



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
SHARPSTON
föredraget den 24 september 2015¹

Mål C-399/14

**Grüne Liga Sachsen e.V. m.fl.
mot
Freistaat Sachsen**

(begäran om förhandsavgörande från Bundesverwaltungsgericht (Tyskland))

”Livsmiljödirektivet — Särskilda bevarandeområden — Område som förts upp på listan över områden av gemenskapsintresse efter det att ett byggprojekt godkänts på området men innan arbetet påbörjades — Huruvida det är nödvändigt att göra en omprövning av den första bedömningen av projektet — Regler som gäller för sådan omprövning — Följderna av att slutföra projektet enligt slutligt godkännande av planen innan ett slutligt beslut kunde fattas beträffande giltigheten av bedömningen och omprövningen”

1. Livsmiljödirektivet² är avsett att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter i medlemsstaternas europeiska territorium. I direktivet fatställs i det syftet ett antal krav avseende identifiering och bevarande av livsmiljöer.

2. I synnerhet ska Europeiska kommissionen upprätta en lista över ”områden av gemenskapsintresse” på grundval av förslag från medlemsstaterna. Så snart som ett område förts upp på listan ska det behandlas som ett ”särskilt bevarandeområde”. Medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna i sådana områden. De ska också göra en lämplig bedömning av alla planer eller projekt som inte hänger samman med skötseln och förvaltningen av området och som kan påverka området på ett betydande sätt. De nationella myndigheterna får normalt godkänna planen eller projektet endast om det berörda området inte kommer att ta skada. Om en plan eller ett projekt, på grund av att alternativa lösningar saknas, trots en negativ bedömning av konsekvenserna ändå måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, ska den berörda medlemsstaten vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder.

3. Förevarande begäran om förhandsavgörande från tyska Bundesverwaltungsgericht (federal förvaltningsdomstol) avser byggandet av en bro över floden Elbe. Denna bro planerades och godkändes vid en tidpunkt då området på vardera sidan av floden inte ännu hade klassificerats som ett område av gemenskapsintresse, men påbörjades och slutfördes efter det att området hade förts upp på kommissionens lista.

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114).

4. De nationella myndigheterna hade gjort en preliminär bedömning av projektet på det första stadiet av plangodkännandet och sedan en omprövning efter införandet på kommissionens lista. En naturskyddsförening fortsätter emellertid att angripa giltigheten av plangodkännandet på bland annat den grunden att bedömningarna inte helt uppfyllde kraven i livsmiljödirektivet, vilka skulle ha iakttagits i deras helhet efter införandet på kommissionens lista.

5. Bundesverwaltungsgericht vill få klarhet i fråga om tillämpning av kraven enligt direktivet under sådana omständigheter.

Livsmiljödirektivet

6. I artikel 3.1 i livsmiljödirektivet föreskrivs i synnerhet följande:

”Ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät av särskilda bevarandeområden skall inrättas under beteckningen Natura 2000. Detta nät, som skall bestå av områden med de livsmiljötyper som finns förtecknade i bilaga 1 och habitat för de arter som finns förtecknade i bilaga 2, skall göra det möjligt att bibehålla eller i förekommande fall återställa en gynnsam bevarandestatus hos de berörda livsmiljötyperna och arterna i deras naturliga utbredningsområde.”

7. Enligt artikel 4.1 ska varje medlemsstat föreslå en lista över områden med angivande av livsmiljötyper och inhemska arter som finns inom området. I punkterna 2 och 3 i denna artikel beskrivs det förfarande varigenom kommissionen, på grundval av medlemsstaternas förslag, ska anta en lista över områden av gemenskapsintresse inom sex år efter anmälan enligt direktivet med angivande av de områden där det finns en eller flera prioriterade livsmiljötyper eller prioriterade arter. Punkterna 4 och 5 i denna artikel har följande lydelse:

”4. När ett område av gemenskapsintresse har valts ut i enlighet med förfarandet i punkt 2 skall den berörda medlemsstaten så snart som möjligt och senast inom sex år utse området till särskilt bevarandeområde, varvid prioriteringar skall fastställas mot bakgrund av den betydelse området har för att möjliggöra att en gynnsam bevarandestatus hos en livsmiljötyp i bilaga 1 eller en art i bilaga 2 bibehålls eller återställs, och för att Natura 2000 skall bli sammanhängande, och mot bakgrund av den risk för försämring eller förstörelse som området är utsatt för.

5. Så snart ett område har förts upp på den lista [över områden av gemenskapsintresse] skall det omfattas av bestämmelserna i artikel 6.2–4.”

8. I artikel 6 föreskrivs följande:

”1. För de särskilda bevarandeområdena skall medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för bevarande, vilket om så krävs innefattar utarbetande av lämpliga skötsel- och förvaltningsplaner särskilt för områdena eller integrerade i andra utvecklingsplaner, samt lämpliga lagar och andra författningar eller avtal, som motsvarar de ekologiska behoven hos de livsmiljötyper i bilaga 1 och de arter i bilaga 2 som finns i områdena.

2. Medlemsstaterna skall i de särskilda bevarandeområdena vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitaterna för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts, om sådana störningar kan ha betydande konsekvenser för målen med detta direktiv.

3. Alla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt, skall på lämpligt sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området. Med ledning av slutsatserna från

bedömningen av konsekvenserna för området och om inte annat följer av punkt 4, skall de behöriga nationella myndigheterna godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada och, om detta är lämpligt, efter att ha hört allmänhetens åsikt.

4. Om en plan eller ett projekt, på grund av att alternativa lösningar saknas, trots en negativ bedömning av konsekvenserna för området måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär, skall medlemsstaten vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande. Medlemsstaten skall underrätta kommissionen om de kompensationsåtgärder som vidtagits.

