



## Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT  
JULIANE KOKOTT  
föredraget den 7 augusti 2018<sup>1</sup>

**Mål C-461/17**

**Brian Holohan m.fl.,  
mot  
An Bord Pleanála,  
Ytterligare deltagare i rättegången:  
National Parks and Wildlife Service (NPWS)**

(begäran om förhandsavgörande från High Court (Överdomstolen, Irland))

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – Direktiv 92/43/EEG – Bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter – Direktiv 2011/92/EU – Miljökonsekvensbedömning för vissa offentliga och privata projekt – Särskilt skyddsområde – Lämplig bedömning av ett projekts konsekvenser för ett område – Vägbygge – Motivering – Alternativ”

### I. Inledning

1. Europeiska unionens miljölagstiftning kräver olika miljöbedömningar. För enskilda projekt är miljökonsekvensbedömningar enligt MKB-direktivet<sup>2</sup> och lämpliga bedömningar av påverkan med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området enligt livsmiljödirektivet<sup>3</sup> av särskild betydelse.
2. Genom förevarande begäran om förhandsavgörande om utfärdande av ett tillstånd att bygga en förbifartsled vid Kilkenny i Irland ges domstolen tillfälle att förtydliga de materiella krav som bedömningen, särskilt med avseende på de arter som berörs av ett projekt och bedömningar av alternativ, ska uppfylla.
3. Frågorna om hur alternativ ska behandlas inom ramen för miljökonsekvensbedömningar vållar svårigheter. Alla svar på tolkningsfrågorna kan dock i betydande utsträckning bidra till rättssäkerheten vid genomförandet av dessa bedömningar.

<sup>1</sup> Originalspråk: tyska.

<sup>2</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EUT L 26, 2012, s. 1).

<sup>3</sup> Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, 1992, s. 7) i dess lydelse enligt rådets direktiv 2013/17/EU av den 13 maj 2013 (EUT L 158, 2013, s. 193).

## II. Tillämpliga bestämmelser

### A. Unionsrätt

#### 1. Livsmiljödirektivet

4. I artikel 1 e i livsmiljödirektivet används en livsmiljös bevarandestatus med den betydelse som nedan anges:

”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 inom det territorium som anges i artikel 2.

En naturlig livsmiljös bevarandestatus anses gynnsam när

- dess naturliga utbredningsområde och de ytor den täcker inom detta område är stabila eller ökande, och
- den särskilda struktur och de särskilda funktioner som är nödvändiga för att den skall kunna bibehållas på lång sikt finns och sannolikt kommer att finnas kvar under en överskådlig framtid,

och

- bevarandestatusen hos dess typiska arter är gynnsam enligt definitionen i i.”

5. Artiklarna 2.2 och 2.3 i livsmiljödirektivet innehåller centrala mål för dess tillämpning:

”2. Åtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv skall syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse.

3. Åtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv ska ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag.”

6. Bedömningen av planer och projekt regleras i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet enligt följande:

”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.”

7. Enligt artikel 7 i livsmiljödirektivet gäller artiklarna 6.2–4 även särskilda skyddsområden som klassificerats i enlighet med artikel 4 i fågelskyddsdirektivet<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (EUT L 20, 2010, s. 7), senast ändrat genom rådets direktiv 2013/17/EU av den 13 maj 2013 om anpassning av vissa direktiv på miljöområdet med anledning av Republikens Kroatiens anslutning (EUT L 158, 2013, s. 193).

## 2. MKB-direktivet

8. Det grundläggande innehållet i miljökonsekvensbedömningen fastställs i artikel 3 i MKB-direktivet som föreskriver följande:

”Miljökonsekvensbedömningen ska i varje enskilt fall och i enlighet med artiklarna 4–12 på ett lämpligt sätt identifiera, beskriva och bedöma de direkta och indirekta effekterna av ett projekt beträffande

- a) människor, fauna och flora,
- b) mark, vatten, luft, klimat och landskap,
- c) materiella tillgångar och kulturarv,
- d) samspelet mellan de faktorer som anges i leden a, b och c.”

9. I artiklarna 5.1 och 5.3 i MKB-direktivet föreskrivs vilka uppgifter exploitören måste lämna:

”1. När det gäller projekt vars miljöpåverkan enligt artikel 4 ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning i enlighet med den här artikeln och artiklarna 6–10, ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att exploitören på lämpligt sätt lämnar de uppgifter som anges i bilaga IV, om

- a) medlemsstaterna anser att uppgifterna är relevanta för ett visst stadium av tillståndsprocessen och med hänsyn till vad som utmärker ett särskilt projekt eller en särskild typ av projekt och de miljöförhållanden som kan komma att påverkas,
- b) medlemsstaterna anser att exploitören skäligen kan avkrävas dessa uppgifter med hänsyn till bland annat befintliga kunskaper och bedömningsmetoder.

2. ...

3. De uppgifter som exploitören ska tillhandahålla enligt punkt 1 ska åtminstone omfatta

- a) en beskrivning av projektet med uppgifter om lokalisering, utformning och omfattning,
- b) en beskrivning av planerade åtgärder för att undvika, minska och om möjligt avhjälpa betydande skadliga verkningar,
- c) de data som krävs för att påvisa och bedöma den huvudsakliga inverkan på miljön som projektet kan antas medföra,
- d) en översiktlig redovisning av de huvudalternativ som exploitören övervägt och de viktigaste orsakerna till den valda lösningen med beaktande av miljöeffekterna,
- e) en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i leden a–d.”

10. I bilaga IV till MKB-direktivet anges närmare den information som ska tillhandahållas enligt artikel 5, i synnerhet vad gäller alternativ och särskilda miljöeffekter, som ska prövas:

”2. En översiktlig redovisning av de huvudalternativ som exploitören övervägt och de viktigaste orsakerna till den valda lösningen med beaktande av miljöeffekterna.

3. En beskrivning av sådan väsentlig miljöpåverkan som projektet kan antas ge upphov till, däribland särskilt i fråga om befolkning, fauna, flora, mark, vatten, luft, klimatfaktorer och materiella tillgångar, även med hänsyn till det arkitektoniska och arkeologiska kulturarvet, landskapet samt samverkan mellan de nämnda faktorerna.”

11. Skäl 13 i ingressen till MKB-direktivet avser avgränsningsförfarandet enligt artikel 5.2 i MKB-direktivet:

”Det är lämpligt att fastställa ett förfarande som gör det möjligt för exploatören att inhämta ett yttrande från de ansvariga myndigheterna om innehållet i och omfattningen av de uppgifter som ska tas fram och tillhandahållas för bedömningen. Medlemsstaterna får, inom ramen för detta förfarande, kräva att exploatören bland annat tillhandahåller alternativ till de projekt som denne avser att lämna in ansökan om.”

### III. Bakgrund och begäran om förhandsavgörande

12. An Bord Pleanála (nationella nämnden för samhällsplanering) är ett organ i Irland som ansvarar för byggnadstillstånd för föreslagna vägbyggen och, i detta sammanhang, för att fastställa omfattningen av nödvändiga miljökonsekvensbedömningar, samt på grundval av inlämnad information ge rådgivning.

13. Under 2008 ansökte exploatören, Kilkenny County Council (rådet för grevskapet Kilkenny, Irland), vid An Bord Pleanála om tillstånd för att bygga en ny väg och en bro över floden Nore och för expropriation av den mark som behövdes. Denna förbifartsled syftar till att slutföra en sluten ringled runt om stadsdelen Kilkenny för att bland annat minska trafikstockningarna i stadskärnan. Den föreslagna vägen går genom flera naturreservat, nämligen Special Protection Area i enlighet med fågelskyddsdirektivet (särskilt skyddsområde, nedan kallat SpA) ”River Nore SpA” (Natura 2000 Code: IE0004233), ett tilltänkt Special Area of Conservation (klassificering av det avsedda området som särskilt bevarandeområde, nedan kallat framtida SAC) i den mening som avses i livsmiljödirektivet, nämligen ”River Barrow and River Nore SAC” (Natura 2000 Code IE0002162) och ett område som föreslagits att utses till National Heritage Area (nedan kallat NHA, Nationellt kulturarvsområde).

