



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 7 november 2018*

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – Direktiv 92/43/EEG – Bevarande av livsmiljöer – Bevarande av vilda djur och växter – Vägbyggnadsprojekt – Lämplig miljökonsekvensbedömning – Omfattningen av motiveringsskyldigheten – Direktiv 2011/92/EU – Bedömning av vissa projekts inverkan – Bilaga IV, punkt 3 – Artikel 5.3 d – Räckvidd av begreppet ’huvudalternativ’”

I mål C-461/17,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av High Court (Förvaltningsöverdomstolen, Irland) genom beslut av den 5 maj 2017, som inkom till domstolen den 28 juli 2017, i målet

Brian Holohan,

Richard Guilfoyle,

Noric Guilfoyle,

Liam Donegan

mot

An Bord Pleanála

ytterligare deltagare i rättegången:

National Parks and Wildlife Service (NPWS),

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av ordföranden på tredje avdelningen A. Prechal, tillika tillförordnad ordförande på andra avdelningen, samt domarna C. Toader (referent) och A. Rosas,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: handläggaren K. Malacek,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 16 maj 2018,

* Rättegångsspråk: engelska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- B. Holohan, R. Guilfoyle, N. Guilfoyle och L. Donegan, genom D. Browne och C. Hugues, BL, samt P. O’Higgins, och J. Devlin, SC, bemyndigade av C. Herlihy, L. O’Sullivan och B. Harrington, solicitors,
- An Bord Pleanála, genom F. Valentine, BL, och N. Butler, SC, bemyndigade av M. Larkin och A. Doyle, solicitors,
- Irland, genom M. Browne, G. Hodge och A. Joyce, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av G. Simons, SC, och M. Gray, BL,
- Tjeckiens regering, genom M. Smolek, J. Vlácil och L. Dvořáková, samtliga i egenskap av ombud,
- Förenade kungarikets regering, ursprungligen genom G. Brown, i egenskap av ombud, biträdd av C. Banner, barrister, därefter av R. Fadoju och J. Kraehling, båda i egenskap av ombud, biträdda av T. Buley och C. Banner, barristers,
- Europeiska kommissionen, genom C. Hermes, E. Manhaeve och M. Noll-Ehlers, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 7 augusti 2018 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 1992, 206, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114) (nedan kallat livsmiljödirektivet) och 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) (nedan kallat MKB-direktivet).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Brian Holohan, Richard och Noric Guilfoyle samt Liam Donegan, å ena sidan, och An Bord Pleanála (nationella nämnden för fysisk planering, Irland) (nedan kallad nämnden) om godkännande av planerna på att bygga ut ringvägen norr om staden Kilkenny (Irland) (nedan kallat anläggningsprojektet).

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Livsmiljödirektivet

- 3 I första och tredje skälen i livsmiljödirektivet anges följande:

”Bevarande, skydd och förbättring av miljön, inbegripet bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, är ett väsentligt mål av allmänt intresse som gemenskapen strävar efter att uppnå, vilket slås fast i artikel [191 FEUF].

...

Eftersom huvudsyftet med detta direktiv är att främja att den biologiska mångfalden bibehålls med beaktande av ekonomiska, sociala, kulturella och regionala behov, bidrar direktivet till det övergripande målet, som är en hållbar utveckling. För att upprätthålla den biologiska mångfalden kan det i vissa fall vara nödvändigt att upprätthålla eller till och med främja mänsklig verksamhet.”

4 I artikel 1 i samma direktiv anges följande:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

...

e) *en livsmiljös bevarandestatus*: summan av de faktorer som påverkar en livsmiljö och dess typiska arter och som på lång sikt kan påverka dess naturliga utbredning, struktur och funktion samt de typiska arternas överlevnad på lång sikt inom det territorium som anges i artikel 2.

En 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 under en överskådlig framtid

...

k) *område av gemenskapsintresse*: ett område som, i den biogeografiska region eller de biogeografiska regioner det illhör, väsentligt bidrar till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos någon av livsmiljöerna i bilaga 1 eller någon av arterna i bilaga 2, och som också kan bidra väsentligt till att det i artikel 3 nämnda nätet Natura 2000 blir sammanhängande, och som väsentligt bidrar till bibehållandet av den biologiska mångfalden inom den biogeografiska region eller de biogeografiska regioner som avses.

