Orleans m.fl., C-387/15 og C-388/15, EU:C:2016:583, præmis 52 og 56 samt den deri nævnte retspraksis).
- 53 Det skal fremhæves, at det ikke er den omstændighed, at det i hovedsagen omhandlede levested er i konstant forandring, og at dette område kræver en »dynamisk« forvaltning, som skaber usikkerhed. En sådan usikkerhed følger derimod af identificeringen af sikre eller potentielle skadevirkninger på det omhandlede områdes integritet som levesteds- og fourageringsområde og dermed på et af dette områdes grundlæggende kendetegn, og inddragelsen i vurderingen af virkningerne af de fremtidige fordele, der vil følge af vedtagelsen af foranstaltninger, som på tidspunktet for denne vurdering, kun er hypotetiske, eftersom deres gennemførelse endnu ikke er blevet fuldført. På denne baggrund og med forbehold for den kontrol, som det påhviler den forelæggende ret at udføre, kan disse fordele ikke lægges til grund med den sikkerhed, der kræves på det tidspunkt, hvor myndigheder gav tilladelse til det omhandlede projekt.
- 54 De ovenstående betragtninger bekræftes af den omstændighed, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, integrerer forsigtighedsprincippet og gør det muligt effektivt at forebygge, at beskyttede områders integritet skades som følge af påtænkte planer eller projekter (jf. i denne retning dom af 15.5.2014, Briels m.fl., C-521/12, EU:C:2014:330, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).
- 55 Det skal endelig bemærkes, at det fremgår af habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, at i tilfælde, hvor en plan eller et projekt trods negative konklusioner i den vurdering, der er gennemført i overensstemmelse med dette direktivs artikel 6, stk. 3, første punktum, alligevel skal gennemføres af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art,

og fordi der ikke findes nogen alternativ løsning, træffer medlemsstaten de kompensationsforanstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at »den globale sammenhæng i Natura 2000« beskyttes.

- 56 De kompetente nationale myndigheder kan i denne sammenhæng kun udstede en tilladelse i medfør af dette direktivs artikel 6, stk. 4, for så vidt som de betingelser, der er fastsat i bestemmelsen, er opfyldt (dom af 21.7.2016, Orleans m.fl., C-387/15 og C-388/15, EU:C:2016:583, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).
- 57 Heraf følger, at det forelagte spørgsmål skal besvares med, at habitatdirektivets artikel 6 skal fortolkes således, at når et projekt skal udføres på en lokalitet, der er udpeget til artsbeskyttelse og -bevarelse, hvor det areal, der er egnet til at sikre en beskyttet arts behov, ændrer sig over tid, og når et sådant projekt vil have den konsekvens, at visse dele af denne lokalitet midlertidigt eller endeligt ikke længere vil kunne sikre et egnet levested for den pågældende art, kan der ikke tages hensyn til den omstændighed, at dette projekt indeholder foranstaltninger, som, efter der er foretaget en passende vurdering af nævnte projekts virkninger og i nævnte projekts levetid, har til formål, at den del af nævnte lokalitet, der konkret vil kunne omfatte et egnet levested, ikke formindskes eller endog kan øges med henblik på den vurdering, der skal foretages i henhold til denne bestemmelses stk. 3, og som har til formål at sikre, at det omhandlede projekt ikke er til skade for den omhandlede lokalitets integritet, men henhører i givet fald under samme artikels stk. 4.

Sagsomkostninger

- 58 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 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 (Anden Afdeling) for ret:

Artikel 6 i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter skal fortolkes således, at når et projekt skal udføres på en lokalitet, der er udpeget til artsbeskyttelse og -bevarelse, hvor det areal, der er egnet til at sikre en beskyttet arts behov, ændrer sig over tid, og når et sådant projekt vil have den konsekvens, at visse dele af denne lokalitet midlertidigt eller endeligt ikke længere vil kunne sikre et egnet levested for den pågældende art, kan der ikke tages hensyn til den omstændighed, at dette projekt indeholder foranstaltninger, som, efter der er foretaget en passende vurdering af nævnte projekts virkninger og i nævnte projekts levetid, har til formål, at den del af nævnte lokalitet, der konkret vil kunne omfatte et egnet levested, ikke formindskes eller endog kan øges med henblik på den vurdering, der skal foretages i henhold til denne bestemmelses stk. 3, og som har til formål at sikre, at det omhandlede projekt ikke er til skade for den omhandlede lokalitets integritet, men henhører i givet fald under samme artikels stk. 4.

Underskrifter