Om det berörda området innehåller en prioriterad livsmiljötyp eller en prioriterad art, är de enda faktorer som får beaktas sådana som berör människors hälsa eller den allmänna säkerheten, betydelsefulla konsekvenser för miljön eller, efter ett yttrande från kommissionen, andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse. ”

9. Bilagorna 1 och 2 till livsmiljödirektivet har rubrikerna ”Livsmiljötyper av gemenskapsintresse vilkas bevarande kräver att särskilda bevarandeområden utses” respektive ”Djur- och växtarter av gemenskapsintresse vilkas bevarande kräver att särskilda bevarandeområden utses”. I varje bilaga anges vissa livsmiljötyper och vissa arter som prioriterade.

Införlivande av livsmiljödirektivet i Freistaat Sachsen (Fristaten Sachsen)

10. Artikel 6.3 och 6.4 i livsmiljödirektivet införlivas i huvudsak genom 22 § b Sächsisches Naturschutzgesetz (naturskyddslag i Freistaat Sachsen) (nedan kallad SächsNatschG) 1994.

11. I punkt 1 i den bestämmelsen föreskrivs att en miljökonsekvensbedömning ska göras innan ett projekt genomförs i ett område av gemenskapsintresse, och enligt punkt 2 förbjuds genomförandet om bedömningen påvisar en risk för allvarlig skada. Detta förbud kan enligt punkt 3 frångås endast om projektet är nödvändigt på grund av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse och det eftersträfvade resultatet inte kan uppnås med andra medel som medför mindre skada. Om området innehåller prioriterade livsmiljötyper eller prioriterade arter får i princip endast skäl som berör människors hälsa, allmän säkerhet (inbegripet nationellt försvar och civilskydd) eller betydelsefulla konsekvenser för miljön (punkt 4) beaktas. Om förbudet frångås ska alla nödvändiga åtgärder vidtas för att säkerställa att Natura 2000 nätet förblir sammanhängande (punkt 5).

12. Myndigheterna i Freistaat Sachsen är dessutom (enligt regeringsbeslut 2003) skyldiga att tillämpa Arbeitshilfe zur Anwendung der Vorschriften zum Aufbau und Schutz des Europäischen ökologischen Netzes Natura 2000 (Vägledningen för tillämpning av bestämmelserna om uppbyggnaden av och skyddet för det europeiska ekologiska nätet Natura 2000). I enlighet med kapitel 3.3 i den guiden ska samma normer som gäller för områden av gemenskapsintresse i listan däröver (inbegripet 22 § b punkterna 3–5 i SächsNatschG) tillämpas på områden som ”potentiellt” berörs av livsmiljödirektivet (inbegripet områden som anmälts till kommissionen men som den ännu inte fört upp på listan).

Faktiska omständigheter, förfarandet och tolkningsfrågorna

13. Bundesverwaltungsgericht har förklarat att Grüne Liga Sachsen är en naturskyddsförening som har bestritt det plangodkännande som meddelades den 25 februari 2004 för byggandet av Waldschlößchenbron som korsar floden Elbe och ängarna längs dess stränder där den flyter genom Dresden i Sachsen.

14. Plangodkännandet grundade sig på en bedömning som slutfördes i januari 2003 avseende byggnadsprojektets möjliga konsekvenser för skydds- och bevarandemålen för bevarandeområdet "Elbtal zwischen Schöna und Mühlberg" (Elbedalen mellan Schöna och Mühlberg) som omfattar de nämnda ängarna, vilket vid den tiden hade klassificerats nationellt men som kommissionen ännu inte hade fört upp på sin lista. Om risk för betydande skada skulle befinnas föreligga, skulle sedan en bedömning enligt artikel 6 i livsmiljödirektivet göras. I expertens rapport konstaterades att projektet inte i betydande eller varaktig mån påverkade bevarandemålen för området.

15. Grüne Liga Sachsen ansökte i april år 2004 om att plangodkännandet skulle upphävas. Denna ansökan medförde enligt nationell processrätt inte något uppskov med verkställigheten. Grüne Liga Sachsen begärde av denna anledning därför även att det interimistiskt skulle beslutas om uppskov med påbörjandet av byggnadsarbetet.

16. Kommissionen förde upp området på listan över områden av gemenskapsintresse i december år 2004 till följd av en anmälan från Tyskland i mars år 2003 (enligt vad som framgår av beslutet om hänskjutande).

17. Grüne Liga Sachsens begäran om uppskov med påbörjandet av byggnadsarbetet avsågs av Sächsisches Oberverwaltungsgericht (högre förvaltningsdomstol i Sachsen) i andra och sista instans den 12 november 2007. Brobygget påbörjades senare det året.

18. Efter ytterligare expertrapporter beslutade den behöriga myndigheten den 14 oktober 2008 att genomföra en begränsad omprövning av den skada som byggnadsprojektet kunde medföra, med tidpunkten för plangodkännandet som utgångspunkt. Projektet godkändes igen genom ett undantag som förutsatte att särskilda åtgärder vidtogs.

19. Efter en ändring av planerna i september år 2010 ansökte Grüne Liga Sachsen åter om uppskov, vilket Sächsisches Oberverwaltungsgericht, i andra och sista instans, återigen avsåg i oktober år 2010.

20. Såväl Grüne Liga Sachsens ursprungliga ansökan som efterföljande överklagande avsågs. Ett sista överklagande i en rättsfråga är nu föremål för prövning vid Bundesverwaltungsgericht, som anser att varken bedömningen år 2003 eller omprövningen år 2008 motsvarade de krav som ställs i miljöskyddsdirektivet. Bedömningen år 2003, att några betydande eller varaktiga negativa följder inte skulle uppkomma, innehöll ingen mer detaljerad analys. Genom omprövningen år 2008 bedömdes att det förelåg betydande negativa effekter (som kunde bli föremål för kompensationsåtgärder i den mening som avses i artikel 6.4 i livsmiljödirektivet). Omprövningen avsåg emellertid endast två livsmiljötyper och en art.

