



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

J. KOKOTT

fremSAT den 21. oktober 2021¹

Sag C-463/20

Namur-Est Environnement ASBL

mod

Région wallonne

procesdeltager:

Cimenteries CBR SA

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Belgien))

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – direktiv 2011/92/EU – vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet – projekt vedrørende udnyttelse af et stenbrud – forpligtelse til at give offentligheden mulighed for at deltage, inden der gives tilladelse til projektet – begrebet tilladelse – direktiv 92/43/EØF – bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter – direktiv 2009/147/EF – beskyttelse af vilde fugle – beskyttelse af dyre-, fugle- og plantearter – afgørelse om en undtagelse«

I. Indledning

1. Visse projekter kræver i medfør af VVM-direktivet² en tilladelse og forud herfor en miljøkonsekvensvurdering, dvs. en sagkyndig udtalelse vedrørende de væsentlige indvirkninger på miljøet, disse projekter kan forventes at få, og offentlig deltagelse. Hvis projektet kan berøre arter, der er strengt beskyttede i henhold til habitatdirektivet³ eller fugledirektivet⁴, skal der tages hensyn til disse indvirkninger ved miljøkonsekvensvurderingen.

2. Den foreliggende sag rejser på baggrund af genåbningen af et stenbrud i den belgiske region Vallonien spørgsmålet om, hvorvidt de kompetente myndigheder på trods heraf allerede forud for miljøkonsekvensvurderingen kan give tilladelse til, at beskyttelsen af strengt beskyttede arter fraviges. Hverken habitatdirektivet, fugledirektivet eller den belgiske og vallonske lovgivning, der finder anvendelse, kræver en miljøkonsekvensvurdering eller en offentlig deltagelse med henblik

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 2012, L 26, s. 1).

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).

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).

på afgørelser om undtagelser fra beskyttelsen af arter. Ifølge den forelæggende ret er den omtvistede tilladelse vedrørende beskyttelse af arter dog praktisk taget en nødvendig forudsætning for, at et projekt kan gennemføres som omhandlet i VVM-direktivet, hvorfor dette direktiv kan være til hinder for en sådan forlods afgørelse.

II. Retsforskrifter

A. VVM-direktivet

3. Anden betragtning til VVM-direktivet præciserer målsætningen med miljøkonsekvensvurderingen:

»[...] Indvirkningerne på miljøet bør tages i betragtning på et så tidligt stadium som muligt i alle tekniske planlægnings- og beslutningsprocesser.«

4. I VVM-direktivets artikel 1, stk. 2, litra c), defineres begrebet »tilladelse« som en »afgørelse fra den eller de kompetente myndighed(er), som giver bygherren ret til at gennemføre projektet«.

5. VVM-direktivets artikel 2, stk. 1-3, regulerer miljøkonsekvensvurderingens stilling i tilladelsesproceduren:

»1. Medlemsstaterne vedtager de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, undergives et krav om tilladelse og en vurdering af disse indvirkninger, inden der gives tilladelse. Disse projekter er defineret i artikel 4.

2. Miljøkonsekvensvurderingen kan indgå i medlemsstaternes gældende procedurer for projektgodkendelse eller, i mangel heraf, i andre procedurer eller i de procedurer, der skal udarbejdes for at opfylde dette direktivs målsætninger.

3. Medlemsstaterne kan vedtage en fælles procedure for at opfylde kravene i dette direktiv og i [IPPC-direktivet⁵].«

6. Miljøkonsekvensvurderingen beskrives nærmere 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) samspejlet mellem faktorerne i litra a), b) og c).«

⁵ – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/1/EF af 15.1.2008 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (EUT 2008, L 24, s. 8).

7. I henhold til VVM-direktivets artikel 4, stk. 1, og bilag I, nr. 19), til dette direktiv skal stenbrud, hvor arealet er over 25 hektar, altid anses for at være projekter, som kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet. En vurdering af deres miljøkonsekvenser i henhold til direktivet er derfor obligatorisk.

8. VVM-direktivets artikel 5, stk. 1, og bilag IV, nr. 3), til dette direktiv bestemmer, at bygherren på passende vis skal give en beskrivelse af de miljøaspekter, som kan forventes at blive berørt i væsentlig grad af det foreslåede projekt, herunder navnlig fauna og flora.

9. VVM-direktivets artikel 6 indeholder de grundlæggende bestemmelser om offentlighedens deltagelse:

»1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for, at myndigheder, som på grund af deres særlige ansvar på miljøområdet kan forventes at blive berørt af projektet, får mulighed for at afgive udtalelse om de oplysninger, som bygherren har fremlagt, og om ansøgningen om tilladelse. [...]

2. Offentligheden informeres [...] om følgende tidligt [...] og senest, så snart oplysningerne med rimelighed kan gives:

- a) ansøgningen om tilladelse
- b) det forhold, at projektet er underkastet en procedure med miljøkonsekvensvurdering, og eventuelt at artikel 7 finder anvendelse
- c) de kompetente myndigheder, der har ansvaret for at træffe afgørelsen, hvorfra der kan indhentes relevante oplysninger, hvortil kommentarer eller spørgsmål kan rettes samt nærmere oplysninger om fristerne for fremsendelse af bemærkninger eller spørgsmål
- d) karakteren af eventuelle afgørelser eller udkastet til afgørelsen, hvis et sådant foreligger
- e) hvorvidt de oplysninger, der er indhentet i henhold til artikel 5, er til rådighed
- f) hvornår, hvor og hvordan de relevante oplysninger stilles til rådighed
- g) hvilke foranstaltninger der er truffet med henblik på offentlig deltagelse, jf. stk. 5.

