



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Syvende Afdeling)

6. juli 2023*

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – direktiv 92/43/EØF – bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter – artikel 12 – streng beskyttelsesordning for visse dyrearter – artikel 16 – fravigelse – nærmere regler for indrømmelse af en sådan fravigelse – offentlighedens ret til deltagelse«

I sag C-166/22,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af High Court (ret i første instans, Irland) ved afgørelse af 14. januar 2022, indgået til Domstolen den 25. februar 2022, i sagen

Hellfire Massy Residents Association

mod

An Bord Pleanála,

Minister for Housing, Local Government and Heritage,

Irland,

Attorney General,

procesdeltagere:

South Dublin County Council,

An Taisce – The National Trust for Ireland,

Save Our Bride Otters,

har

DOMSTOLEN (Syvende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, M.L. Arastey Sahún, og dommerne F. Biltgen og J. Passer (refererende dommer),

* Processprog: engelsk.

generaladvokat: J. Kokott,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Hellfire Massy Residents Association ved solicitor B. Harrington, J. Devlin, SC, og J. Kenny, BL,
- An Bord Pleanála ved R. Minch, SC, solicitor L. Mullett, B. Foley, SC, og S. Hughes, BL,
- Minister for Housing, Local Government and Heritage, Ireland og Attorney General ved M. Browne, J. Brennan og A. Joyce, som befuldmægtigede, bistået af E. Barrington og T. Flynn, SC,
- Save Our Bride Otters og An Taisce – The National Trust for Ireland ved solicitor F. Logue,
- den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget,
- Europa-Kommissionen ved G. Gattinara og C. Hermes, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 12 og 16 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) samt artikel 6, stk. 1-9, og artikel 9, stk. 2, i konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, der blev undertegnet i Århus den 25. juni 1998 og godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17. februar 2005 (EUT 2005, L 124, s. 1, herefter »Århuskonventionen«).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side Hellfire Massy Residents Association og på den anden side An Bord Pleanála (naturstyrelsen, Irland) (herefter »styrelsen«), Minister for Housing, Local Government and Heritage (ministeren for boliger, lokalforvaltning og kulturarv, Irland), Ireland (Irland) og Attorney General (statsadvokaten, Irland) (herefter samlet »de irske myndigheder«) vedrørende gyldigheden af for det første en byggetilladelse udstedt af styrelsen og for det andet bestemmelserne til gennemførelse af artikel 12 og 16 i direktiv 92/43 i irsk ret.

Retsforskrifter

Folkeretten

3 Århuskonventionens artikel 6, stk. 1, bestemmer følgende:

»Hver part:

- a) anvender bestemmelserne i denne artikel i forbindelse med afgørelser om, hvorvidt der skal gives tilladelse til forslag til aktiviteter, der er indeholdt i bilag I
- b) anvender, i overensstemmelse med sin nationale ret, også bestemmelserne i denne artikel i relation til afgørelser vedrørende foreslåede aktiviteter, som ikke er indeholdt i [bilag] I, men som kan have væsentlig indvirkning på miljøet. Med henblik herpå afgør parterne, om en sådan foreslået aktivitet skal være undergivet disse bestemmelser, og
- c) kan, fra sag til sag, såfremt der er hjemmel hertil i national ret, beslutte ikke at anvende bestemmelserne i denne artikel til foreslåede aktiviteter, der tager sigte på nationalt forsvar, hvis den pågældende part vurderer, at en sådan anvendelse vil skade dette sigte.«

4 Artikel 6, stk. 2-9, fastsætter de nærmere regler for offentlig deltagelse i en beslutningsproces.

5 Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, bestemmer følgende:

»Hver part sikrer, inden for rammerne af dens nationale lovgivning, at medlemmer af den berørte offentlighed:

a) som har tilstrækkelig interesse, eller, alternativt,

b) hvis en parts administrative regler stiller krav herom, som hævder, at en rettighed er krænket,

har adgang til ved en domstol og/eller et andet ved lov etableret uafhængigt og upartisk organ at få prøvet den materielle og processuelle lovlighed af enhver afgørelse, handling eller undladelse, der er omfattet af bestemmelserne i artikel 6 og, hvor der er hjemmel i national ret og, med forbehold for stk. 3 nedenfor, af andre relevante bestemmelser i denne konvention.

Hvad der udgør tilstrækkelig interesse eller en krænkelse af en rettighed fastsættes i overensstemmelse med kravene i national ret og i overensstemmelse med det mål at give den berørte offentlighed vid adgang til klage og domstolsprøvelse inden for rammerne af denne konvention. Med henblik herpå skal den interesse, som en hvilken som helst ikke-statslig organisation, der opfylder de krav, der er fastsat i artikel 2, stk. 5, måtte have, anses for at være tilstrækkelig i relation til formålet med litra a) ovenfor. Sådanne organisationer skal også anses for at have rettigheder, der kan krænkes med henblik på formålet med litra b) ovenfor.