21. I syfte att mer exakt fastställa vilka krav som följer av livsmiljödirektivet har Bundesverwaltungsgericht hänskjutit följande frågor för ett förhandsavgörande:

"1. Ska artikel 6.2 i [livsmiljödirektivet] tolkas så, att ett brobyggnadsprojekt, som inte direkt hänger samman med skötseln och förvaltningen av området och som godkändes innan området fördes upp på listan över områden av gemenskapsintresse, ska bli föremål för omprövning av dess konsekvenser innan det genomförs, om området fördes upp på listan efter det att godkännandet beviljades men innan arbetet påbörjades och endast en preliminär riskbedömning gjordes innan godkännandet beviljades?

2. Om fråga 1 besvaras jakande:

Ska den nationella myndigheten vid en senare omprövning iaktta bestämmelserna i artikel 6.3 och 6.4 i livsmiljödirektivet om den avsåg att tillämpa dessa bestämmelser av försiktighetsskäl vid den preliminära riskbedömningen som föregick beviljandet av godkännandet?

3. Om fråga 1 besvaras jakande och fråga 2 besvaras nekande:

Vilka krav ska enligt artikel 6.2 i livsmiljödirektivet tillämpas på en senare omprövning av godkännandet av ett projekt, och vilken tidpunkt ska denna omprövning avse?

4. Ska det i samband med ett kommande förfarande för att åtgärda ett fel, som befunnits föreligga vid en senare omprövning enligt artikel 6.2 i livsmiljödirektivet eller vid en konsekvensbedömning enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, tas hänsyn, genom lämpliga ändringar av kraven på omprövningen, till omständigheten att byggnaden fick uppföras och tas i drift, eftersom planbeslutet fick verkställas omedelbart och ansökan om interimistiska åtgärder slutligt hade avslagits? Gäller detta i vart fall för en bedömning i efterhand av alternativa lösningar som ska ske i enlighet med artikel 6.4 i livsmiljödirektivet?"

22. Skriftliga yttranden har ingetts in av Grüne Liga Sachsen, av Freistaat Sachsen (svarande i målet vid den nationella domstolen), av Republiken Tjeckien och av kommissionen, vilka samtliga yttrade sig muntligen vid förhandlingen den 17 juni 2015.

Ytterligare bakgrund i parternas yttranden

23. Grüne Liga Sachsen och Freistaat Sachsen har båda i sina skriftliga yttranden redogjort för bakgrunden till begäran om förhandsavgörande. EU-domstolen är visserligen inte behörig att uttala sig om de faktiska omständigheterna i målet men det kan ändå vara till nytta att ha en mer fullständig uppfattning om sammanhanget.

24. För det första påstår Grüne Liga Sachsen att området anmäldes till kommissionen i juni år 2002 och inte i mars år 2003 såsom Bundesverwaltungsgericht har angett.

25. Av vad kommissionen anförde vid förhandlingen förefaller Grüne Liga Sachsen ha rätt på den punkten. Kommissionen uppgav för domstolen att den mottagit en "första sammanställning" i mars år 2002 (vilket kan förklara den möjliga sammanblandningen med mars år 2003) och ett formellt förslag från Tyskland i juni år 2002. Det är i vart fall ostridigt att området hade uppförts på kommissionens lista över områden av gemenskapsintresse i december år 2004. Denna fråga tycks dessutom sakna betydelse för förevarande begäran om förhandsavgörande, eftersom broprojektet i vart fall godkändes (i februari år 2004) efter anmälan till kommissionen och före uppförandet på listan.

26. Vad gäller områdets beskaffenhet och brobyggets konsekvenser förklarade Grüne Liga Sachsen att ängarna i fråga är av livsmiljötypen "Slätterängar i låglandet" där flera fågel- och insektsarter förekommer och att områdets bevarandemål hotas av förlusten av yta, av den omständigheten att det delas upp av bron och att arbetet med bron innebär störningar i vissa fiskarters livsmiljöer.

27. Freistaat Sachsen för sin del räknar upp åtgärder som vidtagits för att förhindra eller kompensera störningarna från bron: hastighetsbegränsning vid vissa tider, buskar till ledning för flygande fladdermöss, återinförande och utveckling av andra livsmiljötyper än slätterängar i låglandet och utveckling av livsmiljötypen "vattendrag med dyiga stränder". Freistaat Sachsen förklarade att bron behövdes för att minska trafikstockningar och förbättra förbindelserna mellan områdena på vardera sidan av floden. Vidare uppgavs att bevarandemålen för området i fråga (som sammanlagt sträcker sig över 180 km utmed flodstränderna inbegripet sträckor i städer som till exempel Dresden där floden korsas av åtta andra broar) berör 14 livsmiljötyper och 19 arter som förtecknas i bilagorna 1 och 2 till

livsmiljödirektivet.³

28. Grüne Liga Sachsen och Freistaat Sachsen är överens om att den behöriga myndigheten grundade sin bedömning före plangodkännandet på den nationella rätt varigenom artikel 6.3 och 6.4 i livsmiljödirektivet införlivades, även om området ännu inte hade förts upp på listan över områden av gemenskapsintresse. Vid den tidpunkten bedömdes projektet inte få några betydande konsekvenser i den mening som avses i artikel 6.3. Beslutet år 2008 att genomföra en omprövning föranleddes av ytterligare rapporter där en annan uppfattning uttrycktes och avsikten var att iakttä kraven i artikel 6.4. Grüne Liga Sachsen anser emellertid, vilket framkom under förhandlingen, att den första bedömningen och omprövningen 2008 inte var helt förenliga med dessa bestämmelser (vilket är det antagande som den hänskjutande domstolens bedömning har som utgångspunkt) medan Freistaat Sachsen däremot anser att de var förenliga i alla avseenden.