3. Medlemsstaterne sikrer, at den berørte offentlighed får adgang til følgende inden for rimelige tidsfrister:

- a) alle oplysninger, der er indhentet i henhold til artikel 5
- b) i overensstemmelse med national lovgivning de vigtigste rapporter og anbefalinger, der er indgivet til den eller de kompetente myndighed(er) på det tidspunkt, hvor den berørte offentlighed informeres i henhold til nærværende artikels stk. 2

c) i overensstemmelse med [miljøoplysningsdirektivet⁶], andre end de i stk. 2 i denne artikel omhandlede oplysninger, som har relevans for afgørelsen i overensstemmelse med artikel 8 i nærværende direktiv, og som først er til rådighed, efter at den berørte offentlighed er blevet informeret i henhold til stk. 2 i nærværende artikel.

4. Den berørte offentlighed skal tidligt og effektivt have mulighed for at deltage i de beslutningsprocedurer på miljøområdet, der er nævnt i artikel 2, stk. 2, og skal med henblik herpå have ret til at fremsætte kommentarer og udtalelser, mens alle muligheder stadig står åbne, over for den eller de kompetente myndighed(er), inden der træffes afgørelse vedrørende tilladelsen.

5. [...]«

10. Betydningen af miljøkonsekvensvurderingen for tilladelsesproceduren er fastlagt i VVM-direktivets artikel 8:

»Der skal tages hensyn til de i henhold til artikel 5, 6 og 7 foretagne høringer og indhentede oplysninger i forbindelse med tilladelsesproceduren.«

11. VVM-direktivets artikel 11 indeholder regler om klager og søgsmål vedrørende afgørelser, der er omfattet af VVM-direktivets bestemmelser om offentlig deltagelse:

»1. Medlemsstaterne sikrer inden for rammerne af deres relevante nationale lovgivning, at medlemmerne af den berørte offentlighed

a) som har tilstrækkelig interesse, eller

b) som gør gældende[,] at en rettighed er krænket, når dette er en forudsætning i henhold til en medlemsstats forvaltningsretlige regler,

har adgang til ved en domstol eller et andet uafhængigt og upartisk ved lov nedsat organ at få prøvet den materielle og processuelle lovlighed af enhver afgørelse, handling eller undladelse, der er omfattet af dette direktivs bestemmelser om offentlig deltagelse.

2. Medlemsstaterne afgør, på hvilket stadium der kan rejses indsigelse mod afgørelser, handlinger eller undladelser.

3. Medlemsstaterne fastsætter, hvad der forstås ved tilstrækkelig interesse og krænkelse af en rettighed, i overensstemmelse med målet om at give den berørte offentlighed vidtgående adgang til klage og domstolsprøvelse. [...]«

⁶ – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28.1.2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger (EUT 2003, L 41, s. 26).

B. Direktiv 2014/52/EU

12. Af interesse er desuden den nye affattelse af VVM-direktivets artikel 2, stk. 3, der blev indført ved direktiv 2014/52⁷, som ikke finder anvendelse i den foreliggende sag:

»3. For projekter, for hvilke kravet om miljøkonsekvensvurdering hidrører både fra nærværende direktiv og fra [habitatdirektivet] og/eller [fugledirektivet], sikrer medlemsstaterne, hvor relevant, at der fastlægges en samordnet og/eller fælles procedure, der opfylder kravene i nævnte EU-lovgivning.

For projekter, for hvilke kravet om miljøkonsekvensvurdering hidrører både fra dette direktiv og fra anden EU-lovgivning end de i første afsnit anførte direktiver, kan medlemsstaterne fastlægge en samordnet og/eller fælles procedure.

Efter den i første og andet afsnit omhandlede samordnede procedure bestræber medlemsstaterne sig på at samordne de forskellige vurderinger af et givet projekts indvirkninger på miljøet, som den relevante EU-lovgivning kræver, ved at udpege en myndighed til dette formål, uden at dette berører eventuelle modstridende bestemmelser i anden relevant EU-lovgivning.

Efter den i første og andet afsnit omhandlede fælles procedure bestræber medlemsstaterne sig på at foretage en fælles vurdering af et givet projekts indvirkninger på miljøet, som den relevante EU-lovgivning kræver, uden at dette berører eventuelle modstridende bestemmelser i anden relevant EU-lovgivning.

Kommissionen forelægger retningslinjer vedrørende fastlæggelsen af eventuelle samordnede eller fælles procedurer for projekter, der er underkastet vurderinger i henhold til både dette direktiv og [habitatdirektivet, vandrammedirektivet⁸, fugledirektivet og direktivet om industrielle emissioner⁹].«

C. Beskyttelse af arter

13. Habitatdirektivets artikel 12 og 13 samt bilag IV til dette direktiv kræver, at der gennemføres en streng beskyttelsesordning for visse dyre- og plantearter, som forbyder mange former for påvirkning af disse arter. Artikel 16 tillader på visse betingelser, at disse beskyttelsesbestemmelser fraviges.

14. Fugledirektivets artikel 5 og 9 fastsætter lignende regler for alle europæiske fuglearter.

⁷ – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 16.4.2014 om ændring af VVM-direktivet (EUT 2014, L 124, s. 1).

⁸ – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23.10.2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger (EFT 2000, L 327, s. 1).

⁹ – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU af 24.11.2010 om industrielle emissioner (integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening) (EUT 2010, L 334, s. 17).