Bestemmelserne i dette stk. 2 udelukker ikke muligheden for foreløbig prøvelse ved en administrativ myndighed og påvirker ikke krav om udtømmning af administrative klagemuligheder forinden sagen påklages eller indbringes for domstolen, hvor et sådant krav måtte eksistere efter national ret.«

EU-retten

Direktiv 92/43

6 Artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/43 har følgende ordlyd:

»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 Dette direktivs artikel 12 bestemmer følgende:

»1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at indføre en streng beskyttelsesordning i det naturlige udbredelsesområde for de dyrearter, der er nævnt i bilag IV, litra a), med forbud mod:

- a) alle former for forsætlig indfangning eller drab af enheder af disse arter i naturen
- b) forsætlig forstyrrelse af disse arter, i særdeleshed i perioder, hvor dyrene yngler, udviser yngelpleje, overvintrer eller vandrer
- c) forsætlig ødelæggelse eller indsamling af æg i naturen
- d) beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder.

2. For disse dyrearter forbyder medlemsstaterne opbevaring, transport eller salg af eller bytte med og udbud til salg eller bytte af enheder, der er indsamlet i naturen, med undtagelse af dem, der lovligt er indsamlet inden iværksættelsen af dette direktiv.

3. Forbuddene i stk. 1, litra a) og b), samt stk. 2 gælder for alle livsstadier hos de dyr, der er omfattet af denne artikel.

4. Medlemsstaterne indfører en ordning med tilsyn med uforsætlig indfangning eller drab af de dyrearter, der er nævnt i bilag IV, litra a). På grundlag af de indhentede oplysninger gennemfører medlemsstaterne de yderligere undersøgelser eller træffer de bevaringsforanstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at uforsætlig indfangning eller drab ikke får en væsentlig negativ virkning for de pågældende dyrearter.«

8 Det nævnte direktivs artikel 16 fastsætter følgende:

»1. Hvis der ikke findes nogen anden brugbar løsning, og fravigelsen ikke hindrer opretholdelse af den pågældende bestands bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde, kan medlemsstaterne fravige bestemmelserne i artikel 12, 13, 14 og 15, litra a) og b):

- a) for at beskytte vilde dyr og planter og bevare naturtyperne

- b) for at forhindre alvorlig skade navnlig på afgrøder, besætning, skove, fiskeri, vand og andre former for ejendom
- c) af hensyn til den offentlige sundhed og sikkerhed eller af andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social og økonomisk art, og hensyn til væsentlige gavnlige virkninger på miljøet
- d) med henblik på forskning og undervisning, genopretning af en bestand, gendudsætning af disse arter og opdræt med henblik herpå, herunder kunstig opformering af planter
- e) for under omhyggeligt kontrollerede betingelser selektivt og i begrænset omfang at tillade indsamling eller opbevaring af enheder af de arter, der er nævnt i bilag IV, i et antal, der er begrænset og specificeret af de kompetente nationale myndigheder.

2. Medlemsstaterne sender hvert [andet] år en rapport til Kommissionen efter den model, som [det udvalg, der er nedsat i henhold til artikel 20,] fastlægger, om fravigelserne efter stk. 1. Kommissionen udtaler sig om fravigelserne inden for højst tolv måneder efter modtagelsen af rapporten og underretter udvalget.

3. Rapporterne skal indeholde oplysninger om:

- a) de arter, der er omfattet af fravigelserne, og begrundelsen herfor, bl.a. risikoens art, med angivelse i givet fald af afviste alternative løsninger og anvendte videnskabelige oplysninger
- b) de midler, ordninger eller metoder, der er tilladt i forbindelse med indfangning eller drab af dyrearter, og begrundelsen for anvendelsen heraf
- c) de omstændigheder med hensyn til tid og sted, hvorunder disse fravigelser tillades
- d) den myndighed, der er bemyndiget til at erklære og kontrollere, at disse betingelser er opfyldt, og til at træffe beslutning om, hvilke midler, ordninger eller metoder der må anvendes, inden for hvilke grænser og af hvilke tjenester, samt hvilke personer der har ansvaret for gennemførelsen
- e) de kontrolforanstaltninger, der iværksættes, og resultaterne heraf.«

Direktiv 2011/92/EU

- 9 Følgende fremgår af anden betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EUT 2012, L 26, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/52/EU af 16. april 2014 (EUT 2014, L 124, s. 1) (herefter »direktiv 2011/92«):

