



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 25 juli 2018*

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – Direktiv 92/43/EEG – Bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter – Artikel 6.3 och 6.4 – Bedömning av en plans eller ett projekts konsekvenser för ett skyddat område – Plan eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område – Vindkraftsprojekt – Direktiv 2009/147/EG – Bevarande av vilda fåglar – Artikel 4 – Särskilda skyddsområden – Bilaga I – Blå kärrhök (*Circus cyaneus*) – Lämplig livsmiljö som varierar över tid – Tillfällig eller permanent minskning av användbara markområden – Åtgärder som integrerats i projektet och som syftar till att den areal som verkligen är lämpad att utgöra artens livsmiljö inte minskar, eller rentav ökar, under projektets gång”

I mål C-164/17,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Supreme Court (Högsta domstolen, Irland), genom beslut av den 20 mars 2017, som inkom till domstolen den 3 april 2017, i målet

Edel Grace,

Peter Sweetman

mot

An Bord Pleanála,

ytterligare deltagare i rättegången:

ESB Wind Developments Ltd,

Coillte,

The Department of Arts Heritage and the Gaeltacht,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Ilešič, samt domarna A. Rosas, C. Toader (referent), A. Prechal och E. Jarašiūnas,

generaladvokat: E. Tanchev,

justitiesekreterare: handläggaren R. Schiano,

* Rättegångsspråk: engelska.

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 1 februari 2018,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Edel Grace och Peter Sweetman, genom O. Collins, barrister, och J. Devlin, SC, bemyndigade av O. Clarke och A. O’Connell, solicitors,
- An Bord Pleanála, genom F. Valentine, barrister, och N. Butler, SC, bemyndigade av A. Doyle och B. Slattery, solicitors,
- ESB Wind Developments Ltd och Coillte, genom R. Mulcahy och D. McDonald, SC, samt A. Carroll, BL, bemyndigade av D. Spence, solicitor,
- Nederländernas regering, genom M. Bulterman och C.S. Schillemans, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom E. Manhaeve och C. Hermes, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 19 april 2018 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 6.3 och 6.4 i 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; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114, nedan kallat livsmiljödirektivet).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Edel Grace och Peter Sweetman å ena sidan, och An Bord Pleanála (Nationella kommissionen för markanvändning, Irland, nedan kallad An Bord) å den andra, angående An Bords beslut att bevilja ESB Wind Developments Ltd och Coillte tillstånd för ett projekt avseende en vindkraftspark inom ett särskilt skyddsområde, vilket har klassificerats som sådant område av det skälet att det omfattar en skyddad arts livsmiljö.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Fågeldirektivet

- 3 Enligt artikel 1.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (EUT L 20, 2010, s. 7) (nedan kallat fågeldirektivet) avser det direktivet bevarandet av samtliga fågelarter som naturligt förekommer inom medlemsstaternas europeiska territorium på vilket EUF-fördraget tillämpas. Det omfattar skydd, skötsel, förvaltning och kontroll av dessa arter och fastställer regler för exploatering av dem.
- 4 I artikel 4 i nämnda direktiv föreskrivs följande:

”1. För de arter som anges i bilaga I ska särskilda åtgärder för bevarande av deras livsmiljö vidtas för att säkerställa deras överlevnad och fortplantning inom det område där de förekommer.

I samband med detta ska hänsyn tas till

- a) utrotningshotade arter,
- b) arter som är känsliga för vissa förändringar i livsmiljön,
- c) arter som anses som sällsynta på grund av att populationerna är små eller den lokala utbredningen begränsad,
- d) andra arter som kräver speciell uppmärksamhet på grund av den särskilda karaktären hos deras livsmiljö.

Vid utvärdering ska hänsyn tas till tendenser och variationer i populationsnivåerna.

Medlemsstaterna ska som särskilda skyddsområden i första hand klassificera sådana områden som vad gäller antal och storlek är mest lämpade för bevarandet av dessa arter, med hänsyn till arternas behov av skydd inom det geografiska havs- och landområde som omfattas av detta direktiv.

...