III. Sagens faktiske omstændigheder og anmodningen om præjudiciel afgørelse

15. Den 4. november 2008 indgav aktieselskabet Sagrex en ansøgning om samlet tilladelse til at genoptage driften i stenbruddet i Bossimé, udgrave en tunnel mellem stenbruddene i Bossue og Lives-sur-Meuse, montere et transportbånd i stenbruddet i Lives-sur-Meuse og anlægge en læsserampe til pramme ved bredden af Meuse i den belgiske region Vallonien. Projektet omfatter et areal på over 50 hektar.

16. Den 12. maj 2010 afgav département de la nature et des forêts (natur- og skovstyrelsen) for regionen Vallonien en negativ udtalelse med den begrundelse, at projektet ikke tog hensyn til forpligtelserne vedrørende beskyttelse af arter.

17. Den 15. april 2016 indgav Sagrex en ansøgning om indrømmelse af en undtagelse fra foranstaltningerne til beskyttelse af arter, som var ledsaget af et studie med titlen »Ødelæggelse af levestedet og flytning af plantearter med henblik på drift af stenbruddet i Bossimé«. Den 27. juni 2016 indrømmede generalinspektøren for natur- og skovstyrelsen den ønskede undtagelse, hvormed Sagrex fik tilladelse til at påvirke forskellige nævnte dyre- og plantearter og deres levesteder mod gennemførelsen af bestemte afhjælpende foranstaltninger. Det er denne retsakt, der er blevet anfægtet.

18. Den 30. september 2016 indgav Sagrex ændringsplaner og et VVM-supplement i forbindelse med ansøgningen om samlet tilladelse.

19. Der blev afholdt en offentlig høring om det ændrede projekt fra den 21. november til den 21. december 2016, som affødte mange klager.

20. Den 21. december 2016 afgav natur- og skovstyrelsen en betinget positiv udtalelse om ansøgningen om samlet tilladelse. Denne udtalelse var bl.a. begrundet som følger:

»Vi finder, at i kraft af de anbefalinger, som er indeholdt i ansøgningen, de forpligtelser, der udspringer af [indrømmelsen af] undtagelsen af 27. juni 2016, og de betingelser, der er angivet nedenfor, kan dette projekts betydelige virkninger for naturbeskyttelsen nedbringes til et niveau, der er acceptabelt i betragtning af navnlig kompensationsforanstaltningerne; [...].«

21. Den 25. september 2017 gav den kompetente minister for regionen Vallonien alligevel afslag på den samlede tilladelse. Sagrex' moderselskab, Cimenteries CBR SA, anlagde søgsmål med påstand om ophævelse af denne afgørelse, men ved dom af 14. maj 2020 blev den kompetente minister frifundet.

22. Ved stævning indleveret den 18. januar 2017 havde den almennyttige forening Namur-Est Environnement dog allerede anlagt sag ved den belgiske Conseil d'Etat (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) med påstand om ophævelse af den afgørelse, som blev truffet den 27. juni 2016 om indrømmelse af undtagelsen for de beskyttelsesforanstaltninger, der er defineret i loi sur la conservation de la nature (lov om naturbeskyttelse). Cimenteries CBR er indtrådt i denne sag som intervenient.

23. Conseil d'Etat (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) har i anmodningen om præjudiciel afgørelse forklaret, at formålet med afgørelsen om undtagelse kun var at tillade forstyrrelse af dyrene og forringelse af disse arters levesteder. Den grundlæggende afgørelse, som giver bygherren ret til at gennemføre projektet, er den samlede tilladelse, som efter offentlig høring

kan afslås eller underkastes strengere betingelser end dem, der er fastsat i den anfægtede retsakt. Den myndighed, der har kompetence til at udstede den samlede tilladelse, skal undersøge samtlige by- og miljømæssige aspekter af projektet vedrørende driften af stenbruddet. Den kan herved anlægge en strengere bedømmelse af virkningerne af denne drift i lyset af de parametre, som er fastlagt af ophavsmanden til den anfægtede retsakt. I den foreliggende sag har myndigheden således afslået at give den samlede tilladelse til driften af stenbruddet.

24. Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) har på denne baggrund forelagt Domstolen følgende spørgsmål:

- »1) Falder en afgørelse, »hvormed der gives tilladelse til forstyrrelsen af dyr og forringelsen af disse arters levesteder med henblik på drift af et stenbrud«, og den afgørelse, hvormed der gives tilladelse til eller afslag på denne drift (samlet tilladelse), ind under samme tilladelse [som omhandlet i VVM-direktivets artikel 1, stk. 2, litra c),] for det samme projekt [som omhandlet i samme direktivs artikel 1, stk. 2, litra a)], såfremt denne drift på den ene side ikke kan foregå uden den første af disse afgørelser, og såfremt den myndighed, der har kompetence til at udstede samlede tilladelser, på den anden side bevarer muligheden for at anlægge en strengere bedømmelse af virkningerne på miljøet af denne drift i forhold til de parametre, som er fastlagt af ophavsmanden til den første afgørelse?
- 2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, ønskes det oplyst, om de krav, der stilles i dette direktiv, navnlig i dets artikel 2, 5, 6, 7 og 8, er tilstrækkeligt overholdt, når fasen med deltagelse af offentligheden ligger senere end vedtagelsen af den afgørelse, »hvormed der gives tilladelse til forstyrrelsen af dyr og forringelsen af disse arters levesteder med henblik på drift af et stenbrud«, men tidligere end vedtagelsen af den [grundlæggende] afgørelse, som giver byherren ret til at drive stenbruddet?«

25. Namur-Est Environnement, Cimenteries CBR, Kongeriget Belgien, Den Tjekkiske Republik og Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Bortset fra Den Tjekkiske Republik deltog disse procesdeltagere ligeledes i retsmødet den 9. september 2021.