»I henhold til bestemmelserne i artikel 191 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde bygger [Den Europæiske Unions] politik på miljøområdet navnlig på forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats, princippet om indgreb over for miljøskader fortrinsvis ved kilden og princippet om, at forureneren betaler. Indvirkningerne på miljøet bør tages i betragtning på et så tidligt stadium som muligt i alle tekniske planlægnings- og beslutningsprocesser.«

10 Artikel 1, stk. 2, i direktiv 2011/92 har følgende ordlyd:

»I dette direktiv forstås ved:

a) »projekt«:

- gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder
- andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, herunder sådanne, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden

[...]

c) »tilladelse«: afgørelse fra den eller de kompetente myndighed(er), som giver bygherren ret til at gennemføre projektet

[...]«

11 Dette direktivs artikel 2, stk. 1-3, fastsætter følgende:

»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 deres indvirkninger på miljøet, inden der gives tilladelse. Disse projekter er defineret i artikel 4.

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

3. For projekter, for hvilke kravet om miljøkonsekvensvurdering hidrører både fra nærværende direktiv og fra [direktiv 92/43] og/eller Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF [af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle (EUT 2010, L 20, s. 7)], 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.

[...]«

12 Artikel 3, stk. 1, i direktiv 2011/92 bestemmer følgende:

»Miljøkonsekvensvurderingen skal, afhængigt af hvert enkelt tilfælde, bestå i på passende måde at påvise, beskrive og vurdere et projekts væsentlige direkte og indirekte virkninger på følgende faktorer:

a) befolkning og menneskers sundhed

- b) biologiske mangfoldighed med særlig vægt på arter og naturtyper, der er beskyttet i henhold til direktiv [92/43] og direktiv [2009/147]
- c) jordarealer, jordbund, vand, luft og klima
- d) materielle goder, kulturarv og landskabet
- e) samspillet mellem faktorerne i litra a)-d).«

13 Artikel 8a i direktiv 2011/92 har følgende ordlyd:

»1. Afgørelsen om tilladelse skal mindst omfatte følgende oplysninger:

- a) den i artikel 1, stk. 2, litra g), nr. iv), omhandlede begrundede konklusion
- b) alle de miljømæssige betingelser, der er knyttet til afgørelsen, en beskrivelse af alle projektets særkender og/eller de foranstaltninger, der påtænkes truffet for at undgå, forebygge eller begrænse og om muligt neutralisere væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet, samt, hvis det er relevant, overvågningsforanstaltninger.

[...]

4. I overensstemmelse med de i stk. 1, litra b), omhandlede krav sikrer medlemsstaterne, at projektets særkender og/eller de foranstaltninger, der påtænkes truffet for at undgå, forebygge eller begrænse og om muligt neutralisere væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet, gennemføres af bygherren, og fastlægger procedurerne for overvågning af væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet.

Typen af parametre, der skal overvåges, og varigheden af overvågningen skal stå i et rimeligt forhold til projektets art, placering og dimensioner samt omfanget af dets indvirkninger på miljøet.

Hvor det er hensigtsmæssigt, kan der anvendes eksisterende overvågningsordninger, der er indført som følge af anden EU-lovgivning end dette direktiv og af national lovgivning, med henblik på at undgå dobbeltovervågning.

[...]«

Irsk ret

14 Artikel 51 i European Communities (Birds and Natural Habitats) Regulations 2011 (bekendtgørelse af 2011 om gennemførelse af De Europæiske Fællesskabers habitatdirektiv og fugledirektiv) (herefter »bekendtgørelsen af 2011«) fastsætter følgende:

»(1) Ministeren [for kunst, kulturarv og de irsktalende områder] træffer de nødvendige foranstaltninger til at indføre en streng beskyttelsesordning for dyr af de arter, der er omhandlet i bilag 1, del 1.

(2) Uanset et eventuelt retligt eller andet samtykke, som er givet af en offentlig myndighed til en person, eller som en person er i besiddelse af, undtagen i medfør af en fravigelse tilladt af ministeren i henhold til artikel 54, gør en person, der, for så vidt angår de arter, der er omhandlet i bilag 1, del 1,

- (a) forsætligt indfanger eller dræber enheder af disse arter i naturen
- (b) forsætligt forstyrrer disse arter, i særdeleshed i perioder, hvor dyrene yngler, udviser yngelpleje, overvintrer eller vandrer
- (c) forsætligt indsamler eller ødelægger disse arters æg i naturen
- (d) beskadiger eller ødelægger et sådant dyrs yngle- eller rasteområde eller
- (e) opbevarer, transporterer, sælger eller bytter enheder af disse arter, der er indsamlet i naturen, med undtagelse af dem, der lovligt er indsamlet som omhandlet i artikel 12, stk. 2, i direktiv [92/43],
sig skyldig i en lovovertrædelse.