14. Den 11 juli 2014 antog An Bord Pleanála ett beslut i vilket det godkände det föreslagna vägbygget känt som Kilkenny Northern Ring Road-utbyggnad och den begärda expropriationen. Klagandena har yrkat att High Court (Överdomstolen, Irland) ska ompröva beslutet och ogiltigförklara det på grund av att det strider mot unionsrätten.

15. Genom beslut av den 4 maj 2017 som inkom till domstolens kansli den 28 juli 2017 hänsköt High Court (Överdomstolen) i detta mål följande tolkningsfrågor:

- ”1) Innebär livsmiljödirektivet att en ’Natura impact statement’ (miljökonsekvensbeskrivning) måste innehålla uppgifter om den fullständiga utbredningen för de livsmiljöer och arter som området är avsett att skydda (områden av gemenskapsintresse)?
- 2) Innebär livsmiljödirektivet att en ’Natura impact statement’ måste innehålla uppgifter och en analys av den potentiella inverkan på samtliga arter (i motsats till endast skyddade arter) som bidrar till och ingår i en skyddad livsmiljö?
- 3) Innebär livsmiljödirektivet att en ’Natura impact statement’ måste innehålla en uttrycklig analys av det föreslagna projektets inverkan på skyddade arter och livsmiljöer såväl inom det särskilda bevarandeområdet som utanför detta?

- 4) Innebär MKB-direktivet att en miljökonsekvensbeskrivning måste innehålla en uttrycklig analys av huruvida det föreslagna projektet kommer att medföra en betydande påverkan på de arter som nämns i miljökonsekvensbeskrivningen?
- 5) Ska ett alternativ som exploatören har övervägt och diskuterat i miljökonsekvensbeskrivningen och/eller som några av intressenterna har förespråkat och/eller som den behöriga myndigheten har övervägt anses utgöra ett 'huvudalternativ' i den mening som avses i artikel 5.3 d i MKB-direktivet, även om detta alternativ förkastades av exploatören på ett tidigt stadium?
- 6) Innebär MKB-direktivet att en miljökonsekvensbedömning ska innehålla tillräcklig information om varje alternativs miljöeffekter, så att det blir möjligt att jämföra de olika alternativens önskvärdhet i miljöhänseende, och/eller att det i miljökonsekvensbeskrivningen uttryckligen ska anges hur alternativens miljöpåverkan har beaktats?
- 7) Är kravet enligt artikel 5.3 d i MKB-direktivet på att orsakerna till exploatörens valda lösning ska redovisas 'med beaktande av miljöeffekterna' tillämpligt endast på det valda alternativet eller även på de huvudalternativ som har övervägts, så att dessa alternativ måste analyseras med avseende på sina miljöeffekter?
- 8) Är det förenligt med förverkligandet av målen för livsmiljödirektivet att vissa aspekter av anläggningsarbetet (exempelvis byggarbetsplatsens och tillfartsvägarnas placering) kan fastställas först efter det att tillstånd har meddelats, och får i så fall den behöriga myndigheten överlåta på exploatören att själv besluta om sådana aspekter, inom ramen för eventuella meddelade tillstånd, varvid de aktuella besluten ska anmälas till den behöriga myndigheten snarare än godkännas av denna?
- 9) Innebär livsmiljödirektivet att en behörig myndighet är skyldig att notera i vilken omfattning de vetenskapliga utlåtanden som den har tagit del av ger vid handen att ytterligare information bör inhämtas innan tillstånd meddelas, på ett så utförligt och tydligt sätt att det inte kan råda något tvivel om vad de aktuella utlåtandena betyder och innebär?
- 10) Innebär livsmiljödirektivet att den behöriga myndigheten är skyldig att redovisa skäl eller utförliga skäl till att den underlåter att beakta sin inspektörs slutsats med innebörden att ytterligare information eller vetenskapliga studier krävs innan tillstånd kan meddelas?
- 11) Innebär livsmiljödirektivet att en behörig myndighet som utför en lämplig bedömning måste redovisa utförliga och uttryckliga skäl avseende varje aspekt av sitt beslut?"

16. Skriftliga yttranden har ingetts av Brian Holohan m.fl., An Bord Pleanála, Irland, Republiken Tjeckien, Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, samt Europeiska kommissionen. Republiken Tjeckien deltog emellertid inte i den muntliga förhandlingen den 16 maj 2018.

#### **IV. Rättslig bedömning**

17. Jag kommer nedan att först besvara de frågor som rör livsmiljödirektivet och sedan de som rör MKB-direktivet.

## A. Livsmiljödirektivet

18. De frågor som rör livsmiljödirektivet avser för det första omfattningen av en bedömning i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet (avsnitt 1), och därefter möjligheten att tilldela beslutsbefogenheter till en exploatör enligt denna bestämmelse (avsnitt 2) och slutligen motiveringskraven för godkännandet av ett projekt (avsnitt 3).

### 1. De tre första frågorna: Omfattningen av den bedömning som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet

19. De tre första frågorna som High Court (Överdomstolen) har ställt rör omfattningen av en bedömning i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet. High Court (Överdomstolen) undrar särskilt om en Natura Impact Statement (miljökonsekvensbeskrivning) måste innehålla vissa uppgifter.

20. I livsmiljödirektivet fastställs i alla fall inte att en sådan bedömning ska göras på specifikt sätt<sup>5</sup> och det ställs inga särskilda krav på Natur Impact Statement som föreskrivs i irländsk rätt. I övrigt har An Bord Pleanála hävdad att ytterligare ställningstaganden, utöver detta dokument, har inkommit och att de skulle beaktas inom ramen för bedömningen enligt artikel 6.3.

21. För att besvara dessa frågor kan domstolen påpeka vilka krav artikel 6.3 i livsmiljödirektivet ställer för bedömningar.

### a) Den första frågan: Uppgifter om alla skyddade livsmiljötyper och arter

22. High Court (Överdomstolen) har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida en bedömning enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet måste innehålla uppgifter om den fullständiga utbredningen för de livsmiljöer och arter som området, som förtecknas i listan över områden av gemenskapsintresse, är avsett att skydda. Bakgrunden till denna fråga är att olika arter och livsmiljötyper som skyddas genom att område av gemenskapsintresse har fastställts inte nämns i de bedömningshandlingar som lämnats in.

23. Nedan ska jag visa att även om en bedömning naturligtvis inte får utesluta betydande försämringar av livsmiljötyper och arter som är skyddade i det området, kan detta dock underförstått ske.

24. Artikel 6 i livsmiljödirektivet innebär att medlemsstaterna åläggs ett antal skyldigheter och att det föreskrivs särskilda förfaranden vars syfte, såsom framgår av artikel 2.2 i direktivet, är att bibehålla eller i förekommande fall återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer och hos arter av vilda djur och växter som är av unionsintresse.<sup>6</sup>

25. För detta ändamål föreskrivs i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet ett bedömningsförfarande som syftar till att med hjälp av en förhandskontroll säkerställa att planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln eller förvaltningen av ett område, men som kan påverka området på ett betydande sätt, endast godkänns under förutsättning att de (faktiskt) inte skadar området.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Dom av den 7 september 2004, Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 52).

<sup>6</sup> Dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl. (C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 31), och dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (Białowieżaskogen) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 106).

<sup>7</sup> Dom av den 7 september 2004, Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 34), och dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (Białowieżaskogen) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 108).