4. Med avseende på de skyddsområden som avses i punkterna 1 och 2 ska medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att undvika förorening och försämring av livsmiljöer samt störningar som påverkar fåglarna, i den mån denna påverkan inte saknar betydelse för att uppnå syftet med denna artikel. Medlemsstaterna ska även utanför dessa skyddsområden sträva efter att undvika förorening och försämring av livsmiljöer.”

- 5 Bland de arter som anges i bilaga I till direktivet finns blå kärrhök (*Circus cyaneus*).

Livsmiljödirektivet

- 6 Tionde skälet i livsmiljödirektivet har följande lydelse:

”En lämplig bedömning måste göras av alla planer eller projekt som på ett betydande sätt kan påverka målsättningen vad gäller bevarandet av ett område som har utsetts eller som kommer att utses i framtiden.”

- 7 I artikel 2 i nämnda direktiv föreskrivs följande:

”1. Syftet med detta direktiv är att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter i medlemsstaternas europeiska territorium som omfattas av [EUF-fördraget].

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 skall ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag.”

- 8 Artikel 6 i samma direktiv har följande lydelse:

”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 Enligt artikel 7 i livsmiljödirektivet ska de förpliktelser som uppstår till följd av artikel 6.2–4 i det direktivet tillämpas på sådana särskilda skyddsområden som avses i fågeldirektivet.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

- 10 Målet vid den nationella domstolen avser ett vindkraftsprojekt, som ska utvecklas och drivas gemensamt av Coillte, ett statligt skogsbolag, och ESB Wind Developments. Det kommer att vara beläget inom det särskilda skyddsområde som sträcker sig från Slieve Felim-leden till Silvermines Mountains (i provinserna Limerick, respektive Tipperary, Irland) (nedan kallat det aktuella projektet).
- 11 Området klassificerades som särskilt skyddsområde, i den mening som avses i artikel 4.1 fjärde stycket i fågeldirektivet, av det skälet att det omfattar livsmiljön för en fågelart som anges i bilaga I till direktivet, nämligen blå kärrhök. Området sträcker sig över 20 935 hektar och omfattar bland annat icke planterade terrängtäckande mossar och hedar, samt 12 078 hektar skogsmark. Hela detta område kan, tack vare sina egenskaper, tjäna som livsmiljö för nämnda art.
- 12 Enligt den hänskjutande domstolen kommer det aktuella projektet att uppta 832 hektar av det särskilda skyddsområdet, huvudsakligen täckta av barrskog i första och andra rotationen samt icke planterade mossar och hedar. För att uppföra sexton vindkraftverk och kringliggande anläggningar måste träden avverkas på samtliga platser som är avsedda för dessa kraftverk och anläggningar. Enligt en uppskattning kommer avverkningsen att omfatta en areal på 41,7 hektar. Projektet kommer att leda till att 9 hektar livsmiljö förstörs permanent, motsvarande de områden där anläggningarna ska uppföras, och att 1,7 hektar livsmiljö förstörs tillfälligt där temporära sedimentationsdammar ska anläggas. Det antas dessutom att dessa jagande fåglar inte kommer att flyga inom en radie på 250 meter från ett vindkraftverk. Enligt den hänskjutande domstolen kan den omständigheten innebära att en födosöksmiljö på 162,7 hektar går förlorad.