(3) Forbuddene i stk. 2 gælder for alle livsstadier for de dyrebestande, på hvilke denne bekendtgørelse finder anvendelse.

(4) Ministeren indfører en ordning med tilsyn med uforsætlig indfangning og drab af dyr af de arter, der er nævnt i bilag 1, del 1, og gennemfører på grundlag af de indhentede oplysninger yderligere undersøgelser eller træffer de bevaringsforanstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at uforsætlig indfangning eller drab ikke får en væsentlig negativ virkning for de pågældende dyrearter.«

15 Artikel 54 i bekendtgørelsen af 2011 bestemmer følgende:

»(1) Enhver kan indgive ansøgning til ministeren eller den eller de regeringsministre, der har ansvaret for de fiskearter, der er omhandlet i bilag 1, del 2, om tilladelse til at fravige overholdelsen af kravene i henhold til bestemmelserne i artikel 51, 52 og 53.

(2) Hvis der ikke findes nogen anden brugbar løsning, og fravigelsen ikke hindrer opretholdelse af en gunstig bevaringsstatus for bestande af de arter, der er omhandlet i direktiv [92/43], i deres naturlige udbredelsesområde, kan ministeren eller den eller de regeringsministre, der har ansvaret for de fiskearter, der er omhandlet i bilag 4, meddele en eller flere personer tilladelse til en sådan fravigelse

- (a) for at beskytte vilde dyr og planter og bevare naturtyperne
- (b) for at forhindre alvorlig skade navnlig på afgrøder, besætning, skove, fiskeri, vand og andre former for ejendom
- (c) af hensyn til den offentlige sundhed og sikkerhed eller af andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social og økonomisk art, og hensyn til væsentlige gavnlige virkninger på miljøet

- (d) med henblik på forskning og undervisning, genopretning af en bestand, genudsætning af disse arter og opdræt med henblik herpå, herunder kunstig opformering af planter, eller
 - (e) for under omhyggeligt kontrollerede betingelser selektivt og i begrænset omfang at tillade indsamling eller opbevaring af visse enheder af de arter, der er nævnt i bilag 1, i det antal, der er angivet i tilladelsen til fravigelse.
- (3) For fravigelser, der tillades i henhold til stk. 2, gælder de betingelser, forbehold, begrænsninger eller krav, som ministeren finder hensigtsmæssige.
- (4) Alle betingelser, forbehold, begrænsninger eller krav, der gælder for en fravigelse, der tillades i henhold til stk. 2, skal være angivet i tilladelsen.
- (5) En fravigelse, der tillades i henhold til denne artikel, er omfattet af bestemmelserne i artikel 14, stk. 2-5, i Protection of Animals (Amendment) Act 1965 [lov af 1965 om beskyttelse af dyr (ændring)], uden at dette berører de betingelser, forbehold, begrænsninger eller krav, som er angivet i tilladelsen.
- (6) Ministeren sender hvert andet år en rapport til Europa-Kommissionen efter den model, som Kommissionen fastlægger, om fravigelserne efter stk. 2.
- (7) Den i stk. 6 omhandlede rapport skal indeholde oplysninger om:
- (a) de arter, der er omfattet af fravigelserne, og begrundelsen herfor, bl.a. risikoens art, med angivelse, hvis det er relevant, af afviste alternative løsninger og anvendte videnskabelige oplysninger
 - (b) de midler, ordninger eller metoder, der er tilladt i forbindelse med indfangning eller drab af dyrearter, og begrundelsen for anvendelsen heraf
 - (c) de omstændigheder med hensyn til tid og sted, hvorunder disse fravigelser tillades
 - (d) den myndighed, der er bemyndiget til at erklære og kontrollere, at disse betingelser er opfyldt, og til at træffe beslutning om, hvilke midler, ordninger eller metoder der må anvendes, inden for hvilke grænser og af hvilke tjenester, samt hvilke personer der har ansvaret for gennemførelsen, og
 - (e) de kontrolforanstaltninger, der iværksættes, og resultaterne heraf.«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 16 Ved afgørelse af 25. juni 2020 meddelte styrelsen South Dublin County Council (grevskabsrådet i South Dublin) tilladelse til et projekt bestående af to bygninger omfattende et besøgscenter på Montpelier Hill i County Dublin, en trætopgangbro/fodgængerbro over en regional vej, konvertering af en nåleskov til løvskov og bevaringsarbejder på eksisterende strukturer.
- 17 I afgørelsen var det anført, at styrelsen havde foretaget en passende vurdering som omhandlet i artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/43 og konkluderet, at der ikke var nogen negativ virkning på europæiske lokaliteter.