IV. Retlig bedømmelse

26. Med anmodningen om præjudiciel afgørelse skal det indbyrdes forhold mellem to tilladelser vedrørende det samme projekt afklares. Det drejer sig dels om den først udstedte tilladelse til at fravige reglerne til beskyttelse af visse dyre- og plantearter i forbindelse med gennemførelsen af projektet (tilladelse vedrørende beskyttelse af arter), dels om den »samlede tilladelse« til projektet, som var genstand for en miljøkonsekvensvurdering, efter at tilladelsen vedrørende beskyttelse af arter var givet, men som i sidste ende blev afslået.

27. Udgangspunktet for anmodningen om præjudiciel afgørelse er i denne forbindelse et søgsmål anlagt til prøvelse af tilladelsen vedrørende beskyttelse af arter. Den NGO, som har anlagt søgsmålet, Namur-Est Environnement, er af den opfattelse, at VVM-direktivet er til hinder for, at der forlods gives tilladelse til fravigelser af bestemmelserne om beskyttelse af arter uafhængigt af miljøkonsekvensvurderingen.

28. Det første spørgsmål tager sigte på, om de to tilladelser tilsammen udgør en tilladelse som omhandlet i VVM-direktivet. Såfremt dette er tilfældet, skal det i forbindelse med det andet spørgsmål undersøges, om det er foreneligt med direktivet at udstede tilladelsen vedrørende beskyttelse af arter, inden miljøkonsekvensvurderingen er foretaget.

29. I henhold til VVM-direktivets artikel 2, stk. 1, vedtager medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan forventes at få væsentlig indvirkninger på miljøet, undergives et krav om tilladelse og en vurdering af disse indvirkninger, inden der gives tilladelse. I artikel 1, stk. 2, litra c), defineres »tilladelse« som en afgørelse, som giver bygherren ret til at gennemføre projektet.

30. For det første skal de nævnte projekter altså undergives et krav om tilladelse, og for det andet skal projekternes indvirkning på miljøet undersøges, inden en sådan tilladelse gives.

31. Det er ubestridt, at det omtvistede stenbrudsprojekt er omfattet af disse krav. I henhold til VVM-direktivets artikel 4, stk. 1, og bilag I, nr. 19), til dette direktiv skal stenbrud, hvor arealet er over 25 hektar, altid anses for at være projekter, som kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet. Det foreliggende projekt omfatter et areal på over 50 hektar, hvorfor der skal foretages en miljøkonsekvensvurdering.

32. Det skal imidlertid afklares, om tilladelsen til projektet skal omfatte tilladelsen vedrørende beskyttelse af arter, og om det i bekræftende fald er tilladt at give denne tilladelse, allerede inden miljøkonsekvensvurderingen er blevet foretaget.

A. Formaliteten med hensyn til det første spørgsmål

33. Belgien har gjort gældende, at det første spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, eftersom det beror på den fejlagtige antagelse, at tilladelsen vedrørende beskyttelse af arter er en forudsætning for udstedelsen af den samlede tilladelse. Såfremt dette argument skal tiltrædes, er det også overflødigt at besvare det andet spørgsmål, eftersom det kun er stillet for det tilfælde, at det første spørgsmål besvares bekræftende.

34. Det er korrekt, at Domstolen kan afslå at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af en EU-retlig regel savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand¹⁰, som det ifølge Belgien er tilfældet for så vidt angår det første spørgsmål.

35. Inden for rammerne af proceduren i henhold til artikel 267 TEUF, som er baseret på en klar adskillelse mellem de nationale retters og Domstolens funktioner, er det dog alene den nationale ret, der har kompetence til at fastlægge og vurdere hovedsagens faktiske omstændigheder og til at fortolke og anvende den nationale ret¹¹. Derfor tilkommer det ikke Domstolen at tage stilling til

¹⁰ – Dom af 10.12.2018, Wightman m.fl. (C-621/18, EU:C:2018:999, præmis 27), og af 14.10.2020, Sappi Austria Produktion og Wasserverband »Region Gratkorn-Gratwein« (C-629/19, EU:C:2020:824, præmis 26).

¹¹ – Dom af 26.5.2011, Stichting Natuur en Milieu m.fl. (C-165/09 – C-167/09, EU:C:2011:348, præmis 47), og af 3.2.2021, Fussl Modestraße Mayr (C-555/19, EU:C:2021:89, præmis 29).

fortolkningen af national ret eller at afgøre, hvorvidt den fortolkning, den nationale ret lægger til grund, er korrekt¹². Domstolen skal derfor tage hensyn til de faktiske omstændigheder og de retsregler, som ifølge forelæggelsesafgørelsen er baggrunden for de præjudicielle spørgsmål¹³.

36. Selv om forholdet mellem tilladelsen vedrørende beskyttelsen af arter og den samlede tilladelse i det følgende skal undersøges ud fra et EU-retligt synspunkt, er der som udgangspunkt tale om en problemstilling vedrørende national ret. Domstolen skal derfor i så henseende holde sig til Conseil d'Etats (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) opfattelse, som fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, og som udgør forudsætningen for det forelagte spørgsmål.

37. I øvrigt er det belgiske anbringende heller ikke overbevisende i materiel henseende, eftersom der udtrykkeligt blev ansøgt om tilladelsen vedrørende beskyttelse af arter med henblik på gennemførelsen af stenbrudsprojektet. Ifølge det i retsmødet anførte er en påvirkning af beskyttede arter i overensstemmelse hermed kun tilladt inden for projektets rammer og forudsætter således i det mindste i praksis en tilladelse til projektet som helhed. En sådan tilknytning til projektet forekommer også nødvendig ud fra et EU-retligt synspunkt, eftersom det i henhold til habitatdirektivets¹⁴ artikel 16 og fugledirektivets¹⁵ artikel 9 kun er målene med den pågældende foranstaltning, her projektet, der kan begrunde en fravigelse af forpligtelserne vedrørende beskyttelse af arter.