- 13 Projektet åtföljs av en plan för förvaltning av livsmiljöer och arter (nedan kallad "förvaltningsplanen"). Denna plan, som ska genomföras under en period på 5 år, innefattar åtgärder som ska avhjälpa vindkraftparkens eventuella konsekvenser på den blå kärrhökens födosökmiljö. Förvaltningsplanen anger, för det första, att tre områden som för närvarande är planterade, motsvarande en total areal på 41,2 hektar varav 14,2 hektar ligger inom en radie på 250 meter från ett vindkraftverk, kommer att återställas till terrängtäckande mosse. För det andra följer det av förvaltningsplanen att under projektets utvecklingsfas kommer 137,3 hektar skog i andra rotationen att vara föremål för "hänsynsfull" förvaltning, vilket innebär att den nuvarande skogen med slutet krontak ska avverkas och ersättas, i syfte att säkerställa ett permanent skogsbestånd med öppet krontak på 137,3 hektar, för att ge blå kärrhök en lämpligt födosökmiljö och för att skapa en ekologisk korridor mellan två områden med öppna myrar. Avverkningen kommer att ske i flera etapper från och med året innan konstruktionsarbetet inleds. För det tredje kommer konstruktionsarbetet i allmänhet att begränsas till tider som inte infaller under den blå kärrhökens huvudsakliga häckningsperiod.
- 14 Genom beslut av den 22 juli 2014 beslutade An Bord att bevilja tillstånd för det aktuella projektet, med motiveringen att det inte skulle skada det särskilda skyddsområdet.
- 15 Edel Grace och Peter Sweetman väckte talan vid High Court (Förvaltningsöverdomstolen, Irland) för att bestrida An Bords beslut. Genom beslut av den 1 oktober och den 4 december 2015 ogillade nämnda domstol deras talan och fastställde An Bords beslut.
- 16 Genom beslut av den 26 februari 2016, beviljades Edel Grace och Peter Sweetman tillstånd att överklaga ovannämnda beslut till den hänskjutande domstolen, Supreme Court (Högsta domstolen, Irland). Genom dom av den 24 februari 2017 avgjorde den domstolen överklagandet såvitt avsåg två av tre grunder. Utgången i överklagandet beror emellertid på tolkningen av artikel 6.3 och 6.4 i livsmiljödirektivet.
- 17 Edel Grace och Peter Sweetman anser att An Bord borde ha tagit hänsyn till att det aktuella projektet och den tillhörande förvaltningsplanen innefattar kompensationsåtgärder, med följderna att bedömningen borde ha utförts med beaktande av de kriterier som anges i artikel 6.4 i nämnda direktiv.
- 18 An Bord och intervenienterna i det nationella målet har hävdats att det, vid bedömningen av huruvida projektet kan orsaka skador på det särskilda skyddsområdet i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, är nödvändigt att beakta den omständigheten att ingen del av skogsmarken inom området kommer att bevaras permanent i ett sådant tillstånd att det utgör en lämplig livsmiljö.
- 19 I detta hänseende har den hänskjutande domstolen uppgett att blå kärrhökar lever framför allt i öppna landskap och behöver stora landområden där de kan söka föda. Häckningsplatserna är däremot mindre beroende av denna faktor, då de kan förekomma på ett mer begränsat geografiskt område och inom olika livsmiljöer. Dessutom skulle minskningen av populationen av den skyddade arten i större uträkning bero på en eventuell försämring av födosökmiljön än en sådan försämring av häckningsområden. Den hänskjutande domstolen har angett att även om det är allmänt vedertaget att icke planterade myrar och hedar utgör den huvudsakliga livsmiljön för blå kärrhök, har det observerats att med utvecklingen av skogsbruket kan plantering av unga barrträd på myrar erbjuda en möjlighet för blå kärrhök att söka föda i områden med sådana planteringar. Av dessa överväganden framgår emellertid att en skog som inte gallras eller avverkas, utan helt enkelt lämnas att växa till dess att den har fått ett slutet krontak, inte är en lämplig födosökmiljö.
- 20 Det framgår av handlingarna i målet att skog som är föremål för skogsbruk har en genomsnittlig livscykel på 40 år som omfattar två rotationsfaser. De delar av området där planteringarna blir fullväxta under den första fasen, och som därför har ett slutet krontak, kalavverkas. Därefter följer en fas med återplantering, vilket på nytt skapar en del av området som har öppet krontak och således är lämpligt för blå kärrhöks födoing. Härav följer att artens födosökmiljö inom det särskilda

skyddsområdet ständigt förändras och är beroende av dessa faser kopplade till skogsbruksförvaltningen. Således skulle en brist i den aktiva förvaltningen av skogsplanteringen i sig leda till att den blå kärrhökens födosökmiljö gick förlorad, på grund av den gradvisa minskningen av de delar av området som har öppet krontak. Enligt tillgängliga studier varierar nämligen populationen av den skyddade arten, både uppåt och nedåt, i förhållande till förekomsten av skog med öppet krontak. I förevarande fall skulle andelen skog med öppet krontak gradvis minska från 14 procent av hela det skogsbeväxade området under åren 2014–2018, till en nivå på 8 procent under åren 2024–2028.