- 18 Ifølge afgørelsen havde styrelsen ligeledes gennemført en miljøkonsekvensvurdering som omhandlet i direktiv 2011/92 og konkluderet, at såfremt de betingelser, der var fastsat i samme afgørelse, blev overholdt, ville det foreslåede projekts indvirkning på miljøet være acceptabel.
- 19 Ved en dom af 2. juli 2021 forkastede den forelæggende ret det søgsmål, som sagsøgeren i hovedsagen havde anlagt til prøvelse af afgørelsen af 25. juni 2020, undtagen med hensyn til det anbringende, hvorved gyldigheden af artikel 51 og 54 i bekendtgørelsen af 2011 blev anfægtet hvad angår situationen efter vedtagelsen af denne afgørelse.
- 20 Sagsøgeren i hovedsagen har med dette anbringende i det væsentlige gjort gældende, at den strenge beskyttelsesordning, som er fastsat i artikel 12 i direktiv 92/43, således som denne er gennemført i irsk ret, er ugyldig, for så vidt som den dels ikke integrerer den fravigelsesmekanisme, der er fastsat i dette direktivs artikel 16, i proceduren for tilladelse til projekter, dels ikke fastsætter bestemmelser om en passende offentlig deltagelse og således tilsidesætter Århuskonventionen.
- 21 Styrelsen og de irske myndigheder har bestridt rigtigheden af dette anbringende. De har i øvrigt bestridt, at sagsøgeren i hovedsagen dels kan påberåbe sig Århuskonventionen uden udtrykkeligt at have henvist til denne konvention i sine processkrifter, dels kan påberåbe sig en eventuel fremtidig skade på strengt beskyttede arter.
- 22 På denne baggrund har High Court (ret i første instans, Irland) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Indebærer de generelle EU-retlige principper, der følger af EU-rettens forrang, at en national procesregel, hvorefter en sagsøger under en retssag udtrykkeligt skal påberåbe sig de relevante retsfor skrifter, ikke kan udelukke, at en sagsøger, som bestrider den nationale rets forenelighed med givne EU-retlige forskrifter, også støtter sig til en anfægtelse baseret på retsdoktriner eller instrumenter, der skal anses for naturligt relevante for fortolkningen af disse EU-retlige forskrifter, såsom princippet om, at EU-miljøretten skal fortolkes i overensstemmelse med [Århuskonventionen], som en integrerende del af Unionens retsorden?
- 2) Indebærer artikel 12 og/eller 16 i direktiv [92/43] og/eller disse bestemmelser, sammenholdt med [Århuskonventionens] artikel 9, stk. 2 [...], og/eller sammenholdt med princippet om, at medlemsstaterne skal træffe alle nødvendige specifikke foranstaltninger til effektiv gennemførelse af direktivet, at en national procesregel, hvorefter en sagsøger ikke må rejse et »hypotetisk spørgsmål«, men »skal være berørt i realiteten eller faktisk«, før vedkommende kan klage over den nationale lovgivnings forenelighed med EU-retten, ikke kan gøre[s] gældende for at hindre en indsigelse fra en sagsøger, der har påberåbt sig retten til offentlig deltagelse i forbindelse med en administrativ afgørelse, og som derefter ønsker at anfægte gyldigheden af en bestemmelse i national lovgivning under henvisning til EU-retten i forventning om fremtidige skader på miljøet som følge af en påstået mangel i den nationale lovgivning, når der er en rimelig mulighed for en sådan fremtidig skade, navnlig fordi der er givet tilladelse til at bygge i et område, der er levested for arter, der er underlagt streng beskyttelse, og/eller fordi der ved anvendelse af forsigtighedsprincippet er mulighed for, at undersøgelser efter tilladelsen kan gøre det nødvendigt at ansøge om en fravigelse i henhold til direktivets artikel 16?