38. Derfor kan de belgiske argumenter om, at det første spørgsmål og dermed anmodningen om præjudiciel afgørelse som helhed ikke bør antages til realitetsbehandling, ikke tiltrædes.

B. Besvarelsen af den præjudicielle anmodning

39. Conseil d'Etats (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) to spørgsmål skal dog efter min opfattelse besvares *under ét*. Når alt kommer til alt, kan det ikke være afgørende, om de to tilladelser tilsammen formelt udgør tilladelsen som omhandlet i VVM-direktivet, men kun, hvorvidt direktivet tillader, at der træffes afgørelse om visse indvirkninger af et projekt på miljøet, inden miljøkonsekvensvurderingen er foretaget.

40. VVM-direktivets bestemmelser og den relevante retspraksis om integrationen af afgørelser vedrørende visse miljøretlige aspekter af et projekt i miljøkonsekvensvurderingen synes imidlertid at pege i forskellige retninger med henblik på besvarelsen af dette spørgsmål.

41. Udgangspunktet er målet om en omfattende bedømmelse af alle indvirkninger på miljøet i miljøkonsekvensvurderingen (herom under punkt 1).

42. VVM-direktivet indeholder imidlertid bestemmelser vedrørende samordning af tilladelsesprocedurer, der giver anledning til at antage, at det ikke er nødvendigt at træffe afgørelse om alle indvirkninger af et projekt på miljøet i én enkelt procedure (herom under punkt 2). Derudover har Domstolen anerkendt muligheden for tilladelsesprocedurer i flere led,

¹² – Dom af 18.1.2007, Auroux m.fl. (C-220/05, EU:C:2007:31, præmis 25), af 7.10.2010, Santos Palhota m.fl. (C-515/08, EU:C:2010:589, præmis 18), og af 26.9.2013, Texdata Software (C-418/11, EU:C:2013:588, præmis 28).

¹³ – Dom af 25.10.2001, Ambulanz Glöckner (C-475/99, EU:C:2001:577, præmis 10), af 26.9.2013, Texdata Software (C-418/11, EU:C:2013:588, præmis 29), og af 15.4.2021, État belge (Omstændigheder, der er indtruffet senere end en afgørelse om overførsel) (C-194/19, EU:C:2021:270, præmis 26).

¹⁴ – Jf. dom af 10.10.2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, præmis 41 ff.).

¹⁵ – Jf. dom af 17.3.2021, One Voice og Ligue pour la protection des oiseaux (C-900/19, EU:C:2021:211, præmis 37 ff. og 61).

som kun kræver en miljøkonsekvensvurdering i visse led (herom under punkt 3). Deraf kan følge, at tilladelsen vedrørende beskyttelse af arter kan gives uafhængigt af og forud for miljøkonsekvensvurderingen.

43. I sidste ende er endelige afgørelser om visse miljøpåvirkninger, inden miljøkonsekvensvurderingen er foretaget, dog i strid med vigtige grundprincipper for miljøkonsekvensvurderingen. For det første skal den offentlige deltagelse finde sted på et tidligt tidspunkt, hvor alle muligheder stadig står åbne, for det andet skal der tages hensyn til resultaterne af miljøkonsekvensvurderingen, når der træffes afgørelse om projektet, og for det tredje skal der være adgang til en omfattende retsbeskyttelse i forhold til denne afgørelse (herom under punkt 4).

1. Beskyttelse af arter i miljøkonsekvensvurderingen

44. Miljøkonsekvensvurderingen indbefatter alle væsentlige indvirkninger på miljøet, dvs. i givet fald også væsentlige indvirkninger på beskyttede arter¹⁶. I henhold til VVM-direktivets artikel 3, litra a), skal denne vurdering, afhængigt af hvert enkelt tilfælde, bestå i på passende måde at påvise, beskrive og vurdere et projekts direkte og indirekte virkninger på bl.a. fauna og flora. I henhold til artikel 5, stk. 1, og bilag IV, nr. 3), skal sådanne virkninger derfor beskrives af bygherren. Der er ikke fastsat undtagelser for bestemte indvirkninger på miljøet.

45. I praksis er det ikke altid let at afgrænse, hvilke indvirkninger der kan være væsentlige og derfor skal være genstand for miljøkonsekvensvurderingen. De oplysninger, der er nødvendige for at kunne bedømme, om projektet er foreneligt med den gældende miljølovgivning, skal dog som minimum være genstand for vurderingen.

46. I denne henseende har Domstolen fastslået, at de oplysninger, der skal stilles til rådighed, skal indeholde de oplysninger, der er nødvendige for at vurdere et projekts indvirkninger på tilstanden for de pågældende vandområder i forhold til de kriterier og forpligtelser, der navnlig er fastsat i vandrammedirektivets¹⁷ artikel 4, stk. 1, det såkaldte forbud mod forringelse¹⁸.

47. Som Cimenteries CBR har anført, skal fravigelser af de EU-retlige regler vedrørende beskyttelse af arter, dvs. af forbuddene i habitatdirektivets artikel 12 og 13 og i fugledirektivets artikel 5, dermed også beskrives. Sådanne fravigelser af kravene i Unionens miljølovgivning er nemlig ifølge deres karakter væsentlige, uanset om de i sidste ende skulle vise sig at være begrundede i henhold til habitatdirektivets artikel 16 eller fugledirektivets artikel 9. Fravigelser af rent nationale regler vedrørende beskyttelsen af arter kan imidlertid også være væsentlige.