- 21 Den hänskjutande domstolen anser att den måste avgöra huruvida An Bord har fog för sin uppfattning att det aktuella projektet och den åtföljande förvaltningsplanen innefattar begränsande åtgärder, vilket skulle innebära att An Bord kan utföra sin bedömning endast med beaktande av artikel 6.3 i livsmiljödirektivet.
- 22 I detta avseende framstår det som oklart för den hänskjutande domstolen huruvida denna bestämmelse ska tolkas så, att de föreslagna åtgärderna i den förvaltningsplan som åtföljer det aktuella projektet, vilka syftar till att säkerställa att den totala areal som utgör en lämplig livsmiljö för blå kärrhöke inte minskar utan rentav kan öka, i förevarande fall kan anses utgöra begränsande åtgärder eller om de ska anses utgöra kompensationsåtgärder, i den mening som avses i artikel 6.4 i livsmiljödirektivet.
- 23 Mot denna bakgrund beslutade Supreme Court (Högsta domstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfråga till EU-domstolen:

”I fall då

- a) ett skyddsområdes främsta syfte är att utgöra en livsmiljö för en viss art,
- b) karaktären hos den livsmiljö som är fördelaktig för denna art innebär att den del av det område som är fördelaktigt nödvändigtvis kommer att förändras över tiden, och
- c) en förvaltningsplan ska antas för området i dess helhet som en del av ett planerat projekt (vilken inbegriper ändringar av förvaltningen av delar av området som inte direkt påverkas av själva projektet), i syfte att säkerställa att den del av området som är lämplig som livsmiljö enligt ovan inte vid någon tidpunkt minskas och till och med kan utökas, men
- d) en del av området inte kommer att kunna utgöra en lämplig livsmiljö under den tid projektet pågår,

kan då sådana åtgärder som de som har beskrivits ovan i punkt c anses vara begränsande?”

Prövning av tolkningsfrågan

- 24 Det ska inledningsvis konstateras att även om frågan, såsom den har formulerats av den hänskjutande domstolen, inte innehåller någon hänvisning till bestämmelser i unionsrätten, ska den läsas mot bakgrund av de uppgifter som framgår av beslutet om hänskjutande, vilket ger vid handen att den avser tolkningen av artikel 6.3 och 6.4 i livsmiljödirektivet.
- 25 Vad därefter beträffar tolkningsfrågans lydelse, ska det tilläggas att artikel 6 i direktivet inte innehåller någon som helst hänvisning till begreppet ”begränsande åtgärder” (dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl., C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 57, och dom av den 12 april 2018, People Over Wind och Sweetman, C-323/17, EU:C:2018:244, punkt 25).