Bedömning

Uppbyggnad, tillämplighet och räckvidd av artiklarna 4 och 6 i livsmiljödirektivet

29. I artikel 4.1 i livsmiljödirektivet föreskrivs att medlemsstaterna ska överlämna en lista över områden till kommissionen inom tre år från anmälan av direktivet. Tyskland gjorde detta för sent,⁴ men detta saknar enligt min uppfattning betydelse för ifrågavarande begäran om förhandsavgörande, bortsett från den omständigheten att de tyska myndigheterna inte ska kunna dra fördel av underlåtenheten att fullgöra sina skyldigheter i tid. Enligt artikel 4.2 och 4.3 i direktivet ska kommissionen upprätta en lista över områden av gemenskapsintresse i varje medlemsstat inom sex år från anmälan av direktivet. Artikel 4.4 kräver sedan att medlemsstaterna ska utse sådana områden till särskilda bevarandeområden inom högst ytterligare sex år. Artikel 6.1, enligt vilken medlemsstaterna ska vidta åtgärder för bevarande av dessa områden, gäller därför från den sistnämnda dagen när området utsågs till särskilt bevarandeområde. Enligt artikel 4.5 gäller emellertid artikel 6.2, 6.3 och 6.4 så snart som – men inte innan⁵ – området förts upp på listan över områden av gemenskapsintresse.

30. I detta mål var därför artikel 6.2, 6.3, och 6.4 i livsmiljödirektivet tillämpliga på området i fråga från december år 2004 när det fördes upp på kommissionens lista och artikel 6.1 tillämplig den dag som området senare utsågs till särskilt bevarandeområde.

31. I detta avseende har domstolen funnit att när ett projekt godkänts innan området förts upp på kommissionens lista innehåller inte artikel 6.3 och 6.4 i livsmiljödirektivet någon direkt skyldighet efter det att det uppförts på listan.⁶ I förevarande mål innebar följaktligen inte artikel 6.3 någon skyldighet att göra en bedömning när området fördes upp på listan av kommissionen i december 2004, eftersom projektet redan hade godkänts i februari det året.

3 — Av informationen på Europeiska miljöbyråns webbplats, (<http://eunis.eea.europa.eu/sites/DE4545301>), förefaller det som att två av livsmiljötyperna och två av arterna är bland dem som förtecknas som prioriterade i bilagorna till livsmiljödirektivet. Det tycks emellertid osannolikt att de två prioriterade livsmiljötyperna (Tilio-Acerion skogar i sluttningar, rasbranter och raviner och alluviala lövskogar med klibbal (*Alnus glutinosa*) och ask (*Fraxinus excelsior*)) finns i närheten av den omstridda bron över Elbe i staden Dresden. De prioriterade arterna (sebraglansspinnaren och läderbaggen) kan däremot ha stor spridning inom hela området, vilket bekräftades av kommissionen vid förhandlingen, åtminstone vad gäller sebraglansspinnaren.

4 — Se dom kommissionen/Tyskland (C-71/99, EU:C:2001:433).

5 — Dom Dragaggi m.fl. (C-117/03, EU:C:2005:16, punkterna 23–25). Det kan emellertid noteras att det förefaller föreligga bristande överensstämmelse mellan artikel 4 och artikel 6 i livsmiljödirektivet på så sätt att artikel 6.2 uttryckligen avser särskilda bevarandeområden medan artikel 4.5 innebär att den bestämmelsen blir tillämplig så snart ett område förts upp på listan över områden av gemenskapsintresse, vilket kan föregå dagen när området utses till ett särskilt bevarandeområde med upp till sex år.

6 — Dom kommissionen/Österrike (C-209/04, EU:C:2006:195, punkterna 56 och 57 och där angiven rättspraxis) och dom Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, punkterna 48 och 49).

32. Inte heller medför uppförandet på en sådan lista någon skyldighet att genomföra en omprövning huruvida gällande plangodkännanden påverkar de berörda områdena.⁷

33. När ett område anmälts enligt livsmiljödirektivet men kommissionen ännu inte beslutat att föra upp det på listan får den berörda medlemsstaten emellertid inte godkänna ingrepp som riskerar att allvarligt äventyra områdets ekologiska egenskaper.⁸ I förevarande mål godkändes broprojektet efter anmälan och omfattades därför av denna begränsning.

34. Så snart som ett område förts upp på kommissionens lista över områden av gemenskapsintresse omfattas genomförandet av ett projekt som godkänts innan området uppförts på listan av artikel 6.2 i livsmiljödirektivet. I denna bestämmelse fastställs vidare en generell skyldighet att förhindra försämring och störning som kan ha betydande konsekvenser för målen med direktivet.⁹ Domstolen har också uttalat att ”det är möjligt att införa en sådan skyldighet att kontrollera i efterhand med stöd av artikel 6.2 i livsmiljödirektivet”¹⁰ fastän, som kommissionen anmärkt, domstolen ännu inte har angett under vilka omständigheter som en sådan skyldighet skulle föreligga.

35. Bestämmelserna i artikel 6 i livsmiljödirektivet ska slutligen tolkas enhetligt mot bakgrund av de bevarandemål som eftersträvas av direktivet. Artikel 6.2 och 6.3 har faktiskt utformats för att ge samma skyddsnivå för naturliga livsmiljöer och arters livsmiljöer medan artikel 6.4 endast gör undantag från andra meningen i artikel 6.3.¹¹

36. Situationen i målet vid den nationella domstolen förefaller följaktligen vara den följande.

37. För det första var de berörda myndigheterna förhindrade att godkänna broprojektet i februari år 2004 om det förelåg en risk för att allvarligt äventyra områdets ekologiska egenskaper.

38. För det andra var artikel 6.2 i livsmiljödirektivet tillämplig från och med december år 2004 och myndigheterna var därför skyldiga att ”vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitaterna för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts, om sådana störningar kan ha betydande konsekvenser för målen med detta direktiv”. Detta krav skulle, under vissa omständigheter (som domstolen ska klargöra i sitt avgörande i detta mål), kunna innebära en skyldighet att ompröva det redan beviljade godkännandet.