26. Artikel 6.3 första meningen i livsmiljödirektivet ska tolkas så, att alla planer eller projekt ska bedömas på lämpligt sätt med avseende på vilka konsekvenser de kan få för målsättningen att bevara området, när det på grundval av objektiva kriterier inte kan uteslutas att planen eller projektet kan ha en betydande påverkan på det berörda området, enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt.<sup>8</sup> Det förutsätter att alla aspekter av planen eller projektet som kan påverka målsättningen att bevara området identifieras med hjälp av bästa möjliga vetenskapliga rön på området.<sup>9</sup> Vid bedömningen av huruvida påverkan är betydande ska i synnerhet det berörda områdets särart och miljömässiga förhållanden beaktas.<sup>10</sup>

27. Planer eller projekt kan ha en betydande inverkan på ett skyddsområde om de riskerar att skada målsättningen att bevara området.<sup>11</sup> Att inte skada ett områdes integritet i egenskap av livsmiljö, i den mening som avses i artikel 6.3 andra meningen i livsmiljödirektivet, betyder således att en gynnsam bevarandestatus inom detta område bibehålls. Detta förutsätter ett bibehållande på lång sikt av områdets grundläggande särdrag, vilka har samband med den livsmiljötyp vars bevarande har motiverat att detta område har angetts vara av gemenskapsintresse, i den mening som avses i direktivet.<sup>12</sup> Det ska tillämpas analogt på de skyddade arterna.

28. Som Republiken Tjeckien har påpekat får däremot konsekvenser för vissa livsmiljötyper och arter som anges i bilagorna I och II till livsmiljödirektivet och för flyttfåglar och fågelarter som anges i bilaga I till fågelskyddsdirektivet som förekommer i det skyddsområdet, men som inte omfattas av bevarandemålsättningarna, i princip inte undersökas. Det gäller dock endast om deras förekomst är så obetydlig att de inte behöver ingå i bevarandemålen för området.

29. Slutligen får en bedömning enligt artikel 6.3 första meningen i livsmiljödirektivet inte vara bristfällig. Den ska innehålla fullständiga, exakta och slutliga bedömningar och slutsatser, på grundval av vilka varje rimligt vetenskapligt tvivel kan skingras vad gäller de planerade arbetenas inverkan på det skyddade området.<sup>13</sup> En bedömning kan emellertid inte anses vara ”lämplig” i den mening som avses i artikel 6.3 första meningen i livsmiljödirektivet, om det saknas aktuella uppgifter om de skyddade livsmiljöerna och arterna.<sup>14</sup>

30. Av bedömningen måste därför tydligt framgå varför de skyddade livsmiljötyperna och arterna inte påverkas. I vissa fall kan det därför vara tillräckligt att fastställa att *endast* vissa skyddade livsmiljötyper och arter förekommer på den aktuella marken, det vill säga att andra skyddade livsmiljötyper och arter inte förekommer i området. Det måste dock också framgå av bedömningen att arbetet på den aktuella marken inte inverkar negativt på dessa andra livsmiljötyper och arter, i den mån de förekommer i andra delar i området.

8 Dom av den 7 september 2004, Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 45), dom av den 13 december 2007, kommissionen/Irland (C-418/04, EU:C:2007:780, punkt 238), dom av den 26 maj 2011, kommissionen/Belgien (C-538/09, EU:C:2011:349, punkt 53), och dom av 12 april 2018, People Over Wind och Sweetman (C-323/17, EU:C:2018:244, punkt 34).

9 Dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl. (C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 51), dom av den 26 april 2017, kommissionen/Tyskland (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, punkt 57), och dom av den 17 april 2018, kommissionen mot Polen (Białowieżaskogen) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 113).

10 Dom av den 7 september 2004, Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 49), och dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (Białowieżaskogen) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 112).

11 Dom av den 11 april 2013, Sweetman m.fl. (C-258/11, EU:C:2013:220, punkt 30), och dom av den 15 maj 2014, Briels m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 20).

12 Dom av den 11 april 2013, Sweetman m.fl. (C-258/11, EU:C:2013:220, punkt 39), och dom av den 15 maj 2014, Briels m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 21), dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl. (C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 47), och dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (Białowieżaskogen) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 116).

13 Dom av den 11 april 2013, Sweetman m.fl. (C-258/11, EU:C:2013:220, punkt 44), dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl. (C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 50), och dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (Białowieżaskogen) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 114).

14 Dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (Białowieżaskogen) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 137).

31. Tystnad om vissa livsmiljötyper eller arter betraktas dock i princip inte som fullständiga, exakta och slutliga bedömningar och slutsatser, på grundval av vilka varje rimligt vetenskapligt tvivel kan skingras vad gäller de planerade arbetenas inverkan på det skyddade området.

32. Den första frågan ska således besvaras så, att en bedömning enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet inte uttryckligen måste innehålla uppgifter om den fullständiga utbredningen för de miljötyper och arter som området, som förtecknas i listan över områden av gemenskapsintresse eller som särskilt skyddsområde enligt fågelskyddsdirektivet, är avsett att skydda. Bedömningen ska dock åtminstone underförstått innehålla fullständiga, exakta och slutliga bedömningar och slutsatser på grundval av vilka varje rimligt vetenskapligt tvivel kan skingras vad gäller de planerade arbetenas inverkan på det skyddade området.

*b) Den andra frågan: Beaktande av andra livsmiljötyper och arter*

33. High Court (Överdomstolen) har ställt sin andra fråga för att få klarhet i huruvida livsmiljödirektivet innebär att en bedömning enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet måste innehålla uppgifter och en analys av den potentiella inverkan på samtliga arter (och inte bara på skyddade arter) som bidrar till och ingår i en skyddad livsmiljö.

34. Som redan påpekats<sup>15</sup> ska bevarandemålen för området vara utgångspunkten för att fastställa de krav som bedömningen ska uppfylla, det vill säga i första hand de skyddade arterna och livsmiljöerna. Det kan dock vara nödvändigt att beakta negativ inverkan på andra arter och livsmiljötyper i bedömningen.

35. Andra arter är under alla omständigheter relevanta för bedömningen, såvitt de utgör en del av skyddade livsmiljöer. Som Brian Holohan m.fl. har anfört föreskrivs detta i definitionen av en naturlig livsmiljös bevarandestatus i artikel 1 e i livsmiljödirektivet. Bestämmelsen omfattar uttryckligen de typiska arterna i livsmiljön i fråga. En försämring av dessa arter på ytor som denna livsmiljö täcker påverkar också den aktuella livsmiljön.

36. De arter som är typiska för vissa livsmiljöer definieras endast i viss utsträckning i livsmiljödirektivet, eftersom de delvis följer av beteckningen på de aktuella livsmiljötyper som oftast hänför sig till vissa växtarter. Den prioriterade livsmiljötypen innefattar alluviala lövskogar med *Alnus glutinosa* och *Fraxinus excelsior* (*Alno-Padion*, *Alnion incanae*, *Salicion albae*) (Natura 2000 Code 91E0\*) som förekommer i det berörda framtida SAC, redan under sitt namn klibbal (*Alnus glutinosa*) och askar (*Fraxinus excelsior*) samt hägg (*Prunus padus*), gråal (*Alnus incanae*) och vitpil (*Salix alba*).

37. Vetenskapliga undersökningar och diskussioner om olika livsmiljötyper bör göra det möjligt att identifiera ytterligare typiska arter. Kommissionens tolkningshandbok om livsmiljötyper enligt bilaga I till livsmiljödirektivet<sup>16</sup> innehåller värdefull information, även om den givetvis inte är rättsligt bindande.

38. För nämnda livsmiljötyp 91E0\* anges, förutom de trädsorter som redan följer av beskrivningen, svartpoppel (*Populus nigra*), knäckepil (*Salix fragilis*), glasbjörk (*Betula pubescens*), skogsalm (*Ulmus glabra*) och nästan 20 typer av fältskikt.

<sup>15</sup> Se punkt 27 ovan.

<sup>16</sup> Europeiska kommissionen, Generaldirektoratet för miljö, Enheten Natur och biologisk mångfald (ENV B. 3), *Interpretation Manual of European Union Habitats – EUR* 28 april 2013, [http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/habitatsdirective/docs/Int\\_Manual\\_EU28.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/habitatsdirective/docs/Int_Manual_EU28.pdf), se särskilt s. 7.