...

l) *särskilt bevarandeområde*: ett område av gemenskapsintresse som medlemsstaterna har utsett genom lagar och andra författningar eller genom avtal, och där nödvändiga åtgärder genomförs för att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöerna eller populationerna av de arter för vilka området utsetts.

...”

5 I artikel 2 i nämnda direktiv anges 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 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.”

6 Artikel 3.1 i livsmiljödirektivet har följande lydelse:

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

...”

7 Artikel 6 i detta 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.”

8 Enligt artikel 7 i livsmiljödirektivet ska de förpliktelser som uppstår till följd av artikel 6.2–6.4 i det direktivet tillämpas på sådana särskilda skyddsområden som avses 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 fågelskyddsdirektivet).

Fågelskyddsdirektivet

- 9 I artikel 4.1 fjärde stycket i fågelskyddsdirektivet föreskrivs följande:

”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.”

MKB-direktivet

- 10 I artikel 1 i MKB-direktivet föreskrivs följande:

”1. Detta direktiv ska tillämpas för bedömningen av inverkan på miljön av sådana offentliga och privata projekt som kan antas medföra betydande påverkan på miljön.

2. I detta direktiv gäller följande definitioner:

a) *projekt*:

- utförande av byggnads- eller anläggningsarbeten eller andra installationer eller arbeten,
- andra ingrepp i den naturliga omgivningen och i landskapet, inklusive mineralutvinning.

b) *exploatör*: den som ansöker om tillstånd för ett privat projekt eller den offentliga myndighet som tar initiativ till ett projekt.

c) *tillstånd*: den ansvariga myndighetens eller de ansvariga myndigheternas beslut, som ger exploitören rätt att genomföra projektet.

d) *allmänhet*: en eller flera fysiska eller juridiska personer och, i enlighet med nationell lagstiftning eller praxis, sammanslutningar, organisationer eller grupper av dessa.

e) *berörd allmänhet*: den allmänhet som berörs eller kan antas bli berörd av, eller som har ett intresse av, de beslutsprocesser på miljöområdet som avses i artikel 2.2. Icke-statliga miljöskyddsorganisationer som uppfyller kraven i nationell lagstiftning ska enligt denna definition anses ha ett sådant intresse.

f) *ansvarig myndighet eller ansvariga myndigheter*: den eller de myndigheter som medlemsstaterna utser för att utföra de uppgifter som följer av detta direktiv.

...”

- 11 I artikel 2.1 i direktivet anges följande:

”Medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bland annat på grund av deras art, storlek eller lokalisering blir föremål för krav på tillstånd och en bedömning av deras påverkan innan tillstånd ges. Dessa projekt anges i artikel 4.”

- 12 Artikel 3 i direktivet har följande lydelse:

”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.”

13 I artikel 4.1 i MKB-direktivet föreskrivs följande:

”Om inte annat följer av artikel 2.4 ska projekt som redovisas i bilaga I bli föremål för en bedömning i enlighet med artiklarna 5–10.”

14 I artikel 5 i detta direktiv föreskrivs följande:

”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 tillståndprocessen 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.

...

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

...

- 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,

...”

15 Bilaga IV till direktivet har rubriken ”Uppgifter som avses i artikel 5.1”. I punkt 3 anges följande:

”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.”

16 I artikel 3.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU av den 16 april 2014 om ändring av direktiv 2011/92 (EUT L 124, 2014, s. 1) föreskrivs följande:

”Projekt ska omfattas av de krav som avses i artiklarna 3 och 5–11 i [MKB-direktivet], före dess ändrade lydelse enligt detta direktiv, för vilka, före den 16 maj 2017.

- a) förfarandet avseende det yttrande som avses i artikel 5.2 i [MKB-direktivet] inleddes, eller
- b) den information som avses i artikel 5.1 i MKB-direktivet lämnades.”

Irländsk rätt

- 17 I avsnitt 177V punkt 1 som återfinns i del XAB i Planning and Development Act 2000 (2000 års plan- och bygglag), föreskrivs följande:

”En lämplig bedömning enligt denna del bör omfatta en utvärdering av den behöriga myndighet som avses i artikel 6.3 i [livsmiljödirektivet], avseende frågan huruvida ett utkast till detaljplan eller om ett föreslaget projekt sannolikt kommer att medföra att ett område i [Europeiska] unionen kommer att ta skada och den behöriga myndigheten ska göra en lämplig bedömning vid varje tillfälle då den myndigheten med tillämpning av artikel 177U(4) konstaterar att en lämplig bedömning är nödvändig innan ... tillstånd erhålls med avseende på det föreslagna projektet.”