- 26 Domstolen har i detta avseende redan slagit fast att den ändamålsenliga verkan med skyddsåtgärderna i artikel 6 i livsmiljödirektivet syftar till att undvika att den behöriga nationella myndigheten – genom så kallade ”begränsande åtgärder” som i själva verket är kompensationsåtgärder – kringgår de särskilda förfaranden som föreskrivs i denna artikel genom att med stöd av artikel 6.3 i direktivet godkänna projekt som innebär att det berörda området tar skada (dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl., C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 58 och där angiven rättspraxis).
- 27 Vad slutligen beträffar områden som klassificerats som särskilda skyddsområden, framgår det av artikel 7 i livsmiljödirektivet att de skyldigheter som följer av artikel 6.3 i det direktivet ersätter de förpliktelser som följer av artikel 4.4 första meningen i fågeldirektivet, från och med dagen för klassificering enligt sistnämnda direktiv, om den dagen infaller senare än dagen för genomförandet av livsmiljödirektivet (dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (Białowieżaskogen), C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 109 och där angiven rättspraxis).
- 28 Härav följer att den hänskjutande domstolen ska anses ha ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida artikel 6 i livsmiljödirektivet ska tolkas så, att när ett projekt ska genomföras inom ett område som utsetts för att skydda och bevara vissa arter, och den areal av området som är lämplig för att tillgodose behoven hos en skyddad art varierar över tid, och det aktuella projektet kommer att medföra att vissa delar av området, tillfälligt eller permanent, inte längre kommer att kunna utgöra en lämplig livsmiljö för arten i fråga, ska den omständigheten att projektet inkluderar åtgärder som – efter det att en lämplig konsekvensbedömning avseende projektet har genomförts och under projektets gång – ska säkerställa att den del av området som konkret kan utgöra en lämplig livsmiljö inte minskar, utan rentav kan öka, beaktas vid den bedömning som ska ske enligt punkt 3 i nämnda artikel och som syftar till att garantera att det aktuella projektet inte orsakar skador på området, eller om en sådan omständighet, i förekommande fall, omfattas av punkt 4 i samma artikel.
- 29 Artikel 6 i livsmiljödirektivet innebär att medlemsstaterna åläggs ett antal skyldigheter och att det föreskrivs särskilda förfaranden, som enligt artikel 2.2 i direktivet syftar till att bibehålla eller i förekommande fall återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer och arter av vilda djur och växter av unionsintresse, för att uppnå direktivets mer allmänna ändamål som består i att säkerställa en hög nivå av miljöskydd med avseende på de områden som är skyddade enligt direktivet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, punkt 43, och dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (Białowieżaskogen), C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 106).
- 30 I detta avseende ska bestämmelserna i artikel 6 i livsmiljödirektivet, med avseende på direktivets bevarandemål, anses utgöra en sammanhängande enhet. Syftet med artikel 6.2 och 6.3 i livsmiljödirektivet är nämligen att säkerställa en lika hög skydds nivå för livsmiljöer och habitat för arter, medan artikel 6.4 i direktivet endast utgör ett undantag från den andra meningen i nyssnämnda artikel 6.3 (dom av den 12 april 2018, People Over Wind och Sweetman, C-323/17, EU:C:2018:244, punkt 24 och där angiven rättspraxis).
- 31 Enligt tionde skälet i livsmiljödirektivet måste en lämplig bedömning göras av alla planer eller projekt som på ett betydande sätt kan påverka målsättningen vad gäller bevarandet av ett område som har utsetts eller som kommer att utses i framtiden. Detta skäl kommer till uttryck i artikel 6.3 i direktivet, där det bland annat anges att en plan eller ett projekt som kan påverka det berörda området på ett betydande sätt inte får godkännas utan en föregående bedömning av projektets konsekvenser för området (dom av den 12 april 2018, People Over Wind och Sweetman, C-323/17, EU:C:2018:244, punkt 28 och där angiven rättspraxis).
- 32 Artikel 6.3 i livsmiljödirektivet avser två faser. Den första fasen, vilken anges i den första meningen i denna artikel, innebär att medlemsstaterna ska göra en lämplig bedömning av en plans eller ett projekts konsekvenser för ett skyddat område om planen eller projektet kan ha en betydande påverkan på detta område. Den andra fasen, vilken anges i andra meningen i samma bestämmelse och som följer

efter den lämpliga bedömningen, innebär att en sådan plan eller ett sådant projekt endast kan godkännas under förutsättning att det berörda området inte kommer att ta skada, om inte annat följer av bestämmelserna i punkt 4 i samma artikel (dom av den 12 april 2018, *People Over Wind och Sweetman*, C-323/17, EU:C:2018:244, punkt 29 och där angiven rättspraxis).