39. De typiska arterna av skyddade livsmiljötyper är inte begränsade till växtarter. I kommissionens tolkningshandbok anges för livsmiljötypen Flodmynningar (Natura 2000 Code 1130), som också ingår i det framtida SAC särskilda, men som troligen inte berörs av det omtvistade projektet, bentiska, ryggradslösa djur (såsom musslor eller snäckor och mycket mindre djurarter) samt det faktum att denna livsmiljötyp omfattar områden som är viktiga för många fåglars föda.<sup>17</sup>

40. Även livsmiljöer och arter som inte uttryckligen skyddas kan spela en avgörande roll för bevarandet av skyddade livsmiljöer och arter. Republiken Tjeckien har därvid hänvisat till deras betydelse för skyddade artersföda, men också till att de kan fylla andra funktioner i skyddade arters livscykel.

41. Det bör vara känt att vissa livsmiljöer är av särskild betydelse för arters fortplantning. Framkomligheten till floder och bäckar är en förutsättning för att vandrande fiskar, såsom laxar (*Salmo salar*), ska kunna nå sina lekområden.

42. Vissa skyddade arters livscykel är också delvis beroende av vissa andra arter. Flodpärlmusslors larver (*Margaritifera margaritifera*) och endemiska flodpärlmusslors larver i floden Nore (*Margaritifera durrovensis*), som både förekommer i det framtida SAC, lever under en viss tid som parasiter i öringars (*Salmo trutta fario*) eller laxars gälar.<sup>18</sup>

43. Det innebär självfallet inte att negativa effekter på typiska arter i den skyddade livsmiljötypen och på andra relevanta arter och livsmiljöer nödvändigtvis ska betraktas som inverkan på målsättningen att bevara det skyddade området som är oförenlig med ett godkännande av planen eller projektet. En inverkan på sådana arter är oförenlig med ett godkännande av projektet om den kan ge upphov till rimligt vetenskapligt tvivel om att den inte kommer att på ett negativt sätt ändra bevarandestatusen för skyddade livsmiljötyper och arter i området i fråga.

44. En bedömning enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet täcker effekter på målsättningen vad gäller bevarandet av ett område i tillräcklig grad, om den omfattar negativa effekter på typiska arter i skyddade livsmiljötyper och på andra arter och livsmiljöer, i den mån de behövs för att bevara de skyddade livsmiljötyperna och arterna.

*c) Den tredje frågan: Beaktande av livsmiljöer och arter utanför de berörda skyddsområdena*

45. High Court (Överdomstolen) har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida en bedömning enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet av det föreslagna projektets inverkan på skyddade arter och livsmiljöer såväl inom skyddsområdet som på arter och livsmiljöer som finns utanför detta område ska göras.

46. Härvid har Brian Holohan m.fl. åberopat bland annat artikel 2.3 i livsmiljödirektivet. Enligt denna bestämmelse ska åtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv ta hänsyn till bland annat regionala och lokala särdrag. Det innebär att en bedömning av eventuella negativa effekter på områden inte kan göras enbart utifrån de effekter som uppstår i områdets omgivning och de särdrag som utmärker det.

<sup>17</sup> Anförde arbete, s. 11.

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

47. Vidare har domstolen redan slagit fast, att verksamheter som bedrivs utanför skyddsområden och som har en negativ inverkan inom områdena även måste bedömas enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet.<sup>19</sup> Målet avseende kraftverket i Moorburg är av intresse för det aktuella målet. Det gällde möjligt dödande av fisk genom kraftverkets nedkylning. Skyddsområden skapades i övre delen av floden för att fiskarna skulle fortplanta sig. På grund av att kraftverket innebar en risk för att färre fiskar skulle nå dessa områden påverkade kraftverksprojektet de skyddsområdena som sådana.

48. Försämringar av arter utanför det framtida SAC eller SpA är således av samma betydelse för bedömningen enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet när dessa arter skyddas direkt eller i egenskap av typiska arter i skyddade livsmiljöer, eller när de på annat sätt behövs för att bevara skyddade livsmiljöer och arter.

49. Därutöver kan en försämring av livsmiljöer utanför skyddsområden också vara av betydelse. Det är särskilt fallet när ett skyddsområde skyddar vissa arter, men samtidigt inte inkluderar samtliga de livsmiljöer som dessa arter använder. I detta fall kan försämringar av sådana livsmiljöer utanför skyddsområdena också påverka förekomsten av arter i skyddsområdena.

50. Jag vill inte utesluta möjligheten att vissa kopplingar mellan orsak och verkan ur vetenskaplig synvinkel som leder till försämringar av livsmiljöer utanför skyddsområden och inte bara påverkar arter inom skyddsområden, utan också livsmiljöer, kan identifieras.

51. Huruvida livsmiljöer utanför skyddsområden är livsmiljötyper i den mening som avses i bilaga I till livsmiljödirektivet förefaller dock vid första påseende sakna relevans. Alla livsmiljöer är i princip skyddade endast inom skyddsområden.

52. En bedömning enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet måste därför även omfatta påverkan på arter och livsmiljöer utanför skyddsområden, när den kan ha negativa effekter för målsättningen att bevara skyddsområden.

## 2. Den åttonde frågan: Beslutsbefogenheter som tilldelats projektets initiativtagare

53. High Court (Överdomstolen) har ställt den åttonde frågan för få klarhet i huruvida det är förenligt med livsmiljödirektivet att vissa aspekter av anläggningsarbetet (exempelvis byggarbetsplatsens och tillfartsvägarnas placering) kan fastställas först efter det att tillstånd har meddelats och, i så fall, huruvida den behöriga myndigheten får överlåta på exploatören, i förevarande fall rådet för grevskapet Kilkenny, att själv besluta om sådana aspekter inom ramen för eventuella meddelade tillstånd, varvid de aktuella besluten ska anmälas till den tillståndsgivande myndigheten, nämligen An Bord Pleanála, snarare än godkännas av denna.

54. Enligt artikel 6.3 andra meningen i livsmiljödirektivet ska de behöriga nationella myndigheterna godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada.

55. Därmed får en bedömning enligt artikel 6.3 första meningen i livsmiljödirektivet inte vara bristfällig. Den ska innehålla fullständiga, exakta och slutliga bedömningar och slutsatser, på grundval av vilka varje rimligt vetenskapligt tvivel kan skingras vad gäller de planerade arbetenas inverkan på det skyddade området.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Dom av den 10 januari 2006, kommissionen/Tyskland (C-98/03, EU:C:2006:3, punkt 45), dom av den 26 april 2017, kommissionen/Tyskland (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, punkt 29–31).

<sup>20</sup> Dom av den 11 april 2013, Sweetman m.fl. (C-258/11, EU:C:2013:220, punkt 44), dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl. (C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 50), och dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (Białowieżaskogen) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 114).

56. Följaktligen får beslut överlåtas på exploitören endast om det inte finns något rimligt vetenskapligt tvivel om att deras effekter inte kommer att påverka området.

57. Sådana tvivel kan uteslutas i synnerhet genom tillräckligt specifika tillståndsvillkor som sätter en ram för dessa beslut, så att de inte påverkar området i sig.

58. Det ankommer på den nationella domstolen att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i det omtvistade projektet pröva huruvida dessa krav är uppfyllda i detta projekt.

59. Om det inte är möjligt att göra en omfattande bedömning av villkoren för vissa aspekter av anläggningsarbetet vid tidpunkten för planens eller projektets principiella godkännande, ska en bedömnings- eller tillståndsprocess genomföras i flera etapper, såsom Republiken Tjeckien har påpekat. Detta är känt vad gäller miljökonsekvensbedömningar.<sup>21</sup>

60. Den åttonde frågan ska därför besvaras så, att, inom ramen för meddelade tillstånd i enlighet med artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, får exploitören anta ensidiga beslut avseende vissa aspekter av anläggningsarbetet endast om det inte finns något rimligt vetenskapligt tvivel om att beslutets effekter inte kommer att påverka området i sig.