- 18 I punkt 2 i nämnda avsnitt 177V föreskrivs följande:

”Vid utförandet av den lämpliga bedömning som avses i punkt 1 ska den behöriga myndigheten beakta följande: a) Natura-rapporten eller Natura-konsekvensbeskrivningen, beroende på det enskilda fallet, b) eventuell kompletterande information om denna rapport eller beskrivning, c) i förekommande fall, ytterligare information som begärs av myndigheten och som sökanden lämnat avseende en Natura-konsekvensbeskrivning, d) eventuella kompletterande uppgifter till den behöriga myndigheten på dess begäran om en Natura-konsekvensrapport, e) information eller rådgivning som erhållits från den behöriga myndigheten, f) i förekommande fall eventuella skriftliga kommentarer eller anmärkningar till den behöriga myndigheten om ansökan om tillstånd för det föreslagna projektet, g) annan relevant information.”

- 19 Enligt avsnitt 217B i 2000 års plan- och bygglag har nämnden rätt att begära ytterligare information från vägmyndigheterna och att uppmana dem att göra vissa specifika ändringar med avseende på det föreslagna vägprojektet.

- 20 I avsnitt 50 i Roads Act 1993 (1993 års väglag) anges följande:

”2) En miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla följande specifika uppgifter:

...

d) en översiktlig redovisning av de huvudalternativ som den berörda vägmyndigheten övervägt och de viktigaste orsakerna till den valda lösningen med beaktande av inverkan på miljön.”

- 21 I enlighet med avsnitt 50 punkt 5 i samma lag, ska ett yttrande lämnas om avgränsning av vad som ska bedömas, det vill säga ett skriftligt yttrande om vilka uppgifter som ska inkluderas i miljökonsekvensbeskrivningen ska tillhandahållas på begäran av exploatören.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 22 Sökandena i det nationella målet har ansökt om rättsprövning och framställt ett yrkande om upphävande av det beslut som nämnden antog den 11 juli 2014 om att lämna Kilkenny County Council (Kilkennys distriktsfullmäktige, Irland) tillstånd till anläggningsprojektet. Projektet omfattar anläggande av cirka 1,5 km väg med en körbana, anläggande av en rondell och ombyggnad av en annan rondell, anläggande av en gångbana samt en cykelbana längs med staden och en rad andra arbeten.