48. Disse oplysninger skal i henhold til VVM-direktivets artikel 6, stk. 3, litra a), stilles til rådighed for offentligheden¹⁹ og er derfor genstand for den offentlige deltagelse. Derudover skal de myndigheder, der har ansvar for beskyttelse af arter, i henhold til artikel 6, stk. 1, ligeledes inddrages.

¹⁶ – Jf. i denne retning dom af 24.11.2011, Kommissionen mod Spanien (Alto Sil) (C-404/09, EU:C:2011:768, præmis 86), samt dom af 7.11.2018, Holohan m.fl. (C-461/17, EU:C:2018:883, præmis 57-59), og mit forslag til afgørelse i sidstnævnte sag (EU:C:2018:649, punkt 84-87).

¹⁷ – Nævnt ovenfor i fodnote 7.

¹⁸ – Dom af 28.5.2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, præmis 81).

¹⁹ – Jf. i denne retning dom af 28.5.2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, præmis 83).

49. Medlemsstaterne kan derfor ikke udelukke visse miljøpåvirkninger og navnlig skadelige indvirkninger på EU-retligt beskyttede arter fra miljøkonsekvensvurderingen.

2. Samordning af forskellige procedurer

50. Set i lyset af miljøkonsekvensvurderingens omfattende karakter taler definitionen af tilladelsen i VVM-direktivets artikel 1, stk. 2, litra c), ved første øjekast for, at denne tilladelse også skal omfatte alle projektets indvirkninger på miljøet. Ifølge denne bestemmelse forstås der ved denne tilladelse én enkelt afgørelse fra den eller de kompetente myndighed(er), som giver bygherren ret til at gennemføre projektet. Dette kan betyde, at de myndigheder, der har ansvar for forskellige miljøpåvirkninger, ikke blot i henhold til artikel 6, stk. 1, skal inddrages i miljøkonsekvensvurderingen, men at tilladelsen også skal indeholde en omfattende regulering af disse virkninger.

51. Det følger imidlertid navnlig af VVM-direktivets artikel 2, stk. 3, at proceduren for miljøkonsekvensvurderingen og den derefter meddelte tilladelse ikke behøver at omfatte alle tilladelser i forbindelse med projektet – end ikke alle miljøretlige tilladelser. Derimod giver denne bestemmelse medlemsstaterne *mulighed* for at vedtage en fælles procedure for at opfylde kravene i VVM-direktivet og i IPPC-direktivet²⁰ (i dag direktiv 2010/75 om industrielle emissioner²¹). Modsætningsvis er det i henhold hertil ligeledes tilladt at anvende *forskellige* procedurer til gennemførelse af de to direktiver og udstede *særskilte* tilladelser.

52. Dette bekræftes af VVM-direktivets artikel 2, stk. 2, hvorefter miljøkonsekvensvurderingen kan indgå i medlemsstaternes gældende procedurer for projektgodkendelse eller, i mangel heraf, i andre procedurer eller i de procedurer, der skal udarbejdes for at opfylde direktivets målsætninger.

53. Supplerende skal det bemærkes, at den nye affattelse af VVM-direktivets artikel 2, stk. 3, i direktiv 2014/52, som ikke finder anvendelse i denne sag, ikke ændrer noget herved, men blot foreskriver en samordning med hensyn til vurderingen af indvirkninger i forbindelse med bevaringsområder i henhold til habitatdirektivet og fugledirektivet, som ikke er relevante i den foreliggende sag.

54. Medlemsstaterne har følgelig et vist råderum²². De er navnlig ikke forpligtet til at vedtage en fælles procedure, hvori der træffes afgørelse om alle indvirkninger, som et projekt har på miljøet, med én enkelt tilladelse.

55. VVM-direktivet er derfor principielt ikke til hinder for, at der gives særlige tilladelser vedrørende visse miljøpåvirkninger, f.eks. vedrørende beskyttelsen af arter, med hensyn til projekter, der kræver en miljøkonsekvensvurdering.

3. Tidsmæssig samordning af forskellige procedurer

56. Dermed er det dog endnu ikke afklaret, om det er tilladt at træffe endelig afgørelse om visse indvirkninger af et projekt på miljøet, *inden* miljøkonsekvensvurderingen er foretaget.

²⁰ – Nævnt ovenfor i fodnote 5.

²¹ – Nævnt ovenfor i fodnote 9.

²² – Dom af 3.3.2011, Kommissionen mod Irland (C-50/09, EU:C:2011:109, præmis 75).

57. Forskellige procesdeltagere har i denne sammenhæng inddraget retspraksis vedrørende såkaldte tilladelsesprocedurer i flere led. Dermed forsøger Domstolen at optimere de to mål om en både omfattende og tidlig miljøkonsekvensvurdering og samtidig at tage hensyn til medlemsstaternes procesautonomi.

58. I henhold til denne retspraksis kan den nationale lovgivning fastsætte en procedure i flere led, hvoraf det ene består af en grundlæggende afgørelse og den anden af en gennemførelsesafgørelse, der ikke kan gå ud over de parametre, der er fastsat ved den grundlæggende afgørelse. I så fald skal de virkninger, som projektet kan have på miljøet, i reglen identificeres og vurderes under proceduren vedrørende den grundlæggende afgørelse²³.

59. En omfattende vurdering vil imidlertid ikke være mulig i dette led, såfremt disse virkninger først kan identificeres under proceduren vedrørende gennemførelsesafgørelsen. I så fald skal vurderingen først foretages under proceduren vedrørende denne anden afgørelse – dvs. senere²⁴.