*3. Den nionde, den tionde och den elfte frågan: Skälen för de beslut som den tillståndsgivande myndigheten har fattat*

61. Genom frågorna 9–11 vill High Court (Överdomstolen) få veta mer om motiveringskraven för beslut enligt artikel 6.3 andra meningen i livsmiljödirektivet, särskilt om huruvida det beslutande organet uttryckligen ska undanröja vissa tvivel om huruvida de tillgängliga uppgifterna är tillräckliga.

62. Ur unionsrättsligt perspektiv kan denna frågeställning misstolkas, eftersom det av den motiveringen som krävs enligt artikel 296.2 FEUF klart och tydligt ska framgå hur den institution som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få ta del av de skäl som ligger till grund för den vidtagna åtgärden och så att domstolen kan ges möjlighet att utföra sin prövning.<sup>22</sup> Detta är emellertid inte relevant.

63. Föremålet för målet vid den nationella domstolen är i stället huruvida de angivna skälen är tillräckliga för att motivera An Bord Pleanálas beslut. Parterna har nämligen medgett att en plan eller ett projekt enligt artikel 6.3 andra meningen i livsmiljödirektivet endast får godkännas om bedömningen av planen eller projektet innehåller fullständiga, exakta och slutliga bedömningar och slutsatser, på grundval av vilka varje rimligt vetenskapligt tvivel kan skingras vad gäller de planerade arbetenas inverkan på det skyddade området.<sup>23</sup> Prövningen måste därför vara tillräckligt detaljerad och ge tydlig förklaring om varför varje rimligt vetenskapligt tvivel är uteslutet.

21 Dom av den 7 januari 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punkt 52 och 53), dom av den 28 februari 2008, Abraham m.fl. (C-2/07, EU:C:2008:133, punkt 26), och dom av den 17 mars 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest m.fl. (C-275/09, EU:C:2011:154, punkt 33).

22 Se, exempelvis, dom av den 22 december 2008, Régie Networks (C-333/07, EU:C:2008:764, punkt 63), och dom av den 5 mars 2015, Banco Privado Português och Massa Insolvente do Banco Privado Português (C-667/13, EU:C:2015:151, punkt 44).

23 Dom av den 11 april 2013, Sweetman m.fl. (C-258/11, EU:C:2013:220, punkt 44), dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl. (C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 50), och dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (Białowieżaskogen) (C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 114).

64. I detta sammanhang drar Irland en relevant parallell till rättspraxis avseende MKB-direktivet, enligt vilken beslut som fattas enligt detta direktiv inte behöver innehålla de skäl som ligger till grund för det. Om en berörd part begär det är den behöriga administrativa myndigheten dock skyldig att informera vederbörande om skälen till att beslutet fattades eller tillhandahålla vederbörande relevanta uppgifter och handlingar som svar på vederbörandes begäran.<sup>24</sup>

65. Det gäller även beslut på grundval av artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, eftersom bestämmelsen inte föreskriver något särskilt formkrav för godkännandet av ett projekt, utan endast att en lämplig bedömning krävs. Det är därför möjligt att hänvisa till material där konsekvensbedömningar kommer till uttryck, snarare än till uttryckliga beslutsmotiveringar. Det bör dock betonas att detta inte ska leda till att de berörda personernas effektiva rättsliga skydd påverkas.<sup>25</sup>

66. Mot denna bakgrund kan frågorna besvaras på ett relativt enkelt sätt.

*a) Den nionde frågan: Förklaring för ett utlåtande*

67. High Court (Överdomstolen) har ställt den nionde frågan för att få klarhet i huruvida en behörig myndighet är skyldig att notera i vilken omfattning de vetenskapliga utlåtanden som den har tagit del av ger vid handen att ytterligare information bör inhämtas innan tillstånd meddelas, på ett så utförligt och tydligt sätt att det inte kan råda något tvivel om vad de aktuella utlåtandena betyder och innebär.

68. Huruvida det finns en sådan skyldighet beror huvudsakligen på tydligheten av innehållet i det relevanta utlåtandet. Om varje rimligt vetenskapligt tvivel redan tillräckligt tydligt kan uteslutas på grundval av utlåtandet behöver myndigheten inte ge ytterligare förklaringar.

69. Om sådana tvivel däremot inte kan uteslutas med den tydlighet som krävs på grundval av utlåtandet i sig kan myndigheten godkänna projektet endast om den anger ytterligare uppgifter som skingrar återstående tvivel.

*b) Den tionde frågan: Skälen för att en inspektörs slutsats tillbakavisas*

70. Den tionde frågan avser en slutsats som en inspektör på den behöriga myndigheten har dragit och som myndigheten inte följer.

71. Utgångspunkten för behovet av kompletterande uppgifter är att rimliga vetenskapliga tvivel utesluts. Om sådana tvivel framgår av inspektörens slutsats kan projektet godkännas endast om myndigheten ger ytterligare information som undanröjer dessa tvivel.

72. I motsats till vad An Bord Pleanála och Irland har påstått saknar inspektörens förhållande till myndigheten betydelse. I stället är det avgörande huruvida inspektörens slutsatser ger upphov till rimligt vetenskapligt tvivel avseende de slutsatser som myndigheten grundar sig på.

*c) Den elfte frågan: Motivering av varje del av ett beslut*

73. Slutligen syftar den elfte frågan till att generalisera tidigare slutsatser om motiveringskyldigheten. Den elfte frågan ställs för att få klarhet i huruvida myndigheten utförligt och uttryckligen ska motivera varje aspekt av sitt beslut.

<sup>24</sup> Dom av den 30 april 2009, Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, punkt 61), och dom av den 16 februari 2012, Solvay m.fl. (C-182/10, EU:C:2012:82, punkt 64).

<sup>25</sup> Dom av den 30 april 2009, Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, punkt 59), och dom av den 16 februari 2012, Solvay m.fl. (C-182/10, EU:C:2012:82, punkt 59).

74. Det överensstämmer också med det faktum att den behöriga myndigheten så utförligt och uttryckligt som möjligt ska motivera varje del av sitt beslut som kan ge upphov till rimligt vetenskapligt tvivel så att dessa tvivel kan uteslutas.

75. Såvitt An Bord Pleanála särskilt har framhållit att dennes beslut inte bara vilar på Natura Impact Statement, utan även på ett antal andra uppgifter, bör det noteras att beslutsmotiveringen måste förtydligas i den del den avser de uppgifter som beslutet grundar sig på. Såvitt dessa uppgifter är motsägelsefulla måste motiveringen skingra motsägelser så att varje rimligt vetenskapligt tvivel avseende beslutet är uteslutet.

*d) Svaret på den nionde, den tionde och den elfte frågan*

76. Frågorna 9–11 ska således besvaras så, att den behöriga myndigheten får godkänna ett projekt enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet om den så utförligt och uttryckligt som möjligt motiverar varje del av sitt beslut som kan ge upphov till rimligt vetenskapligt tvivel om att projektet inte kommer att påverka området i sig, så att dessa tvivel kan uteslutas. Det gäller särskilt de tvivel som framgår av en inspektörs slutsatser. Det är riktigt att myndigheten kan motivera sitt beslut genom att hänvisa till ett vetenskapligt utlåtande på grundval av vilket varje rimligt vetenskapligt tvivel kan uteslutas.

**B. MKB-direktivet**

77. När det gäller frågorna om MKB-direktivet måste man först fastställa den lydelse som var tillämplig vid den aktuella tidpunkten. Det är riktigt att begäran om förhandsavgörande vid flera tillfällen hänvisar till direktivet i dess ändrade lydelse, men att de tidigare ändringarna som infördes genom direktiv 2014/52/EU<sup>26</sup> enligt artikel 3 endast gäller projekt för vilka vissa steg i förfarandet har inletts efter den 16 maj 2017. Omständigheterna i förevarande mål avser emellertid ett tillstånd som beviljades den 11 juli 2014, och på vilket, såsom den nationella domstolen och parterna har medgett, kraven i MKB-direktivet i dess tidigare version ska tillämpas.