- 23 Den föreslagna vägen går genom två Natura 2000-områden: det särskilda skyddsområde som omfattar floden Nore, som Irland har utsett med stöd av fågelskyddsdirektivet, och området av gemenskapsintresse som omfattar floderna Barrow och Nore, som är klassificerat som område av gemenskapsintresse enligt livsmiljödirektivet sedan år 2004.
- 24 Sökandena i det nationella målet har i huvudsak gjort gällande att nämnden för det första felaktigt har underlåtit att beakta miljöpåverkan av de alternativa lösningar som övervägdes. För det andra har sökandena anfört att den lämpliga bedömning som påstås ha genomförts var otillräcklig och för det tredje menar de att motparten gjorde fel när den godkände anläggningsprojektet samt den Natura-konsekvensbeskrivning som lämnats in av Kilkennys distriktsfullmäktige, i den mån nämnda distriktsfullmäktige underlåtit att genomföra ekologiska studier innan tillstånd lämnades.
- 25 Den hänskjutande domstolen har angett att exploatören, det vill säga Kilkennys distriktsfullmäktige, utarbetade Natura-konsekvensbeskrivningen för anläggningsprojektet under maj månad år 2013. Enligt samma domstol görs det i Natura-konsekvensbeskrivningen – som grundades på en handling som National Parks and Wildlife Service (avdelningen för nationalparker samt vilda djur och växter vid ministeriet för miljö, kulturarv och lokala myndigheter, Irland) upprättat den 19 juli 2011 avseende målsättningarna vad gäller bevarandet av området och i vilken det redogjordes för de mål som skulle uppnås genom klassificeringen som ett särskilt bevarandeområde – inte en fullständig bedömning av inverkan på andra arter än dem som skyddats med avseende på området för floderna Barrow och Nore, och inverkan på skyddade arter och livsmiljöer utanför gränserna för områdena i fråga berörs inte.
- 26 I december 2013 utarbetade exploatören även en miljökonsekvensbeskrivning och den 16 december 2013 ingavs en ansökan till nämnden om tillstånd att genomföra anläggningsprojektet.
- 27 Efter en invändning och ett muntligt hörande i april 2014 offentliggjordes en inspektionsrapport beträffande denna ansökan i juni 2014. I sin rapport drog inspektören slutsatsen att uppgifterna i nämnda ansökan, i miljökonsekvensbeskrivningen och i Natura-konsekvensbeskrivningen inte var tillräckliga och att andra betydande uppgifter krävdes. Inspektören krävde att mera omfattande uppgifter skulle inlämnas bland annat såvitt avser anläggningsfasen, en vetenskaplig studie av utgångsläget samt skalenliga ritningar med angivelser av platsen eller den möjliga platsen för förekomsten av skyddade arter eller livsmiljöer, samt att ytterligare uppgifter skulle inlämnas med avseende på alternativet att "överbrygga" floden, genom att låta bygga en bro över översvämningsområdet. Trots denna inspektionsrapport fattade den behöriga myndigheten i juli 2014 beslutet att lämna tillstånd att genomföra anläggningsprojektet.
- 28 Enligt den hänskjutande domstolen återfinns det i miljökonsekvensbeskrivningen inte någon utförlig redogörelse för alternativet att "överbrygga" floden, av det skälet att det alternativet valdes bort "på ett tidigt stadium" av Kilkennys distriktsfullmäktige till förmån för en "ekonomiskt mera fördelaktig" lösning. Samma domstol har tillagt att miljökonsekvensbeskrivningen inte heller innehåller någon detaljerad analys av det aktuella projektets inverkan på alla arter som omfattas av beskrivningen.
- 29 Mot denna bakgrund beslutade High Court (Förvaltningsöverdomstolen, Irland) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:
- ”1) Innebär livsmiljödirektivet att en Natura-konsekvensbeskrivning måste innehålla uppgifter om den fullständiga utbredningen för de livsmiljöer och arter som området är avsett att skydda?
 - 2) Innebär livsmiljödirektivet att en Natura-konsekvensbeskrivning 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-konsekvensbeskrivning 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] i dess ändrade lydelse 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] i dess ändrade lydelse, även om detta alternativ förkastades av exploatören på ett tidigt stadium?
- 6) Innebär [MKB-direktivet] i dess ändrade lydelse att en miljökonsekvensbeskrivning ska innehålla tillräcklig information om varje alternativs miljöpåverkan, så att det blir möjligt att jämföra de olika alternativens önskvärdhet i miljöhänsende, 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] i dess ändrade lydelse 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?"

Prövning av tolkningsfrågorna

Livsmiljödirektivet

- ³⁰ Det ska inledningsvis erinras om att 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 (dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (Białowieżaskogen), C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 106 och där angiven rättspraxis).

- 31 I artikel 6.3 i livsmiljödirektivet föreskrivs ett förfarande för bedömning. Syftet med förfarandet är 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 påtagligt sätt, endast godkänns under förutsättning att de inte skadar området. I denna artikel föreskrivs således ett förfarande i 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 påverka området på ett betydande sätt. Den andra fasen, vilken anges i artikel 6.3 andra meningen i livsmiljödirektivet och 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 (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 43–46 och där angiven rättspraxis).