39. För det tredje föreskrivs det i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet inte någon direkt skyldighet avseende genomförande eller omprövning av det förfarande som ledde till godkännandet av broprojektet i februari 2004 och artikel 6.4, som endast gör undantag från den andra meningen i artikel 6.3, kan inte heller ha någon direkt betydelse. Bestämmelserna i artikel 6.3, och således möjligen bestämmelserna i artikel 6.4, kan emellertid vara relevanta för att fastställa kraven i artikel 6.2, eftersom den skyddsnivå som säkerställs i artikel 6.2 och artikel 6.3 är densamma.

7 — Dom kommissionen/Förenade kungariket (C-6/04, EU:C:2005:626, punkterna 57–59).

8 — Dom Dragaggi m.fl. (C-117/03, EU:C:2005:16, punkterna 26 och 27), dom Bund Naturschutz in Bayern m.fl. (C-244/05, EU:C:2006:579, punkterna 44, 47 och 51) och dom Stadt Papenburg, (C-226/08, EU:C:2010:10, punkt 49).

9 — Dom Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, punkt 49 och där angiven rättspraxis).

10 — Dom kommissionen/Förenade kungariket (C-6/04, EU:C:2005:626, punkt 58). Se även generaladvokaten Kokotts förslag till avgörande i målet kommissionen/Förenade kungariket (C-6/04, EU:C:2005:372, punkt 55).

11 — Dom Sweetman m.fl. (C-258/11, EU:C:2013:220, punkt 32 och där angiven rättspraxis) och dom Briels m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 19).

Fråga 1: Behovet av omprövning avseende ett projekt konsekvenser för ett område som uppförts på listan efter det att projektet godkänts men innan det genomförs?

40. Den hänskjutande domstolen vill i huvudsak få klarhet i huruvida artikel 6.2 i livsmiljödirektivet under sådana omständigheterna som de i målet vid den nationella domstolen innebar en skyldighet att ompröva den ursprungliga bedömningen av projektet efter det att området hade förts upp på kommissionens lista över områden av gemenskapsintresse och innan arbetet påbörjades.

41. Vad gäller dessa omständigheter har den hänskjutande domstolen särskilt anfört att endast en ”riskbedömning/preliminär bedömning” hade gjorts inledningsvis, vilket uppenbarligen inte motsvarade en bedömning som skulle ha uppfyllt kraven i artikel 6.3 om den bestämmelsen hade varit tillämplig vid den ifrågavarande tidpunkten. Freistaat Sachsen anser att den ursprungliga bedömningen uppfyllde samtliga dessa krav. Det ankommer endast på den behöriga nationella domstolen att avgöra denna fråga, men jag avser behandla båda ståndpunkterna för att kunna avge ett mer fullständigt svar.

42. Även om det antas att den ursprungliga bedömningen uppfyllde alla krav i artikel 6.3 (och, i den omfattning som är nödvändig, artikel 6.4) i livsmiljödirektivet och med beaktande av att artikel 6.2 och 6.3 har utformats för att säkerställa samma skyddsnivå, förefaller det i princip inte finnas något i artikel 6.2 (som endast kräver att åtgärder vidtas för att undvika försämring och störning) som skulle kunna medföra ett generellt behov att ompröva bedömningen av den rent formella anledningen att området därefter förts upp på listan som ett område av gemenskapsintresse.

43. Det är emellertid fullt tänkbart att ett områdes bevarandestatus¹² kan förändras under tiden från den ursprungliga bedömningen till den dag arbetena påbörjas. I förevarande fall har mer än fyra år förflutit mellan dessa tidpunkter. I artikel 6.2 i livsmiljödirektivet föreskrivs en fortgående skyldighet att säkerställa samma skyddsnivå som enligt artikel 6.3 och det skulle stå i strid med direktivets syften att låta ett plangodkännande gälla oförändrat trots en betydande förändring av bevarandeområdets status. En förändring av förutsättningarna för området eller projektet skulle följaktligen kunna medföra ett behov att ompröva bedömningen med anledning av den förändrade situationen som en ”lämplig åtgärd” som krävs i artikel 6.2 för att förhindra försämring av livsmiljöerna eller störning av arterna. Det ankommer på den behöriga nationella domstolen att ensam pröva huruvida sådana förändringar skett i varje särskilt fall.

44. Jag tror inte att det i detta avseende har någon betydelse huruvida förändringen kan ha inträffat före eller efter det att området blev ett område av gemenskapsintresse genom att det förts upp på listan; det avgörande är huruvida förändringen inträffade efter dagen för den ursprungliga bedömningen och före den dag arbetena påbörjades.

45. Om sådan förändring sker, gör sig ett sådant synsätt uppenbarligen i än högre grad gällande om den ursprungliga bedömningen *inte* varit helt förenlig med artikel 6.3 (och 6.4) i livsmiljödirektivet.

46. Det är emellertid också viktigt att pröva situationen att den ursprungliga bedömningen inte var helt korrekt men i vilken *ingen* ändring skett av omständigheterna avseende området eller projektet efter dagen för den bedömningen, förutom den (möjligen) relevanta händelsen att området förts upp i listan som ett område av gemenskapsintresse.

47. Fastän domstolen har funnit, att artikel 6.3 i livsmiljödirektivet i den situationen inte kräver att omprövning sker av den ursprungliga bedömningen, har den också förutsett möjligheten att en sådan skyldighet kan ha stöd i artikel 6.2 som utformats för att säkerställa samma skyddsnivå.¹³

12 — I enlighet med artikel 1 e i livsmiljödirektivet betyder en livsmiljös bevarandestatus summan av de faktorer som påverkar en livsmiljö och dess typiska arter och som på lång sikt kan påverka dess naturliga utbredning, struktur och funktion samt de typiska arternas överlevnad på lång sikt.

13 — Se punkt 34 ovan och där angiven rättspraxis.

48. Det förefaller mig som att den skyldigheten inte kan vara absolut. Att kräva en omprövning i samtliga fall skulle vara liktydigt med att tillämpa artikel 6.3 i livsmiljödirektivet på situationer utanför dess angivna tillämplighet i tiden och skulle stå i strid med domstolens praxis som anförts i punkterna 31 och 32 ovan.