- 3) Indebærer artikel 12 og/eller 16 i direktiv [92/43] og/eller disse bestemmelser sammenholdt med artikel 6, stk. 1-9, og/eller artikel 9, stk. 2, i [Århuskonventionen] og/eller med princippet om, at medlemsstaterne skal træffe alle nødvendige specifikke foranstaltninger til effektiv gennemførelse af direktivet, at en ordning for tilladelser til fravigelser, der er fastsat i national ret med henblik på at gennemføre direktivets artikel 16, ikke bør være parallel til og uafhængig af ordningen for tilladelser til at bygge, men bør være en del af en integreret godkendelsesproces, der omfatter en afgørelse truffet af en kompetent myndighed (i modsætning til en ad hoc-bedømmelse, som bygherren selv foretager på grundlag af en generel strafferetlig bestemmelse) med hensyn til, om der skal ansøges om en tilladelse til fravigelse på grund af forhold, der er opstået efter udstedelsen af tilladelsen til at bygge, og/eller som indebærer en afgørelse fra en kompetent myndighed om, hvilke undersøgelser der er nødvendige i forbindelse med vurderingen af, om der skal ansøges om en sådan tilladelse?
- 4) Indebærer artikel 12 og/eller 16 i direktiv [92/43] og/eller disse bestemmelser sammenholdt med artikel 6, stk. 1-9, og/eller artikel 9, stk. 2, i [Århuskonventionen], at der i forbindelse med et projekt, hvor tilladelsen til at bygge er blevet underkastet en passende vurdering i henhold til artikel 6, stk. 3, i direktiv [92/43], og i en sammenhæng, hvor der efter tilladelsen kan søges om en fravigelse i henhold til artikel 16 i direktiv [92/43], foreligger krav om en procedure med offentlighedens deltagelse i overensstemmelse med Århuskonventionens artikel 6?»

Spørgsmålet, om anmodningen om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling

- 23 De irske myndigheder og den polske regering har anført, at den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse ikke kan antages til realitetsbehandling, hvilket de i det væsentlige har begrundet med, at den vedrører retlige spørgsmål, der tager udgangspunkt i et hypotetisk scenario.
- 24 I denne henseende bemærkes, at det ifølge fast retspraksis inden for rammerne af det samarbejde, der i henhold til artikel 267 TEUF er indført mellem Domstolen og de nationale retter, udelukkende tilkommer den nationale ret, for hvilken tvisten er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, der skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, både om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, og relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de stillede spørgsmål vedrører fortolkningen af EU-retten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse herom (dom af 21.3.2023, Mercedes-Benz Group (Ansvar for fabrikanten af køretøjer udstyret med manipulationsanordninger), C-100/21, EU:C:2023:229, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).
- 25 Heraf følger, at der foreligger en formodning for, at spørgsmål om EU-retten er relevante. Domstolen kan kun afvise at træffe afgørelse om et præjudicielt spørgsmål fremsat af en national ret, hvis det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, såfremt problemet er af hypotetisk karakter, eller såfremt Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan give en hensigtsmæssig besvarelse af de forelagte spørgsmål (dom af 21.3.2023, Mercedes-Benz Group (Ansvar for fabrikanten af køretøjer udstyret med manipulationsanordninger), C-100/21, EU:C:2023:229, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).

- 26 I det foreliggende tilfælde bemærkes, at anmodningen om præjudiciel afgørelse er blevet forelagt Domstolen i forbindelse med et søgsmål med påstand om bl.a., for det første at afgørelsen af 25. juni 2020 annulleres, og for det andet at artikel 51 og 54 i bekendtgørelsen af 2011 erklæres ugyldige.
- 27 Det følger af denne anmodning om præjudiciel afgørelse og af sagsakterne for Domstolen, navnlig den forelæggende rets dom af 2. juli 2021, at selv om den forelæggende ret allerede har forkastet anbringendet vedrørende annullation af afgørelsen af 25. juni 2020 og i denne forbindelse ligeledes har forkastet anbringendet vedrørende ugyldighed af artikel 51 og 54 i bekendtgørelsen af 2011 for så vidt angår indvirkningen af disse bestemmelsers eventuelle ugyldighed på lovligheden af proceduren for vedtagelse af denne afgørelse, skal den stadig træffe afgørelse om dette anbringende med hensyn til situationen efter vedtagelsen af denne afgørelse.
- 28 På dette grundlag skal anmodningen om præjudiciel afgørelse antages til realitetsbehandling.