De tre första frågorna

- 32 Den hänskjutande domstolen har ställt de tre första frågorna, som ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 6.3 i livsmiljödirektivet ska tolkas så, att en "lämplig bedömning" måste omfatta samtliga livsmiljötyper och arter för vilka ett område är skyddat, och, vidare identifiera och undersöka såväl inverkan av det föreslagna projektet på de arter som förekommer i området, men vilka området inte är avsett att skydda, som inverkan på de livsmiljötyper och arter som återfinns utanför nämnda område.
- 33 En lämplig bedömning av en plans eller ett projekts konsekvenser för området i fråga förutsätter, enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, 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 kunskap på området, innan planen eller projektet godkänns. De behöriga nationella myndigheterna ska endast lämna tillstånd till en verksamhet efter att ha försäkrat sig om att denna verksamhet inte får någon skadlig inverkan på det berörda området. Så är fallet när det från ett vetenskapligt perspektiv inte föreligger några rimliga tvivel om att planen eller projektet inte kan ha en skadlig inverkan (dom av den 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, punkt 42 och där angiven rättspraxis).
- 34 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 (dom av den 25 juli 2018, Grace och Sweetman, C-164/17, EU:C:2018:593, punkt 39 och där angiven rättspraxis).
- 35 För att ett område som utgör en livsmiljö inte ska anses ta skada, i den mening som avses i artikel 6.3 andra meningen i livsmiljödirektivet, krävs att en gynnsam bevarandestatus bibehålls inom detta område. Detta förutsätter ett varaktigt bibehållande av områdets grundläggande särdrag, vilka har samband med förekomsten av den livsmiljötyp vars bevarande har motiverat att området har upptagits i listan över områden av gemenskapsintresse, i den mening som avses i direktivet (dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (Białowieżaskogen), C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 116 och där angiven rättspraxis).
- 36 Det är mot bakgrund av dessa målsättningar vad gäller bevarandet som omfattningen av skyldigheten att göra en lämplig bedömning av inverkan av en plan eller ett projekt på ett berört område ska fastställas.

- 37 Såsom har konstaterats i punkterna 33 och 34 i förevarande dom, ska alla aspekter som kan påverka nämnda målsättningar identifieras och bedömningen ska innehålla fullständiga, exakta och slutliga slutsatser i detta avseende. Således ska samtliga livsmiljöer och arter för vilka området skyddats omfattas. Om inte samtliga livsmiljöer och arter för vilka området skyddats omfattades av bedömningen skulle nämligen inte ovannämnda krav vara uppfyllda och följaktligen skulle, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 31 i sitt förslag till avgörande, inte varje rimligt tvivel från ett vetenskapligt perspektiv skingras vad gäller de planerade arbetenas inverkan på det skyddade området (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 april 2017, kommissionen/Tyskland (C-142/16, EU:C:2017:301, punkt 33).
- 38 Det bör även tilläggas att då det av bedömningen tydligt ska framgå varför vissa livsmiljötyper och arter som skyddas inte påverkas, kan det vara tillräckligt att, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 30 i sitt förslag till avgörande, fastställa att endast vissa skyddade livsmiljötyper och arter förekommer i den del av det skyddade området som berörs av projektet och att projektet inte inverkar negativt på andra skyddade livsmiljötyper och arter som förekommer i området.
- 39 Vad beträffar andra livsmiljötyper och arter som förekommer i området men med avseende på vilka området inte skyddats, liksom de livsmiljötyper och arter som finns utanför området, erinrar domstolen om att det följer av ordalydelsen i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet att "[a]lla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som ... kan påverka området på ett betydande sätt" ska omfattas av den miljöskyddsmekanism som däri föreskrivs. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 43 och 48 i sitt förslag till avgörande, följer det av målsättningen att bevara det skyddade området som anges i livsmiljödirektivet och som det erinrats om i punkt 35 i förevarande dom att typiska livsmiljöer och arter ska omfattas av den lämpliga bedömningen om de är nödvändiga för att bevara de livsmiljötyper och arter för vilka det aktuella området skyddats.
- 40 Mot bakgrund av det ovanstående ska de tre första frågorna besvaras enligt följande. Artikel 6.3 i livsmiljödirektivet ska tolkas så, att en "lämplig bedömning" måste omfatta samtliga livsmiljötyper och arter för vilka ett område är skyddat, och, vidare identifiera och undersöka såväl inverkan av det föreslagna projektet på de arter som förekommer i området, men vilka området inte är avsett att skydda, som inverkan på de livsmiljötyper och arter som återfinns utanför nämnda område, förutsatt att inverkan i fråga kan påverka målsättningarna vad gäller bevarandet av området.