49. Det måste emellertid alltid stå den nationella domstolen fritt att förordna om en sådan omprövning om den ursprungliga bedömningen avvek så långt från kraven som fastställs i artikel 6.3 och 6.4 att den hotar att medföra betydande försämring av livsmiljöer eller störning av arter, eftersom det i artikel 6.2 i sådana fall föreskrivs att lämpliga åtgärder ska vidtas för att undvika försämring eller störning. Detsamma skulle gälla om den ursprungliga bedömningen inte hade klart angett vilken inverkan projektet sannolikt skulle ha på livsmiljöer och arter inom området och därmed lämnat frågan om ett sådant möjligt hot obesvarad. Under sådana omständigheter förefaller det vara sannolikt att den ursprungliga bedömningen ska omprövas även om alternativ ska övervägas. Exempelvis kan ett mycket speciellt hot lämpligen tas om hand genom en passande men klart avgränsad förebyggande åtgärd, eller så kan det vara så att den enda lämpliga åtgärden är att helt upphäva godkännandet och förordna om en helt ny prövning.

Fråga 2: Ska artikel 6.3 och 6.4 i livsmiljödirektivet tillämpas vid en efterföljande omprövning när dessa bestämmelser redan tillämpades vid den preliminära bedömningen?

50. Den hänskjutande domstolens andra fråga utgår från att omständigheterna är sådana att en omprövning av projektets konsekvenser krävs enligt artikel 6.2 i livsmiljödirektivet. Den förutsätter också att den ifrågavarande myndigheten vid den ursprungliga bedömningen avsåg att beakta bestämmelserna i artikel 6.3 och 6.4. Under sådana omständigheter undrar den hänskjutande domstolen om myndigheten är bunden av sistnämnda bestämmelser vid sin omprövning.

51. Jag är i detta hänseende ense med Freistaat Sachsen och kommissionen om att det inte finns någon anledning att tillmäta myndighetens syfte och avsikter någon betydelse när den genomför sin omprövning av den ursprungliga bedömningen.

52. Det följer av det svar jag föreslår på fråga 1 att endast ett objektiva kriterium kan tillämpas för beslutet huruvida en omprövning ska ske: var den ursprungliga bedömningen fullt förenlig med artikel 6.3 (och, i förekommande fall, artikel 6.4) i livsmiljödirektivet eller inte, och om inte, var bristerna sådana att det kunde föreligga risk för betydande försämring av livsmiljöer eller störning av arter eller för att sannolikheten för en sådan risk lämnades obesvarad?

53. Det framgår emellertid också av rättspraxis att de enda krav som livsmiljödirektivet ställer för en sådan omprövning är de som finns i artikel 6.2 och inte (åtminstone direkt) de som finns i artikel 6.3 och 6.4. Att kräva strikt tillämpning av de senare bestämmelserna på grundval endast av avsikten bakom den ursprungliga bedömningen förefaller stå i strid med rättssäkerhetsprincipen, vilket domstolen framhållit i detta hänseende.¹⁴

54. Om ett sådant krav ändå ställdes på grundval av nationell rätt eller administrativ praxis och inte livsmiljödirektivet,¹⁵ skulle det inte kunna vara i konflikt med bestämmelserna i artikel 6 i direktivet, eftersom skyddsnivån som både artikel 6.2 och artikel 6.3 avser säkerställa är densamma. Grüne Liga Sachsens argument, att när myndigheterna en gång försökt följa kraven i artikel 6.3 och 6.4 i sin ursprungliga bedömning är de bundna att följa dem i en påföljande omprövning, kan därför inte utan vidare förkastas om det har stöd i nationell rätt. Allt som kan sägas är att det inte kan grundas på livsmiljödirektivet.

14 — Se, till exempel, dom kommissionen/Österrike (C-209/04, EU:C:2006:195, punkt 57 och där angiven rättspraxis).

15 — Se punkterna 10–12 ovan. Domstolen har godtagit att en nationell myndighet kan vara bunden av generell praxis vid tillämpning av unionsrätten, se dom The Rank Group (C-259/10 och C-260/10, EU:C:2011:719, punkt 62 och där angiven rättspraxis).

55. Vad gäller det direktivet, tolkat enligt domstolens praxis, framgår de relevanta kraven av artikel 6.2 och de kraven avses med fråga 3. Jag vill emellertid på detta stadium framhålla att om det skulle visa sig att det rätta beslutet skulle vara att upphäva det ursprungliga godkännandet och förordna om ett helt nytt förfarande skulle ett sådant nytt förfarande, som per definition skulle ha inletts efter det att området förts upp på listan över områden av gemenskapsintresse, med nödvändighet behöva vara direkt förenligt med artikel 6.3 och 6.4.

Fråga 3: Krav som ställs enligt artikel 6.2 i livsmiljödirektivet på en efterföljande omprövning och frågan vilken tidpunkt omprövningen ska avse?

56. För det första noterar jag att domstolen, när det gäller planer eller projekt som inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 6.3 och 6.4 i livsmiljödirektivet när de antas, klart har uttalat att "det inte kan uteslutas att en medlemsstat, genom en analogi med undantagsförfarandet i artikel 6.4 i direktivet, i ett nationellt förfarande för miljökonsekvensbedömning av en plan eller ett projekt som på ett betydande sätt kan påverka intressena av att bevara ett område, åberopar ett skäl av allmänintresse och, om villkoren i sistnämnda bestämmelse huvudsakligen är uppfyllda, tillåter en verksamhet som därmed inte längre ska anses förbjuden enligt artikel 6.2. För att kunna avgöra huruvida villkoren i artikel 6.4 i direktiv 92/43 är uppfyllda måste emellertid planens eller projektets inverkan dessförinnan ha bedömts enligt artikel 6.3 i detta direktiv"¹⁶.