Om de præjudicielle spørgsmål

Det tredje og det fjerde spørgsmål

- 29 Den forelæggende ret ønsker med det tredje og det fjerde spørgsmål, der skal behandles før det første og det andet spørgsmål, nærmere bestemt oplyst, om artikel 12 og 16 i direktiv 92/43 skal fortolkes således, at de kræver, at national lovgivning til gennemførelse af disse bestemmelser i direktiv 92/43 i national ret fastsætter dels en tilladelsesprocedure, der omfatter en afgørelse truffet af en kompetent myndighed med henblik på at afgøre, om der skal ansøges om en fravigelse i henhold til dette direktivs artikel 16 på grund af forhold, der er konstateret efter udstedelsen af tilladelsen til et projekt, og/eller om der er behov for undersøgelser i denne forbindelse, dels offentlig deltagelse i denne fravigelsesprocedure.
- 30 I denne henseende skal det blot bemærkes, at artikel 12 og 16 i direktiv 92/43, der ikke alene vedrører aktiviteter, der gennemføres i forbindelse med projekter som omhandlet i artikel 1, stk. 2, litra a), i direktiv 2011/92, men alle menneskelige aktiviteter, ikke kræver, at fravigelsesproceduren i henhold til artikel 16 i direktiv 92/43 integreres i procedurerne for tilladelse til sådanne projekter, eller at der fastsættes bestemmelser om offentlig deltagelse i en sådan fravigelsesprocedure.
- 31 Direktiv 92/43 fastsætter ikke nogen forpligtelse i denne henseende, og det gør direktiv 2011/92 i øvrigt heller ikke.
- 32 Artikel 2, stk. 2, i direktiv 2011/92 vedrører ganske vist integrering af procedurerne. Denne bestemmelse fastsætter imidlertid blot, at det er muligt at lade miljøkonsekvensvurderingen indgå i medlemsstaternes gældende procedurer for tilladelse til projekter eller, i mangel heraf, i andre procedurer eller i de procedurer, der skal udarbejdes for at opfylde dette direktivs målsætninger. I øvrigt indskrænker det nævnte direktivs artikel 2, stk. 3, sig til at kræve, at medlemsstaterne for projekter, for hvilke kravet om miljøkonsekvensvurdering hidrører både fra direktiv 2011/92 og fra direktiv 92/43 og/eller direktiv 2009/147, »sikrer [...], hvor relevant, at der fastlægges en samordnet og/eller fælles procedure, der opfylder kravene i nævnte EU-lovgivning«.

- 33 På samme måde omhandler artikel 8a, stk. 1, litra b), i direktiv 2011/92, selv om denne bestemmelse kræver, at afgørelsen om tilladelse, »hvis det er relevant, [omfatter] overvågningsforanstaltninger«, såsom de foranstaltninger, der, således som det følger af sagsakterne for Domstolen, synes at være blevet fastsat ved afgørelsen af 25. juni 2020, ikke udtrykkeligt fravigelsesproceduren i henhold til artikel 16 i direktiv 92/43.
- 34 Irland kan derfor ikke i forbindelse med tvisten i hovedsagen foreholdes ikke at have vedtaget en fuldstændig lovramme, idet artikel 51 og 54 i bekendtgørelsen af 2011 ordret gengiver det væsentlige i indholdet af dette direktivs artikel 12 og 16.
- 35 Artikel 12 og 16 i direktiv 92/43, og dermed artikel 51 og 54 i bekendtgørelsen af 2011, der gennemfører disse bestemmelser i national ret, skal imidlertid fortolkes og anvendes i overensstemmelse med de krav, der følger af andre EU-retsakter og af internationale konventioner, der er bindende for Unionen, navnlig de krav, der følger af direktiv 2011/92 og Århuskonventionen som fortolket i Domstolens praksis.
- 36 Det følger af denne praksis, at i det konkrete tilfælde, hvor gennemførelsen af et projekt, der er underlagt den dobbelte forpligtelse til vurdering og tilladelse, som er fastsat i artikel 2, stk. 1, i direktiv 2011/92, for det første indebærer, at bygherren ansøger om og opnår indrømmelse af en fravigelse fra de foranstaltninger til beskyttelse af dyre- og plantearter, der er fastsat i de bestemmelser i national ret, der sikrer gennemførelsen af artikel 12 og 13 i direktiv 92/43, og hvor en medlemsstat for det andet overdrager beføjelsen til at meddele en sådan fravigelse til en anden myndighed end den, hvortil den overdrager beføjelsen til at give tilladelse til dette projekt, skal denne eventuelle fravigelse nødvendigvis være vedtaget, inden der gives tilladelse til det nævnte projekt. I modsat fald gives denne tilladelse nemlig på et ufuldstændigt grundlag, og den opfylder således ikke de gældende krav (jf. i denne retning dom af 24.2.2022, *Namur-Est Environnement*, C-463/20, EU:C:2022:121, præmis 52 og 59 og den deri nævnte retspraksis).
- 37 Som det fremgår af sagsakterne for Domstolen og navnlig den forelæggende rets dom af 2. juli 2021, har sidstnævnte, der alene har kompetence til at fastlægge og bedømme de faktiske omstændigheder i tvisten i hovedsagen, imidlertid allerede fastslået, at det på tidspunktet for vedtagelsen af afgørelsen af 25. juni 2020 ikke var godtgjort, at det var nødvendigt at opnå en fravigelse i henhold til artikel 54 i bekendtgørelsen af 2011. Det følger heraf, at den situation, der er omhandlet i den foregående præmis, nemlig at opnåelse af en sådan fravigelse er påkrævet forud for en tilladelse, ikke forelå i nærværende tilfælde.
- 38 Det skal tilføjes, at direktiv 2011/92 – hvis målsætning ifølge anden betragtning hertil er, at indvirkningerne på miljøet tages i betragtning på et så tidligt stadium som muligt i alle tekniske planlægnings- og beslutningsprocesser, i overensstemmelse med forsigtighedsprincippet og princippet om forebyggende indsats, princippet om indgreb over for miljøskader fortrinsvis ved kilden og princippet om, at forurenere betaler – i henhold til artikel 3, stk. 1, litra b), kræver, at miljøkonsekvensvurderingen, afhængigt af hvert enkelt tilfælde, består i på passende måde at påvise, beskrive og vurdere et projekts væsentlige direkte og indirekte virkninger på den biologiske mangfoldighed med særlig vægt på arter og naturtyper, der er beskyttet i henhold til direktiv 92/43 og direktiv 2009/147.
- 39 Resultatet af en miljøkonsekvensvurdering, der skal være fuldstændig (jf. i denne retning dom af 24.2.2022, *Namur-Est Environnement*, C-463/20, EU:C:2022:121, præmis 58 og den deri nævnte retspraksis), skal følgelig gøre det muligt at afgøre, om det pågældende projekt på datoen for denne vurdering kan have virkninger, der forbydes ved artikel 12 i direktiv 92/43.