Den åttonde frågan

- 41 Den hänskjutande domstolen har ställt den åttonde frågan, som ska besvaras härnäst, för att få klarhet i huruvida artikel 6.3 i livsmiljödirektivet ska tolkas så, att den ger den behöriga myndigheten möjlighet att godkänna en plan eller ett projekt som innebär att det fattas beslut om vissa aspekter som rör uppbyggnadsfasen, såsom byggarbetsplatsens och tillfartsvägarnas placering, i ett senare skede, och vid ett jakande svar, om exploitören i detta senare skede ensidigt kan fatta beslut om dessa aspekter och därefter endast anmäla dem till den behöriga myndigheten.
- 42 Det ska erinras om att det framgår av artikel 6.3 i livsmiljödirektivet att de behöriga nationella myndigheterna lämnar tillstånd till en plan eller ett projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändigt för skötseln och förvaltningen av ett område, men som kan påverka området på ett betydande sätt, först efter att inom ramen för en lämplig bedömning ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada.
- 43 I enlighet med den rättspraxis som det erinrats om i punkterna 33 och 34 i förevarande dom, förutsätter en lämplig bedömning av en plans eller ett projekts konsekvenser för ett skyddat område för det första att alla aspekter av planen eller projektet som kan påverka målsättningen vad gäller bevarandet av området identifieras innan planen eller projektet godkänns. För det andra kan en sådan

bedömning inte anses vara lämplig om den är behäftad med brister och inte 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 berörda skyddade området. För det tredje ska 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 kunskap på området.

- 44 Sådana skyldigheter, i enlighet med artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, åligger inte exploatören även om denne, såsom i förevarande mål, är en offentlig myndighet, utan den behöriga myndigheten, det vill säga den myndighet som medlemsstaterna utser som ansvarig för att utföra de åligganden som följer av detta direktiv.
- 45 Av detta följer att denna bestämmelse innebär att den behöriga myndigheten är skyldig att identifiera och bedöma samtliga aspekter av en plan eller ett projekt som kan påverka målsättningen vad gäller bevarandet av det skyddade området innan tillståndet i fråga lämnas.
- 46 Såsom även generaladvokaten har påpekat i punkterna 56 och 57 i sitt förslag till avgörande, får det endast överlåtas till exploatören att i ett senare skede fatta beslut avseende de aspekter för vilka det inte finns några vetenskapliga tvivel om att deras effekter inte kommer att påverka området.
- 47 Mot bakgrund av ovanstående ska den åttonde frågan besvaras enligt följande. Artikel 6.3 i livsmiljödirektivet ska tolkas så, att den endast ger den behöriga myndigheten möjlighet att godkänna en plan eller ett projekt som innebär att det fattas beslut om vissa aspekter som rör uppbyggnadsfasen, såsom byggarbetsplatsens och tillfartsvägarnas placering, i ett senare skede, om det står klart att tillståndet innehåller tillräckligt stränga villkor som innebär att det säkerställs att dessa aspekter inte medför att området kommer till skada.

Den nionde till den elfte frågan

- 48 Den hänskjutande domstolen har ställt den nionde till den elfte frågan, som ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 6.3 i livsmiljödirektivet ska tolkas så, att när den behöriga myndigheten underlåter att beakta de vetenskapliga utlåtanden som ger vid handen att ytterligare information bör inhämtas, ska den lämpliga bedömningen omfatta en uttrycklig och utförlig motivering så att det står klart att det, trots ett sådant vetenskapligt utlåtande, inte råder något rimligt vetenskapligt tvivel om inverkan på miljön av de planerade arbetena på det område som utlåtandena avser.
- 49 Det följer i bland annat av domstolens praxis avseende artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, som sammanfattas i punkt 43 i förevarande dom, att bedömningen enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet inte får 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.
- 50 I avsaknad av sådana slutsatser på grundval av vilka varje rimligt tvivel kan skingras beträffande om den tillgängliga informationen är tillräcklig, kan bedömningen inte anses vara lämplig i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet.
- 51 Under sådana omständigheter som dem som är aktuella i det nationella målet, innebär nämnda krav att den behöriga myndigheten i tillräcklig mån ska kunna ange på vad den grundade sin bedömning att det innan tillstånd lämnades och trots att inspektören ansåg att ytterligare information skulle inhämtas med säkerhet kunde fastställas att det inte rådde något rimligt vetenskapligt tvivel såvitt avser inverkan på miljön av de planerade arbetena på det berörda området.