- 33 Det är mot bakgrund av dessa överväganden som tolkningsfrågan ska besvaras.
- 34 Domstolen erinrar för det första om att ett område i egenskap av livsmiljö inte ska anses ta skada, i den mening som avses i artikel 6.3 andra meningen i livsmiljödirektivet, när en gynnsam bevarandestatus bibehålls inom detta område. 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 på listan över områden av gemenskapsintresse, i den mening som avses i direktivet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 juli 2016, *Orleans m.fl.*, C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 47 och där angiven rättspraxis, och dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (*Białowieżaskogen*), C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 116).
- 35 I enlighet med artikel 4.1 i fågeldirektivet innebär den omständigheten att ett område har utsetts till särskilt skyddsområde för bevarandet av en viss art att de grundläggande särdragen hos den livsmiljö som området omfattar bibehålls på lång sikt, varvid det bakomliggande syftet med att utse området ska bestå i att arten i fråga ska överleva och fortplanta sig.
- 36 Såsom den hänskjutande domstolen har uppgett och generaladvokaten har påpekat i punkterna 13 och 74 i sitt förslag till avgörande, är det i det nationella målet utrett att målsättningen vad gäller bevarandet av det särskilda skyddsområdet är att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos blå kärrhök. Det är närmare bestämt genom att tillhandahålla den skyddade arten en livsmiljö som omfattar födosöksmiljöer som det särskilda skyddsområdet kan förverkliga denna målsättning.
- 37 Vad för det andra beträffar det aktuella projektets konsekvenser för det särskilda skyddsområdet, har den hänskjutande domstolen framhållit att förvaltningsplanen syftar till att upprätta garantier för att arealen av den blå kärrhökens födosöksmiljö aldrig minskar, eller rentav ökar, trots att en del av området inte kommer att utgöra en lämplig livsmiljö för nämnda art under det aktuella projektets utvecklingsfas.
- 38 I artikel 6.3 i livsmiljödirektivet föreskrivs 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 inte skadar området (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (*Białowieżaskogen*), C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 108 och där angiven rättspraxis).
- 39 Bedömningen som ska ske enligt den bestämmelsen får inte vara behäftad med några brister och 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 berörda skyddade området (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 april 2018, *People Over Wind och Sweetman*, C-323/17, EU:C:2018:244, punkt 38 och där angiven rättspraxis).
- 40 Den lämpliga bedömningen av en plans eller ett projekts konsekvenser på det berörda området som ska göras enligt nyssnämnda bestämmelse förutsätter att alla aspekter av planen eller projektet som, enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt, kan påverka målsättningen vad gäller bevarandet av området identifieras, med hjälp av bästa möjliga vetenskapliga rön på området (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (*Białowieżaskogen*), C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 113 och där angiven rättspraxis).