60. Domstolen har endog fastslået, at en ordning, hvorefter der udelukkende kan foretages en vurdering af indvirkningen på miljøet i det første led og ikke i det senere led vedrørende godkendelse af endnu ikke behandlede punkter, ikke er forenelig med VVM-direktivet²⁵. Dette er i overensstemmelse med målet om en omfattende miljøkonsekvensvurdering, som vil blive tilsidesat, hvis vurderingen nødvendigvis skal foretages på et tidspunkt, hvor det endnu ikke er muligt at identificere alle projektets indvirkninger.

61. Som Belgien og Den Tjekkiske Republik har anført, er det tvivlsomt, om tilladelsen vedrørende beskyttelse af arter er en grundlæggende afgørelse vedrørende projektet i denne retspraksis' forstand, eftersom den kun vedrører et delaspekt af projektet. Øjensynligt er der snarere tale om et forsøg på at rydde en speciel hindring ad vejen, henholdsvis at afklare, om dette i det hele taget er muligt, inden der indledes yderligere ressourcetekrævende bestræbelser på at opnå den samlede tilladelse. I 2010 var beskyttelsen af arter nemlig stadig til hinder for en tilladelse til projektet. Cimenteries CBR har på trods heraf kvalificeret tilladelsen vedrørende beskyttelse af arter i denne funktion som et led i en tilladelsesprocedure bestående af flere led.

62. I den foreliggende sag er det imidlertid først og fremmest interessant, at VVM-direktivet ifølge denne retspraksis tillader, at der træffes afgørelse om visse spørgsmål, inden miljøkonsekvensvurderingen er blevet foretaget. Såfremt »grundlæggende afgørelser«, der efter deres karakter kan vedrøre mange indvirkninger, som projektet kan have på miljøet, kan træffes uden en miljøkonsekvensvurdering, bør dette så meget desto mere gælde for forlods afgørelser vedrørende delaspekter med begrænsede indvirkninger på miljøet.

²³ – Dom af 7.1.2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, præmis 52), af 4.5.2006, Barker (C-290/03, EU:C:2006:286, præmis 47), af 28.2.2008, Abraham m.fl. (C-2/07, EU:C:2008:133, præmis 26), og af 29.7.2019, Inter-Environnement Wallonie og Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, præmis 86).

²⁴ – Jf. henvisningerne ovenfor i fodnote 22.

²⁵ – Dom af 4.5.2006, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (C-508/03, EU:C:2006:287, præmis 105).

4. Betydningen af resultaterne af miljøkonsekvensvurderingen for tilladelsen og retsbeskyttelsen

63. Retspraksis vedrørende tilladelsesprocedurerne i flere led er imidlertid baseret på den oprindelige affattelse af VVM-direktivet og tager endnu ikke hensyn til ændringerne²⁶ som følge af Århuskonventionen²⁷. I denne forbindelse skal navnlig VVM-direktivets artikel 6, stk. 4, fremhæves. I henhold hertil skal offentligheden tidligt og effektivt have mulighed for at fremsætte kommentarer, mens alle muligheder stadig står åbne, og inden der træffes afgørelse vedrørende tilladelsen.

64. Disse krav er til hinder for, at der træffes endelig afgørelse om visse indvirkninger af et projekt på miljøet, allerede inden offentligheden har haft mulighed for at udtale sig om disse indvirkninger i forbindelse med miljøkonsekvensvurderingen. I så fald vil alle muligheder nemlig ikke længere stå åbne.

65. Derudover præciserer VVM-direktivets artikel 8, at der skal tages hensyn til de i henhold til artikel 5, 6 og 7 indhentede oplysninger i forbindelse med tilladelsesproceduren. Dette indebærer ifølge anden betragtning og fast retspraksis, at den kompetente myndighed som led i beslutningsprocessen på et så tidligt stadium som muligt tager indvirkningen af alle tekniske planlægnings- og beslutningsprocesser på miljøet i betragtning, idet formålet er fra starten at undgå dannelsen af forurening eller gener frem for senere at forsøge at modvirke deres virkninger²⁸.

66. Hvis myndighederne imidlertid træffer afgørelse om visse miljøpåvirkninger, allerede inden miljøkonsekvensvurderingen er foretaget, kan de naturligvis ikke tage hensyn til resultaterne af høringerne og de indhentede oplysninger²⁹.

67. Endelig skal der i denne sammenhæng også tages hensyn til den retsbeskyttelse, som skal sikres i henhold til VVM-direktivets artikel 11, en bestemmelse, der ligeledes gennemfører Aarhuskonventionen. I henhold til denne bestemmelse er der under visse omstændigheder adgang til at få prøvet den materielle og processuelle lovlighed af enhver afgørelse, handling eller undladelse, der er omfattet af VVM-direktivets bestemmelser om offentlig deltagelse.

68. En projekttilladelse i henhold til VVM-direktivets artikel 2, stk. 1, er således en afgørelse, der kan anfægtes.

69. VVM-direktivet fastsætter ganske vist ikke, hvilke konsekvenser visse resultater af miljøkonsekvensvurderingen har for denne tilladelse³⁰. Disse konsekvenser er i stedet fastsat i andre ordninger for så vidt angår beskyttelsen af arter, f.eks. i habitatdirektivet og fugledirektivet og i de relevante gennemførelsesbestemmelser i den nationale lovgivning.

²⁶ – Artikel 3 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/35/EF af 26.5.2003 om mulighed for offentlig deltagelse i forbindelse med udarbejdelse af visse planer og programmer på miljøområdet og om ændring af Rådets direktiv 85/337/EØF og 96/61/EF for så vidt angår offentlig deltagelse og adgang til klage og domstolsprøvelse (EUT 2003, L 156, s. 17).