- 40 En national lovgivning som bekendtgørelsen af 2011, der kriminaliserer handlinger, som medlemsstaterne i henhold til artikel 12 i direktiv 92/43 skal forbyde, forekommer derfor ikke i sig selv, hverken generelt set eller specifikt i forbindelse med meddelelse af tilladelse til et projekt, der er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2011/92, at kunne skade den effektive virkning af nævnte artikel 12 eller gå imod de principper, der er omhandlet i denne doms præmis 38.
- 41 Endelig bemærkes, at tvisten i hovedsagen ikke vedrører en fravigelse i henhold til artikel 54 i bekendtgørelsen af 2011. Følgelig skal det ikke afgøres, om og under hvilke betingelser medlemmerne af den berørte offentlighed kan udlede en ret af Århuskonventionens bestemmelser til deltagelse i den administrative procedure vedrørende en sådan fravigelse.
- 42 Henset til ovenstående betragtninger skal det tredje og det fjerde spørgsmål besvares med, at artikel 12 og 16 i direktiv 92/43 skal fortolkes således, at en national lovgivning til gennemførelse af disse bestemmelser i national ret ikke kan anses for at være i strid med dette direktiv af den grund, at den ikke fastsætter dels en tilladelsesprocedure, der omfatter en afgørelse truffet af en kompetent myndighed med henblik på at afgøre, om der skal ansøges om en fravigelse i henhold til dette direktivs artikel 16 på grund af forhold, der er konstateret efter udstedelsen af tilladelsen til et projekt, og/eller om der er behov for undersøgelser i denne forbindelse, dels offentlig deltagelse i denne fravigelsesprocedure.

Det første og det andet spørgsmål

- 43 Den forelæggende ret ønsker med det første og det andet spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om EU-retten skal fortolkes således, at den er til hinder for nationale processuelle regler vedrørende domstolskontrollen med lovligheden af en retsakt, hvorefter sagsøgeren udtrykkeligt skal nævne de retsfor skrifter, som den pågældende gør gældende er tilsidesat, og ikke kan rejse et »hypotetisk spørgsmål«, men »skal være berørt i realiteten eller faktisk«, før vedkommende kan bestride en national lovgivnings forenelighed med EU-retten.
- 44 Det fremgår af sagsakterne for Domstolen, at disse spørgsmål er blevet stillet, fordi de irske myndigheder i forbindelse med tvisten i hovedsagen har påberåbt sig nationale procesregler med henblik på at anfægte antageligheden til realitetsbehandling af den argumentation fremført af sagsøgeren i hovedsagen, der ligger til grund for det tredje og det fjerde spørgsmål.
- 45 Under disse omstændigheder er det henset til besvarelsen af disse spørgsmål ikke nødvendigt at besvare det første og det andet spørgsmål.

Sagsomkostninger

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

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

Artikel 12 og 16 i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter

skal fortolkes således, at

en national lovgivning til gennemførelse af disse bestemmelser i national ret ikke kan anses for at være i strid med dette direktiv af den grund, at den ikke fastsætter dels en tilladelsesprocedure, der omfatter en afgørelse truffet af en kompetent myndighed med henblik på at afgøre, om der skal ansøges om en fravigelse i henhold til dette direktivs artikel 16 på grund af forhold, der er konstateret efter udstedelsen af tilladelsen til et projekt, og/eller om der er behov for undersøgelser i denne forbindelse, dels offentlig deltagelse i denne fravigelsesprocedure.

Underskrifter