- 41 Det är vid tidpunkten för beslutet att tillåta projektet som det ur ett vetenskapligt perspektiv inte får föreligga några rimliga tvivel om att verksamheten inte kan ha en skadlig inverkan på det berörda området (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (Białowieżaskogen), C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 120 och där angiven rättspraxis).
- 42 I förevarande fall framgår det inledningsvis av beslutet om hänskjutande att den nationella domstolen har konstaterat att det kommer att uppstå en permanent och direkt förlust av 9 hektar av området som utgör lämplig livsmiljö för blå kärrhök. Avverkningen av skogsmark för att uppföra vindkraftverken och de tillhörande anläggningarna innebär vidare att 41,7 hektar av livsmiljön kommer att försvinna. Den del av området som inte kommer att vara tillgänglig under projektets gång kan komma att uppgå till 162,7 hektar. Slutligen ska det även beaktas att under det aktuella projektets utvecklingsfas kommer arealen skog med öppet krontak – vilket utgör ett av de grundläggande särdragen hos den skyddade artens födosökmiljö – konstant att minska.
- 43 I detta avseende har domstolen redan slagit fast att när en plan eller ett projekt, som inte direkt hänger samman med eller är nödvändigt för skötseln och förvaltningen av ett område, riskerar att skada bevarandemålen för området ska planen eller projektet anses kunna ha en betydande påverkan på området i fråga. Bedömningen av denna risk ska göras bland annat med hänsyn till särarten av och de miljömässiga förhållandena inom det område som berörs av en sådan plan eller ett sådant projekt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 maj 2014, Briels m.fl., C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 20 och där angiven rättspraxis, och dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl., C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 45).
- 44 Vad för det tredje och sista angår de åtgärder som enligt förvaltningsplanen ska ingå i det aktuella projektet för att avhjälpa dess konsekvenser, består de dels i att återställa områden med terrängtäckande mossar och våta hedar över en yta på 41,2 hektar (varav 14,2 hektar ligger inom en 250 meters radie från ett vindkraftverk), dels att ge blå kärrhök, och andra arter i området, optimala livsmiljöer under projektets gång, bland annat genom att, inom ett område på 137,3 hektar, avverka och ersätta den befintliga skogen med slutet krontak, för att säkerställa att det i slutändan kommer att finnas ett område med öppet krontak.
- 45 Den hänskjutande domstolen har påtalat ett förhållande som den anser kan utgöra en avgörande faktor för att besvara tolkningsfrågan, då det särskiljer omständigheterna i det nationella målet från dem som resulterade i domen av den 15 maj 2014, Briels m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330), och domen av den 21 juli 2016, Orleans m.fl. (C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583).
- 46 Förvaltningen av det särskilda skyddsområdet som syftar till att bevara den blå kärrhökens naturliga livsmiljö kommer nämligen att vara ”dynamisk”, så att de arealer som kan utgöra sådan livsmiljö kommer att variera geografiskt och över tid i enlighet med denna förvaltning.
- 47 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 58 i sitt förslag till avgörande, framgår det härvidlag av artikel 6.3 och 6.4 i livsmiljödirektivet och av domstolens rättspraxis avseende dessa bestämmelser, att det ska göras en åtskillnad mellan skyddsåtgärder som ingår i projektet och som syftar till att förhindra eller minska eventuell direkt skadlig påverkan på ett område, vilka omfattas av artikel 6.3, och åtgärder som, i den mening som avses i artikel 6.4, kompenserar för projektets skadliga påverkan på ett skyddat område, vilka inte ska beaktas inom ramen för projektets konsekvensbedömning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 maj 2014, Briels m.fl., C-521/12, EU:C:2014:330, punkterna 28 och 29, dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl., C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 48, och dom av den 26 april 2017, kommissionen/Tyskland, C-142/16, EU:C:2017:301, punkterna 34 och 71).
- 48 I förevarande fall framgår det av den nationella domstolens uppgifter att om det aktuella projektet slutförs, kommer vissa delar av det särskilda skyddsområdet inte längre kunna utgöra en lämplig livsmiljö, men att förvaltningsplanen är avsedd att säkerställa att den del av det särskilda skyddsområdet som kan utgöra en lämplig livsmiljö inte minskar, utan rentav kan öka.

- 49 Under dessa förhållanden påpekar domstolen, i likhet med vad generaladvokaten har anfört i punkt 71 och följande punkter i sitt förslag till avgörande, att även om de omständigheter som är för handen i det nationella målet skiljer sig från dem som gav upphov till domen av den 15 maj 2014 Briels m.fl. (C-521/12, EU:C:2014:330), och domen av den 21 juli 2016, Orleans m.fl. (C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583), är de jämförbara i den mån de, vid bedömningen av planen eller projektets konsekvenser på det berörda området, grundades på samma förutsättning, nämligen att framtida fördelar kan avhjälpa vindkraftparkens konsekvenser på området, trots att det är osäkert huruvida dessa fördelar kommer att uppstå. De slutsatser som drogs i nyssnämnda domar kan således överföras till sådana omständigheter som de som är aktuella i det nationella målet.
- 50 I detta avseende har domstolen redan slagit fast att åtgärder som integreras i ett projekt och som syftar till att kompensera för dess negativa effekter, inte ska beaktas i samband med bedömningen av projektets konsekvenser i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet (dom av den 15 maj 2014, Briels m.fl., C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 29, och dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl., C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 48).
- 51 Det är inte förrän det med tillräcklig säkerhet kan konstateras att en åtgärd faktiskt kommer att bidra till att förhindra eventuella skador på området, och således skingra allt rimligt tvivel om att området inte kommer att ta skada av projektet, som en sådan åtgärd kan beaktas vid den lämpliga bedömningen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 april 2017, kommissionen/Tyskland, C-142/16, EU:C:2017:301, punkt 38).
- 52 I allmänhet är det svårt att förutse de eventuella positiva effekterna av en framtida anläggning av ett nytt habitat, som är avsett att kompensera för förlusten av en yta med denna livsmiljötyp och kvaliteten på denna inom ett skyddat område, alternativt är det inte möjligt att förutse sådana effekter förrän senare (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl., C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkterna 52 och 56 och där angiven rättspraxis).
- 53 Det ska framhållas att det inte är den omständigheten att den livsmiljö som är aktuell i det nationella målet ständigt förändras och att området kräver ”dynamisk” förvaltning som ger upphov till tvivel. Däremot beror dessa tvivel på att det har konstaterats att projektet, eventuellt eller med säkerhet, kommer att orsaka skador på området i dess egenskap av livsmiljö och födosökmiljö, och således på ett av områdets grundläggande särdrag. Det beror även på att konsekvensbedömningen inkluderar framtida fördelar som ska uppstå till följd av åtgärder som, vid tidpunkten för bedömningen, endast var potentiella eftersom de ännu inte hade genomförts till fullo. Med förbehåll för de kontroller som det ankommer på den hänskjutande domstolen att utföra, följer det av ovanstående att det inte var möjligt att förutse dessa fördelar med erforderlig säkerhet när myndigheterna beslutade att bevilja tillstånd för det aktuella projektet.
- 54 Ovanstående överväganden bekräftas av den omständigheten att försiktighetsprincipen integreras i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, vilket möjliggör att avsedda planers eller projekts skadliga inverkan på skyddade områden effektivt kan förhindras (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 maj 2014, Briels m.fl., C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 26 och där angiven rättspraxis).
- 55 Domstolen erinrar slutligen om att det följer av artikel 6.4 i livsmiljödirektivet att om en plan eller ett projekt – trots att den bedömning som gjorts i enlighet med artikel 6.3 första meningen i det direktivet är negativ – måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet av social eller ekonomisk karaktär, och det inte finns alternativa lösningar, ska den berörda medlemsstaten vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande.