57. Den situation som domstolen behandlar i denna praxis förefaller mig nära motsvara den omprövning som genomfördes i oktober 2008 i målet vid den nationella domstolen enligt den hänskjutande domstolens beskrivning såtillvida som den omprövningen beaktade bestämmelserna i artikel 6.4 i livsmiljödirektivet och bekräftade plangodkännandet genom ett undantag under förutsättning av att kompensationsåtgärder vidtogs.

58. Under dessa omständigheter förefaller det med nödvändighet följa av domstolens praxis att då behovet av en omprövning i oktober 2008 kan ha föranletts direkt av artikel 6.2 i livsmiljödirektivet, måste det förfarandet uppfylla alla krav i artikel 6.3 och 6.4.

59. Detta kan emellertid inte vara fallet under alla omständigheter av de skäl som är jämförbara med dem som jag angett ovan, särskilt i punkt 48. Det kan till exempel finnas situationer där en omprövning är nödvändig enligt artikel 6.2 i livsmiljödirektivet för att helt enkelt kontrollera att de åtgärder som ska vidtas enligt den punkten faktiskt förhindrar försämring av livsmiljöer eller störning av arter i den mening som avses därmed men ny bedömning av konsekvenserna av projektet enligt artikel 6.3 inte krävs och det inte är fråga om att göra ett undantag på grund av artikel 6.4.

60. Den andra punkten som ska behandlas beträffande denna fråga är till vilken tidpunkt som omprövningen ska hänföras. Skulle i detta mål omprövningen ha avsett områdets bevarandestatus och broprojektets konsekvenser som de såg ut och var möjliga att utreda år 2003 eller 2004 när den ursprungliga konsekvensbedömningen gjordes och plangodkännandet beviljades eller år 2008 när omprövningen gjordes och vid vilken tid arbetet med brobygget påbörjats? Det står klart att den valda tidpunkten kan påverka utgången av omprövningen.

61. Enligt min uppfattning beror svaret på beskaffenheten av de skyldigheter som föreskrivs i artikel 6.2 i livsmiljödirektivet som är den bestämmelse på grundval av vilken omprövning kan bli nödvändig under de omständigheter som föreligger i målet vid den nationella domstolen. Dessa skyldigheter innebär fortgående övervakning av det berörda området. De åtgärder som ska vidtas för att förhindra försämring av livsmiljöer eller störning av arter kan endast vara de som är lämpliga vid den tidpunkt de vidtas i belysning av denna fortgående övervakning.

16 — Dom Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2014:214, punkt 34, som innehåller en hänvisning till dom kommissionen/Spanien, C-404/09, EU:C:2011:768, punkterna 156 och 157).

62. Sammanfattningsvis, något annorlunda uttryckt: i den omfattning som en omprövning under omständigheterna i målet vid den nationella domstolen av den ursprungliga bedömningen var erforderlig, följde behovet av den omprövningen av artikel 6.2 i livsmiljödirektivet och det krävdes därför att den gjordes med utgångspunkt i den situation som rådde vid den tidpunkten (år 2008). Men om omprövningen utmynnade i ett undantag enligt artikel 6.4 måste alla krav i artikel 6.3 beaktas.

Fråga 4: Betydelsen i målet vid den nationella domstolen av den omständigheten att projektet genomförts på grund av att plangodkännandet var slutligt och verkställbart?

63. Den hänskjutande domstolens fjärde fråga förutsätter inte bara att en omprövning av den ursprungliga bedömningen var nödvändig som en följd av att området förts upp på listan över områden av gemenskapsintresse, utan även att den omprövning som faktiskt gjordes 2008 inte helt uppfyllde kraven i livsmiljödirektivet. Den vill få klarhet i huruvida den omständigheten, att samtliga tillgängliga besvärsmöjligheter enligt den nationella rätten uttömts innan arbetet påbörjades och innan omprövningen ägde rum, så att plangodkännandet då var definitivt, ska beaktas på nuvarande stadium när bron har byggts och är öppen för trafik. I synnerhet vill den få besked huruvida den omständigheten kan påverka giltigheten av ett undantag enligt artikel 6.4 i direktivet.

64. För det första anser jag att det inte är tänkbart att omständigheten att plangodkännandet blivit definitivt enligt den nationella processrätten på något sätt kan begränsa skyldigheten att tillämpa artikel 6.2 i livsmiljödirektivet. Om så vore fallet skulle direktivets effektivitet äventyras och olika standarder skulle vara möjliga i olika medlemsstater, vilket skulle stå helt i strid med ändamålet med att inrätta och bibehålla ett "sammanhängande europeiskt ekologiskt nät av särskilda bevarandeområden". Direktivets krav måste gälla vid alla tidpunkter i alla medlemsstater.

65. Artikel 6.2 i livsmiljödirektivet fastlägger dessutom fortlöpande skyldigheter. Även när ett plangodkännande meddelats helt i enlighet med artikel 6.3 och 6.4 måste medlemsstaterna fortsättningsvis vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöer och störning av arter. Detta måste gälla med ännu större styrka när plangodkännandet inte meddelats helt i enlighet med reglerna och behöver rättas till. Även om den rättssäkerhet som ett definitivt plangodkännande innebär är något som ska beaktas, kan den inte väga tyngre än behovet av fortlöpande övervakning och fortlöpande skyddsåtgärder. Beroende på omständigheterna kan det snarare vara fråga om att behöva kompensera dem som haft berättigade förväntningar på grund av godkännandet och åtagit sig projektet av den anledningen.

66. Men frågan har ytterligare dimensioner. Det är inte endast fråga om att plangodkännandet är definitivt i målet vid den nationella domstolen, utan även om att bron har byggts (med påföljande försämring av livsmiljöer och störning av arter, låt vara att de ansetts vara berättigade av tvingande orsaker som har ett väsentligt samhällsintresse) och öppnats för trafik (med möjliga fortsatta konsekvenser för livsmiljöer och arter). I detta sammanhang framställer den hänskjutande domstolen hypotesen att ett konstaterande att den ursprungliga bedömningen och omprövningen var behäftade med fel kan leda till upphävande av plangodkännandet med vittgående följder, både ekologiska och ekonomiska, om beslut fattades om att bron skulle rivas.