²⁷ – Konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet fra 1998 (EUT 2005, L 124, s. 4), vedtaget ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17.2.2005 (EUT 2005, L 124, s. 1).

²⁸ – Dom af 7.1.2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, præmis 51), af 12.11.2019, Kommissionen mod Irland (Windfarm Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, præmis 73), og af 28.5.2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, præmis 78).

²⁹ – Jf. dom af 3.3.2011, Kommissionen mod Irland (C-50/09, EU:C:2011:109, præmis 81, 84 og 85).

³⁰ – Jf. mit forslag til afgørelse Leth (C-420/11, EU:C:2012:701, punkt 48).

70. Lovligheden af den tilladelse i henhold til VVM-direktivets artikel 2, stk. 1, som gives på grundlag af miljøkonsekvensvurderingen, afhænger således af, om det pågældende projekt overholder disse andre miljøretnlige bestemmelser. Såfremt det i forbindelse med miljøkonsekvensvurderingen har vist sig, at projektet er uforeneligt med miljøretnlige krav i andre ordninger, kan denne tilladelse ikke gives³¹.

71. Derfor omfatter domstolsprøvelsen i henhold til VVM-direktivets artikel 11 som minimum de nationale retsregler, som gennemfører Unionens miljølovgivning, samt de EU-retlige miljøbestemmelser, der har direkte virkning³².

72. Eftersom klage- og søgsmålsretten i henhold til VVM-direktivets artikel 11 er knyttet til den omfattende miljøkonsekvensvurdering, skal denne ret i øvrigt udøves på grundlag af de resultater, der er fremkommet ved denne vurdering. Disse resultater giver nemlig mulighed for at identificere miljøretnlige argumenter, der kan anvendes til støtte for en klage eller et søgsmål, eller de kan vise, at der ikke er grund til at iværksætte en klage eller et søgsmål.

73. Det vil være uforeneligt hermed at træffe *endelig* afgørelse om visse miljøpåvirkninger, allerede inden miljøkonsekvensvurderingen er foretaget. Selv hvis en sådan delafgørelse kan anfægtes særskilt, vil klagen eller søgsmålet i reglen skulle iværksættes, uden at resultaterne af miljøkonsekvensvurderingen foreligger.

74. En forlods afgørelse om visse miljøindvirkninger af et projekt, som er undergivet miljøkonsekvensvurderingen, kan derfor kun være af *foreløbig* karakter. Endelige afgørelser kan kun træffes på grundlag af denne vurdering og dermed tidsmæssigt set nødvendigvis, efter at denne er foretaget. De skal derudover kunne anfægtes i fuldt omfang og uafhængigt af den foreløbige afgørelse på grundlag af VVM-direktivets artikel 11.

75. Den foreløbige afgørelse kan derfor ikke give bygherren nogen fuldstændig retssikkerhed med henblik på dens genstand og resultat, men den kan give et fingerpeg om, hvorvidt visse miljøpåvirkninger ud fra de foreliggende oplysninger er til hinder for projektet.

76. Ud fra oplysningerne i anmodningen om præjudiciel afgørelse og Cimenteries CBR's anbringender kan det ikke udelukkes, at den belgiske lovgivning opfylder disse krav. Ifølge disse bevarer den myndighed, der har kompetence til at udstede samlede tilladelser, nemlig muligheden for at anlægge en strengere bedømmelse af virkningerne på miljøet af denne drift i forhold til de parametre, som er fastlagt af ophavsmanden til den første afgørelse. Såfremt dette er korrekt, kan denne myndighed, når tilladelsen gives i henhold til VVM-direktivets artikel 2, stk. 1, tage behørigt hensyn til eventuelle konflikter med beskyttelsen af arter, som først har vist sig i forbindelse med miljøkonsekvensvurderingen. I retsmødet anførte forskellige procesdeltagere imidlertid, at tilladelsen vedrørende beskyttelse af arter alligevel kan blive endelig uafhængigt af miljøkonsekvensvurderingen, hvilket ville rejse tvivl om en omfattende retsbeskyttelse i henhold til artikel 11.

³¹ – Jf. i denne retning dom af 28.5.2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, præmis 75 og 76), om vandrammedirektivet.

³² – Dom af 12.5.2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, præmis 48), af 15.10.2015, Kommissionen mod Tyskland (C-137/14, EU:C:2015:683, præmis 92), og af 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, præmis 59).

V. Forslag til afgørelse

77. Jeg foreslår derfor Domstolen, at den besvarer anmodningen om præjudiciel afgørelse således:

»Det er foreneligt med direktiv 2011/92/EU om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, når der, allerede inden vedtagelsen af den grundlæggende afgørelse, på grundlag af hvilken bygherren får ret til at gennemføre et projekt, og før den offentlige deltagelse inden for rammerne af miljøkonsekvensvurderingen af det pågældende projekt, træffes en foreløbig afgørelse om tilladelse til påvirkning af beskyttede arter i forbindelse med dette projekt.

Miljøkonsekvensvurderingen i henhold til artikel 3, 5, 6 og 7 i direktiv 2011/92 skal dog omfatte projektets indvirkning på beskyttede arter, selv om der allerede er truffet foreløbig afgørelse herom. De kompetente myndigheder skal derudover, uanset den forlods truffne afgørelse, afslå tilladelsen i medfør af direktivets artikel 2, stk. 1, såfremt vurderingen viser, at projektet ikke er foreneligt med EU-rettens bestemmelser om beskyttelse af arter. Tilladelsen til at fravige kravene til beskyttelse af arter i forbindelse med projektet skal endelig kunne anfægtes på grundlag af miljøkonsekvensvurderingen i overensstemmelse med direktivets artikel 11.«