78. På denna grund kommer jag att först behandla frågan om uppgifterna om effekter på vissa arter, innan jag går in på frågor om bedömning av alternativ.

*1. Den fjärde frågan: Undersökning av effekter på arter i MKB-direktivet*

79. Den fjärde frågan rör diskussionen om miljöeffekter i miljökonsekvensbedömningar. Den fjärde frågan ställs för att få klarhet i huruvida en miljökonsekvensbeskrivning uttryckligen måste behandla de viktigaste effekterna som det föreslagna projektet kommer att ha på de arter som anges i beskrivningen.

80. An Bord Pleanála har uttryckt tvivel om huruvida tolkningsfrågan är relevant för att avgöra målet vid den nationella domstolen, eftersom denna fråga inte godkändes som tolkningsfråga i detta mål. Enligt fast rättspraxis<sup>27</sup> presumeras dock nationella domstolars frågor om tolkningen av unionsrätten vara relevanta. Dessa frågor ställs mot bakgrund av den beskrivning av omständigheterna i målet och tillämplig lagstiftning som den nationella domstolen på eget ansvar har lämnat och vars riktighet det inte ankommer på domstolen att pröva. Domstolen kan avvisa en begäran från en nationell domstol endast då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med

<sup>26</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv av den 16 april 2014 om ändring av direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EUT L 124, 2014, s. 1).

<sup>27</sup> Dom av den 13 juni 2018, Deutscher Naturschutzring (C-683/16, EU:C:2018:433, punkt 29).



de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågorna är hypotetiska eller domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den. Mot bakgrund av vad som anförts ovan kan den fjärde frågan tas upp till prövning.

81. Den miljökonsekvensbeskrivning som avses i frågan är ett begrepp i irländsk rätt, vars tolkning inte ankommer på domstolen. Enligt de uppgifter som An Bord Pleanála har lämnat om Section 50(2) i Roads Act (den irländska väglagen) omfattar bestämmelsen huvudsakligen de uppgifter som exploatören måste lämna i samband med att den ansöker om godkännande enligt artikel 5.3 i MKB-direktivet.

82. Därför tolkar jag denna fråga så att den avser huruvida de uppgifter som avses i frågan enligt artikel 5.3 i MKB-direktivet ska lämnas av exploatören. Enligt artikel 5.3 c måste de uppgifter som exploatören ska tillhandahålla åtminstone innehålla de uppgifter som krävs för att påvisa och bedöma den huvudsakliga inverkan som projektet förväntas ha på miljön.

83. Det framgår av artikel 5.1 och bilaga IV punkt 3 i MKB-direktivet vilka miljöer som ska undersökas. Enligt dessa bestämmelser ska exploatören tillhandahålla en beskrivning av sådan väsentlig miljöpåverkan som det föreslagna projektet kan antas ge upphov till, däribland särskilt avseende fauna och flora. Det är i linje med syftet med miljökonsekvensbedömningar som anges i artikel 3 a enligt vilken miljökonsekvensbedömningar ska identifiera, beskriva och bedöma de direkta och indirekta effekterna av projektet på fauna och flora.

84. I och med att fauna och flora utgörs av de olika förekommande arterna ska exploatören lämna uppgifter om effekterna på vissa arter. Denna skyldighet omfattar dock inte samtliga effekter på alla förekommande arter, utan endast den *huvudsakliga inverkan*. Begränsningen till den huvudsakliga inverkan bekräftas för övrigt i artikel 5.1 i MKB-direktivet som föreskriver att exploatören bara ska lämna de uppgifter som är betydande och som rimligen kan förväntas.

85. Begreppet huvudsaklig inverkan ska tolkas mot bakgrund av artiklarna 1.1 och 2.1 i MKB-direktivet som föreskriver att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan blir föremål för en bedömning av deras påverkan. Däremot betraktas en inverkan som inte är betydande inte som en huvudsaklig inverkan i den mening som avses i artikel 5.3 i MKB-direktivet.

86. Frågan om vilken inverkan ska betraktas som betydande kan påverkas av flera faktorer. Viktig vägledning kan dock inhämtas ur det rättsliga skyddet av de berörda miljökriterierna.

87. Den potentiella inverkan på arter som skyddas genom livsmiljödirektivet eller i nationell rätt ska i princip betraktas som betydande<sup>28</sup> och måste därför ingå i de uppgifter som exploatören ska lämna, även om det endast rör sig om enstaka exemplar.

88. Om det däremot enbart rör sig om enstaka exemplar av den utbredda arten som inte åtnjuter särskilt skydd handlar det normalt inte om en huvudsaklig inverkan som exploatören måste tillhandahålla uppgifter om.

89. På grundval av de konkreta omständigheterna i det enskilda fallet kan det vara möjligt att komma fram till andra resultat vad gäller eventuell huvudsaklig inverkan. Försämringen av ett enda exemplar av en utbredd art kan anses vara betydande om detta exemplar är exceptionellt, såsom när det är fråga om ett mycket gammalt träd.

<sup>28</sup> Se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 november 2011, kommissionen/Spanien (Alto Sil/spansk brunbjörn, C-404/09, EU:C:2011:768, punkt 86).



90. Det innebär att en klagande som till domstol överklagar ett tillstånd på grund av ett åsidosättande av artikel 5.3 i MKB-direktivet måste bevisa vilken betydande inverkan av projektet exploatören inte har undersökt och diskuterat tillräckligt. Det faktum att vissa arter nämns men inte närmare analyseras är i sig inte tillräckligt. Beroende på arten kan det vara relativt enkelt att förklara varför en eventuell inverkan kan vara betydande.

91. Sammanfattningsvis ska den fjärde frågan besvaras, så att exploatören enligt artikel 5.3 c i MKB-direktivet måste tillhandahålla de uppgifter som krävs för att påvisa och bedöma den eventuella betydande inverkan som projektet kan ha på flora och fauna. De nödvändiga uppgifterna omfattar särskilt inverkan på skyddade arter och på arter vars aktuella förekomst är av särskild betydelse av andra skäl.

## *2. Den femte, den sjätte och den sjunde frågan: Alternativ till miljökonsekvensbedömningar*

92. Frågorna 5–7 rör uppgifter som lämnats av exploatören om alternativ till det granskade projektet. I målet vid den nationella domstolen övervägdes i ett tidigt skede om förbifartsleden inte kunde ”sträcka sig över” flodslätten tack vare en bro. Detta byggförslag förkastades dock av kostnadsskäl. De frågor som ställts av High Court (Överdomstolen) gäller huruvida exploatören ändå måste lämna uppgifter om miljöeffekterna av ett sådant genomförande av vägbygget.

### *a) Den femte frågan: Huvudalternativen*

93. Den femte frågan gäller huruvida ett alternativ kan betraktas som ett ”huvudalternativ” i den mening som avses i artikel 5.3 d i MKB-direktivet om exploatören föreslog alternativet i ett tidigare skede.

94. Vid bedömningen av vilka alternativ som ska anses som huvudsakliga sådana spelar vikten av alternativet för projektets miljöeffekter eller avsaknaden av effekter en avgörande roll. Enligt artikel 3 i MKB-direktivet ska miljöeffekterna av ett projekt nämligen identifieras, beskrivas och bedömas. Det är därför särskilt viktigt att lägga fram alternativ framför allt på grund av att de kan påverka projektets inverkan på miljön.

95. Ur denna synvinkel saknar tidpunkten för avslag av ett annat alternativ betydelse, men kan indirekt påverka omfattningen av de skäl som ska anges. Omfattningen är föremål för den sjätte och den sjunde frågan.

96. I den mening som avses i artikel 5.3 d i MKB-direktivet är därför alternativ huvudsakliga sådana, om de kan ha en betydande inverkan på projektets miljöeffekter.