67. Om den hypotesen skulle visa sig vara korrekt måste prövning ske av vilka åtgärder som behöver vidtas i enlighet med livsmiljödirektivet.

68. Dessa åtgärder måste vara "lämpliga" i den mening som avses i artikel 6.2 i livsmiljödirektivet. De skulle ha prövats på grundval av situationen som den såg ut vid den tiden. Det skulle med andra ord vara nödvändigt att beakta omständigheten att bron byggts och att väga miljökonsekvenserna av att låta den stå kvar (och att den användes) mot konsekvenserna av att den stängdes (eller dess användning begränsades) eller till och med att den togs bort. Åtgärderna skulle ha varit de som i

största möjliga utsträckning *förhindrade* försämring av livsmiljöer eller störning av arter. För det fall emellertid att försämring eller störning redan inträffat måste hänsyn tas till kraven enligt artikel 4.4 i livsmiljödirektivet att fastställa prioriteringar för bibehållande eller *återställande* av en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer eller arter och till skötsel- och förvaltningskraven i artikel 6.1.

69. Det är fullt möjligt att en sådan intresse- och prioritetsavvägning skulle leda till ståndpunkten att bron skulle stå kvar under förutsättning av lämpliga skydds- och förvaltningsåtgärder. Men om detta inte skulle bli fallet, skulle alla förslag till rivning – precis som det ursprungliga förslaget att bygga bron – enligt min uppfattning betraktas som ”planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område ... men som kan påverka området på ett betydande sätt” i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet och skulle själva behöva granskas på det sätt som förutsätts i den bestämmelsen innan de genomfördes.

70. Jag håller emellertid med kommissionen om att vid avvägningen av de olika valmöjligheterna har kostnaden för exempelvis rivning av bron och för ersättning till exploatören i princip inte någon betydelse. Medan samma ”tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse” åberopades i den ursprungliga bedömningen kan de fortfarande åberopas i den omfattning som artikel 6.4 i livsmiljödirektivet kommer i fråga men de kan inte förstärkas av det uppenbara allmänintresset av att spara in på en utgift (och ett sådant intresse skulle i vart fall sannolikt inte anses vara tvingande om artikel 6.4 andra stycket vore tillämplig såvitt avser en prioriterad livsmiljötyp och/eller en prioriterad art). Att inta det synsättet skulle vara att främja bibehållandet av skadliga projekt av den enda anledningen att det var alltför dyrt att åtgärda en underlåtenhet att korrekt uppfylla direktivets krav.

Förslag till avgörande

71. Mot bakgrund av ovan anförda överväganden föreslår jag att domstolen besvarar de tolkningsfrågor som Bundesverwaltungsgericht har ställt på följande sätt:

När en plan eller ett projekt, som inte direkt hänger samman med skötseln och förvaltningen av ett Natura 2000-område men som kan påverka området på ett betydande sätt, har godkänts, efter det att området anmälades till kommissionen men innan det fördes upp på listan över områden av gemenskapsintresse, med stöd av en konsekvensbedömning som också gjordes mellan dessa tidpunkter och arbetet med projektet inte påbörjades förrän efter det att området förts upp på listan, ska bestämmelserna i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter tolkas på följande sätt:

- 1) För det fall att förfarandet avseende den ursprungliga bedömningen och godkännandet var helt i överensstämmelse med artikel 6.3 och 6.4 i livsmiljödirektivet, innebär artikel 6.2 i huvudregel inte en skyldighet att ompröva godkännandet. En förändring av förhållandena inom området eller av projektet kan emellertid medföra behov att ompröva bedömningen med hänsyn till den förändrade situationen, som en lämplig åtgärd för att förhindra försämring av livsmiljöer eller störning av arter. Om det ursprungliga förfarandet inte var förenligt med artikel 6.3 och 6.4 i direktivet, utgör en omprövning en lämplig åtgärd som krävs enligt artikel 6.2 om bristerna i förfarandet medförde risk för betydande försämring av livsmiljöer eller störning av arter eller innebar att projektets konsekvenser för livsmiljöer eller arter inte fastställdes.
- 2) Den omständigheten att de myndigheter som deltog i det ursprungliga förfarandet avsåg att tillämpa artikel 6.3 och 6.4 i rådets direktiv 92/43, medför inte en skyldighet enligt det direktivet att tillämpa samma bestämmelser vid en efterföljande omprövning av bedömningen. Det är emellertid inte oförenligt med direktivet att en sådan skyldighet föreskrivs i den nationella rätten.

- 3) När en omprövning av den ursprungliga bedömningen är en lämplig åtgärd enligt artikel 6.2 i direktiv 92/43, ska denna omprövning avse den situation som föreligger vid den tidpunkt då den utförs. Om omprövningen resulterar i analogisk tillämpning av ett undantag enligt artikel 6.4 i direktivet, ska även samtliga krav i artikel 6.3 beaktas.
- 4) När en sådan omprövning i sin tur visar sig vara felaktig, efter det att projektet slutförts, saknar den omständigheten, att godkännandet hade blivit definitivt och inte längre kunde överklagas enligt nationell rätt, betydelse för vilka åtgärder som ska vidtas enligt rådets direktiv 92/43. Dessa åtgärder ska vara sådana att de förhindrar ytterligare försämring av livsmiljöer eller störning av arter inom området enligt artikel 6.2 i direktivet. De ska om det är lämpligt syfta till återställande av en gynnsam bevarandestatus och, om de innebär rivning av det genomförda projektet, ska de underkastas en bedömning enligt artikel 6.3. I det senare fallet kan inte kostnaden för rivning utgöra en tvingande orsak som har ett väsentligt allmänintresse i den mening som avses i artikel 6.4.