- 56 Under sådana förhållanden kan de behöriga nationella myndigheterna således bevilja tillstånd med stöd av artikel 6.4 i nämnda direktiv endast under förutsättning att de villkor som föreskrivs där är uppfyllda (dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl., C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 63 och där angiven rättspraxis).
- 57 Det följer av ovanstående att tolkningsfrågan ska besvaras enligt följande. Artikel 6 i livsmiljödirektivet ska tolkas så, att när ett projekt ska genomföras inom ett område som utsetts för att skydda och bevara vissa arter, och den areal av området som är lämplig för att tillgodose behoven hos en skyddad art varierar över tid, och det aktuella projektet kommer att medföra att vissa delar av området, tillfälligt eller permanent, inte längre kommer att kunna utgöra en lämplig livsmiljö för arten i fråga, ska den omständigheten att projektet inkluderar åtgärder som – efter det att en lämplig konsekvensbedömning avseende projektet har genomförts och under projektets gång – ska säkerställa att den del av området som konkret kan utgöra en lämplig livsmiljö inte minskar, utan rentav kan öka, inte beaktas vid den bedömning som ska ske enligt punkt 3 i nämnda artikel och som syftar till att garantera att det aktuella projektet inte orsakar skador på området, utan omfattas av, i förekommande fall, punkt 4 i samma artikel.

Rättegångskostnader

- 58 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

Artikel 6 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, ska tolkas så, att när ett projekt ska genomföras inom ett område som utsetts för att skydda och bevara vissa arter, och den areal av området som är lämplig för att tillgodose behoven hos en skyddad art varierar över tid, och det aktuella projektet kommer att medföra att vissa delar av området, tillfälligt eller permanent, inte längre kommer att kunna utgöra en lämplig livsmiljö för arten i fråga, ska den omständigheten att projektet inkluderar åtgärder som – efter det att en lämplig konsekvensbedömning avseende projektet har genomförts och under projektets gång – ska säkerställa att den del av området som konkret kan utgöra en lämplig livsmiljö inte minskar, utan rentav kan öka, inte beaktas vid den bedömning som ska ske enligt punkt 3 i nämnda artikel och som syftar till att garantera att det aktuella projektet inte orsakar skador på området, utan omfattas av, i förekommande fall, punkt 4 i samma artikel.

Underskrifter