### *b) Anknytning till exploatörens bedömning*

97. Även om begäran om förhandsavgörande inte innehåller någon fråga därom är det av betydelse för svaret på den sjätte och den sjunde frågan att artikel 5.3 d i MKB-direktivet endast kräver uppgifter om andra alternativ som bedömts av exploatören. Den hänskjutande domstolen utgår faktiskt från att exploatören har ”bedömt” det andra utförandet av förbifartsleden som lyfts fram. Unionslagstiftarens grundläggande beslut att anknyta till exploatörens bedömning är dock av betydelse även för uppgifter om alternativ som en exploatör lämnar efter att ha bedömt dem.

98. Mot bakgrund av att det i artikel 191.2 FEUF och artikel 37 i stadgan om de grundläggande rättigheterna föreskrivs att miljöpolitiken ska syfta till en hög skyddsnivå, och av försiktighetsprincipen och principerna att förebyggande åtgärder bör vidtas som fastställs i artikel 191.2 FEUF förefaller det önskvärt att så uttömmande som möjligt undersöka projekialternativen. På så sätt kan man välja det alternativ vars negativa miljöpåverkan är så liten som möjligt.

99. I linje med detta övervägande ska rimliga alternativ ingå i miljörapporten om strategisk miljöbedömning som ska utarbetas enligt artikel 5.1 i direktivet om bedömning av vissa planers och programs miljöpåverkan.<sup>29</sup>

100. Med artikel 5.3 d i MKB-direktivet har unionslagstiftaren dock valt ett annorlunda tillvägagångssätt. Enligt denna bestämmelse ska de uppgifter som exploatören ska tillhandahålla åtminstone omfatta en översiktlig redovisning av de huvudalternativ *som denne har övervägt* och ange de viktigaste orsakerna till den valda lösningen med beaktande av miljöeffekterna. Detta upprepas i bilaga IV punkt 2.

#### – Bakgrunden till lagstiftningen

101. Såsom framgår av begäran om förhandsavgörande och som An Bord Pleanála och Irland har hävdad, framgår det val som unionslagstiftaren gjort i lagstiftningen även tydligt av den historiska bakgrunden till direktiv 97/11/EG.<sup>30</sup> Både kommissionen<sup>31</sup> och parlamentet<sup>32</sup> föreslog nämligen att exploatören skulle vara skyldig att tillhandahålla en beskrivning av de huvudsakliga möjliga alternativen. Men de har inte lyckats vinna gehör.

102. Kommissionen hade dessutom redan 1980 föreslagit en beskrivning av rimligen möjliga alternativa metoder<sup>33</sup> och redan då begränsade rådet skyldigheten till lydelsen av den, även i det nu gällande MKB-direktivet, befintliga texten.<sup>34</sup>

103. Och genom de senaste och ännu inte tillämpliga ändringarna genom direktiv 2014/52 föreskrivs, trots kommissionens<sup>35</sup> och parlamentets<sup>36</sup> mer långtgående förslag, i artikel 5.1 d att det endast krävs en beskrivning av rimliga alternativ som har undersökts av exploatören.

104. Därför bekräftar den rättsliga bakgrunden tillsammans med artikel 5.3 d i MKB-direktivet att det av ordalydelsen ska utläsas att exploatören endast ska tillhandahålla uppgifter om de alternativ som den har bedömt. Däremot behöver exploatören inte lämna uppgifter om de alternativ som kan anses vara lämpliga, men som den inte har behandlat.

29 Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/42/EG av den 27 juni 2001 (EGT L 197, 2001, s. 30).

30 Rådets direktiv av den 3 mars 1997 om ändring av direktiv 85/337/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 73, 1997, s. 5).

31 Förslag till ändring av direktiv 85/337, bilagan, punkt 11 (EGT C 130, 1994, s. 8, KOM(93) 575 slutlig, s. 25).

32 Yttrande av den 11 oktober 1995, ändring nr 57 (EGT C 287, 1995, s. 83 (100)).

33 Artikel 6.1 första strecksatsen i förslaget till rådets direktiv om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT C 169, 1980, s. 14).

34 Bilaga III punkt 2 till rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 175, 1985, s. 40).

35 Artikel 5.2 d i förslaget (KOM(2012) 628).

36 Rapport från parlamentsledamöterna (A7-0277/2013, ändring 57).

– *Esbokonventionen*

105. Av Esbokonventionen, som anges i begäran om förhandsavgörande, framgår att det finns mer omfattande skyldigheter för bedömningar av alternativ som är oberoende av de materiella kraven för ett specifikt projekt.<sup>37</sup> I enlighet med artikel 4.1 och bilaga II b, c och d ska en beskrivning av rimliga alternativ och deras miljöeffekter lämnas in.

106. Enligt artikel 2.2 omfattar konventionen inte miljökonsekvensbedömningar för alla projekt som omfattas av MKB-direktivet, men endast för vissa projekt som kan antas få betydande, gränsöverskridande och negativa effekter.

107. För en enhetlig tillämpning av MKB-direktivet vore det önskvärt att tolka det i enlighet med konventionen,<sup>38</sup> eftersom det direktivet ska genomföra stora delar av konventionen.<sup>39</sup> Unionens befogenheter måste nämligen utövas med iakttagande av folkrätten, vilket innebär att unionens sekundärrätt ska tolkas i enlighet med unionens folkrättsliga förpliktelser.<sup>40</sup>

108. Mot bakgrund av dess ordalydelse och den historiska bakgrunden kan emellertid artikel 5.3 d i MKB-direktivet inte tolkas så, att ett projekt får godkännas endast om lämpliga alternativ beskrivs och deras miljöeffekter bedöms.

109. Det har inte ställts någon fråga om huruvida bestämmelserna om bedömning av alternativ enligt Esbokonventionen, som ett *komplement* till MKB-direktivet, är direkt tillämpliga på vissa projekt, eftersom de, med hänsyn till dess ordalydelse samt till konventionens syfte och art, innebär en klar och precis skyldighet, vars fullgörande eller verkningar inte är beroende av utfärdandet av ytterligare rättsakter.<sup>41</sup> Denna fråga är förmodligen av mindre betydelse i det nationella målet, eftersom det omtvistade projektet uppenbarligen inte omfattas av konventionens tillämpningsområde. Därför behöver domstolen inte yttra sig därom.

– *Klassificering enligt MKB-direktivets system och syften*

110. Vid första påseende är det otillfredsställande att undersökningen av alternativ i miljökonsekvensbedömningen i princip ska vara beroende av exploitören. Bestämmelserna tillgodoser dock, åtminstone i viss utsträckning, den framför allt processuella karaktären av MKB-direktivet.

111. Det framgår nämligen inte av MKB-direktivet om och hur orsakerna till den valda lösningen med beaktande av miljöeffekterna ska beaktas när *beslut* om ett projekt fattas. Direktivet innehåller nämligen inga materiella krav för projektets godkännande.<sup>42</sup>

37 EGT C 104, 1992, s. 7. Enligt skäl 15 i MKB-direktivet har unionen den 24 juni 1997 godkänt konventionen genom ett icke offentliggjort radsbeslut (se förslaget till rådets första beslut i EGT C 104, 1992, s. 5).

38 Jämför dom av den 8 mars 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, punkt 42), och dom av 15 mars 2018, North East Pylon Pressure Campaign and Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, punkt 50).

39 Se utkastet till Europeiska ekonomiska gemenskapens förklaring om dess behörighet i enlighet med artikel 17.5 i Esbokonventionen (Finland) om miljökonsekvensbedömningar i gränsöverskridande sammanhang (EGT C 104, 1992, s. 6), samt skäl 15 i MKB-direktivet.

40 Dom av den 24 november 1992, Poulsen och Diva Navigation (C-286/90, EU:C:1992:453, punkt 9), dom av den 3 september 2008, Kadi och Al Barakaat International Foundation/rådet och kommissionen (C-402/05 P och C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkt 291), samt dom av den 21 december 2011, Air Transport Association of America m.fl. (C-366/10, EU:C:2011:864, punkt 123).

41 Dom av den 15 juli 2004, Pêcheurs de l'étang de Berre (C-213/03, EU:C:2004:464, punkt 39), och dom av den 8 mars 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, punkt 44 och där angiven rättspraxis).

42 Dom av den 13 december 2007, kommissionen/Irland (C-418/04, EU:C:2007:780, punkt 231), och dom av den 14 mars 2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, punkt 46).

112. Den grundläggande och väsentliga skyldigheten som Brian Holohan m.fl. har framhållit och som föreskrivs i artikel 3 i MKB-direktivet enligt vilken de direkta och indirekta effekterna av ett projekt beträffande vissa faktorer inte bara identifieras och beskrivs, utan också på ett lämpligt sätt ska bedömas i varje enskilt fall,<sup>43</sup> utgör inte heller något materiellt krav för det berörda projektet.

113. Följaktligen kan exploatören endast på grundval av andra bestämmelser vara skyldig att ta hänsyn till alternativ och även dokumentera dem.

114. Ett tillstånd enligt artikel 6.4 i livsmiljödirektivet förutsätter att det saknas alternativa lösningar. Det kan vara fallet i målet vid den nationella domstolen om det inte går att utesluta varje rimligt vetenskapligt tvivel om att projektet inte kommer att påverka det skyddade området som sådant.

115. Därutöver kan i förevarande fall även skyddet av arter kräva att alternativ bedöms. Såsom framgår av begäran om förhandsavgörande diskuteras, troligtvis på grund av förekomsten av fladdermöss, huruvida det bör finnas undantag till det strikta skyddssystem som föreskrivs i artikel 12 i livsmiljödirektivet.<sup>44</sup> Sådana undantag får enligt artikel 16 göras, endast om det inte finns någon annan lämplig lösning.

116. Det kan också vara så att den tillståndsgivande myndigheten begär av exploatören information om alternativ, såsom anges i skäl 13 i MKB-direktivet. Det gäller särskilt om myndigheten måste fatta ett beslut om godkännande av projektet inom ramen för ett lagstadgat utrymme för skönsmässig bedömning.

117. Slutligen har Förenade kungariket anfört att avsaknaden av en obligatorisk undersökning av andra alternativ inom ramen för miljökonsekvensbedömningar för projekt åtminstone delvis uppvägs av en bedömning av alternativ inom ramen för strategiska miljöbedömningar av planer och program.

*c) Den sjätte och den sjunde frågan: Alternativens miljöeffekter*

118. Den sjätte och den sjunde frågan ställs för att få klarhet i vilka uppgifter exploatören ska lämna om alternativens miljöeffekter. Föremålet för den sjätte frågan är huruvida uppgifterna över huvud taget ska tillhandahållas och den sjätte frågan avser beskrivningens omfattning, för det fall att uppgifterna ska tillhandahållas.

119. Enligt artikel 5.3 d i MKB-direktivet ska de uppgifter som exploatören måste lämna innehålla åtminstone de viktigaste orsakerna till den valda lösningen med beaktande av miljöeffekterna.

120. I denna bestämmelse utvecklas den systematiska inriktningen av artikel 5.3 d i MKB-direktivet ytterligare för exploatörens bedömning av alternativ. Exploatören behöver inte, åtminstone enligt detta direktiv, välja ut en lösning utifrån miljöeffekterna av de olika alternativ eller över huvud taget beakta miljöeffekter i sitt beslut. Exploatörens skyldighet är snarare begränsad till att uppge orsakerna till den valda lösningen såvitt denna beaktar miljöeffekterna.

121. Om, såsom i förevarande fall, miljöeffekterna inte spelar någon roll för valet av en lösning, utan bara rent ekonomiska överväganden, finns det inte heller några orsaker till den valda lösningen som måste anges.

<sup>43</sup> Dom av den 3 mars 2011, kommissionen/Irland (C-50/09, EU:C:2011:109, punkterna 37, 38 och 41).

<sup>44</sup> Dessa bestämmelser anges i de domar som nämns i den del av begäran om förhandsavgörande som rör områdesskydd, nämligen dom av den 16 mars 2006, kommissionen/Grekland (C-518/04, ej publicerad, EU:C:2006:183, punkt 16), och dom av den 11 januari 2007, kommissionen/Irland (C-183/05, EU:C:2007:14, punkt 30).

122. I synnerhet kräver artikel 5.3 d i MKB-direktivet inte att miljöeffekter av andra alternativ ska identifieras, beskrivas och bedömas.

123. Situationen skulle bli annorlunda om de materiella bestämmelserna i annan lagstiftning skulle kräva att exploatören beaktar alternativ.<sup>45</sup> I så fall måste exploatören i princip enligt artikel 5.3 d i MKB-direktivet ange även dessa och grunderna till att, det alternativet valts, i den mån valet omfattar miljöeffekterna enligt dessa andra bestämmelser.

124. Enligt artikel 5.3 d i MKB-direktivet måste exploatören därför lämna uppgifter om de grunder som har spelat en roll vid övervägandet av andra alternativ och valet av olika lösningar, i den mån valet omfattar miljöeffekterna för projektet och alternativen.

## V. Förslag till avgörande

125. Jag föreslår därför att domstolen besvarar tolkningsfrågorna från High Court (Överdomstolen, Irland) på följande sätt:

- 1) En bedömning enligt artikel 6.3 i direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter måste inte uttryckligen innehålla uppgifter om den fullständiga utbredningen för de miljötyper och arter som området som förtecknas i listan över områden av gemenskapsintresse eller som särskilt skyddsområde enligt direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar är avsett att skydda. Bedömningen ska dock åtminstone underförstått innehålla fullständiga, exakta och slutliga bedömningar och slutsatser på grundval av vilka varje rimligt vetenskapligt tvivel kan skingras vad gäller de planerade arbetenas inverkan på det skyddade området (fråga 1).
- 2) En bedömning enligt artikel 6.3 i direktiv 92/43 täcker effekter på målsättningen vad gäller bevarandet av ett område i tillräcklig grad, om den omfattar negativa effekter på typiska arter i skyddade livsmiljötyper och på andra arter och livsmiljöer, i den mån de behövs för att bevara de skyddade livsmiljötyperna och arterna (fråga 2).
- 3) En bedömning enligt artikel 6.3 i direktiv 92/43 måste även omfatta påverkan på arter och livsmiljöer utanför skyddsområden, när den kan ha negativa konsekvenser för målsättningen att bevara skyddsområden (fråga 3).
- 4) Inom ramen för meddelade tillstånd enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet får exploatören anta ensidiga beslut avseende vissa aspekter av anläggningsarbetet endast om det inte finns några rimliga vetenskapliga tvivel om att beslutets effekter inte kommer att påverka området i sig (fråga 8).
- 5) Den behöriga myndigheten får godkänna ett projekt enligt artikel 6.3 i direktiv 92/43 om den utförligt och uttryckligt motiverar varje del av sitt beslut som kan ge upphov till rimligt tvivel om att projektet inte kommer att påverka området i sig, så att dessa tvivel kan uteslutas. Det gäller särskilt de tvivel som framgår av en inspektörs slutsatser. Det är riktigt att myndigheten kan motivera sitt beslut genom att hänvisa till ett vetenskapligt utlåtande på grundval av vilket varje rimligt vetenskapligt tvivel kan uteslutas (frågorna 9, 10 och 11).
- 6) Exploatören måste enligt artikel 5.3 c i direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt tillhandahålla de uppgifter som krävs för att påvisa och bedöma den eventuella betydande inverkan som projektet kan ha på flora och fauna (fråga 4).

<sup>45</sup> Se punkterna 113–116 ovan.

- 7) I den mening som avses i artikel 5.3 d i direktiv 2011/92 är alternativ huvudsakliga, om de kan ha en betydande inverkan på projektets miljöeffekter (fråga 5).
- 8) Enligt artikel 5.3 d i MKB-direktivet måste exploatören lämna uppgifter om de orsakerna som har spelat en roll vid övervägandet av andra alternativ och valet av en lösning för det aktuella projektet (frågorna 6 och 7).