52 Mot bakgrund av det ovanstående ska den nionde till den elfte frågan besvaras enligt följande. Artikel 6.3 i livsmiljödirektivet ska tolkas så, att när den behöriga myndigheten underlåter att beakta de vetenskapliga utlåtanden som ger vid handen att ytterligare information bör inhämtas, ska den lämpliga bedömningen omfatta en uttrycklig och utförlig motivering så att varje rimligt vetenskapligt tvivel skingras såvitt avser inverkan på miljön av de planerade arbetena på det berörda området.

MKB-direktivet

53 I begäran om förhandsavgörande har det hänvisats till de ändringar som införts genom direktiv 2014/52. Det ska dock påpekas att enligt artikel 3.2 i det direktivet är dessa ändringar endast tillämpliga om vissa delar av förfarandet har slutförts efter den 16 maj 2017.

54 I förevarande fall antogs det omtvistade beslutet den 11 juli 2014.

55 Härav följer att de frågor som rör MKB-direktivet ska prövas mot bakgrund av den ursprungliga versionen av det direktivet.

Den fjärde frågan

56 Den hänskjutande domstolen har ställt den fjärde frågan för att få klarhet i huruvida artikel 5.1 och 5.3 i samt bilaga IV till MKB-direktivet ska tolkas så, att exploatören är skyldig att tillhandahålla uppgifter varav uttryckligen följer om det föreligger potentiellt betydande inverkan med avseende på samtliga arter som identifierats i den deklARATION som tillhandahållits med tillämpning av dessa bestämmelser.

57 Enligt artikel 5.1 i MKB-direktivet ska exploatören lämna de uppgifter som anges i bilaga IV till det direktivet. I detta avseende anges i punkt 3 i den bilagan att bland de uppgifter som avses i artikel 5.1 i MKB-direktivet återfinns "[e]n beskrivning av sådan väsentlig miljöpåverkan som projektet kan antas ge upphov till, däribland särskilt i fråga om ... fauna, flora... samt samverkan mellan de nämnda faktorerna". Enligt artikel 5.3 c i samma direktiv ska de uppgifter som exploatören tillhandahåller omfatta "de data som krävs för att påvisa och bedöma den huvudsakliga inverkan på miljön som projektet kan antas medföra".

58 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 84 och 85 i sitt förslag till avgörande framgår det av dessa bestämmelser att skyldigheten inte omfattar samtliga effekter på alla förekommande arter utan endast betydande inverkan. Det begreppet ska tolkas mot bakgrund av artiklarna 1.1 och 2.1 i MKB-direktivet, i vilka det föreskrivs att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan blir föremål för en bedömning av deras påverkan.

59 Mot bakgrund av det ovanstående ska den fjärde frågan besvaras enligt följande. Artikel 5.1 och 5.3 i samt bilaga IV till MKB-direktivet ska tolkas så, att exploatören är skyldig att tillhandahålla uppgifter varav uttryckligen följer om det föreligger betydande inverkan med avseende på samtliga arter som identifierats i den deklARATION som tillhandahållits med tillämpning av dessa bestämmelser.

Den femte till den sjunde frågan

60 Den hänskjutande domstolen har ställt den femte till den sjunde frågan, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 5.3 d i MKB-direktivet ska tolkas så, att exploatören är skyldig att tillhandahålla uppgifter om miljöeffekter med avseende på såväl den valda lösningen som vart och ett av de huvudalternativ som denne övervägt samt orsakerna till den valda lösningen med beaktande av miljöeffekterna, även om ett sådant alternativ förkastats redan på ett tidigt stadium.

- 61 Enligt artikel 3 i MKB-direktivet är syftet med direktivet bland annat att identifiera, beskriva och bedöma de direkta och indirekta miljöeffekterna av ett projekt.
- 62 I artikel 5 i MKB-direktivet återfinns en förteckning över de uppgifter som specificeras i bilaga IV och som exploatören på lämpligt sätt lämnar till de behöriga myndigheterna för att göra det möjligt för dem att genomföra en miljökonsekvensbedömning av projektet.
- 63 I artikel 5.3 d i MKB-direktivet preciseras att exploatören åtminstone ska tillhandahålla ”en översiktlig redovisning av de huvudalternativ som [denne] övervägt och de viktigaste orsakerna till den valda lösningen med beaktande av miljöeffekterna”.
- 64 Det framgår härav uttryckligen att det ankommer på exploatören att tillhandahålla de behöriga myndigheterna en översiktlig redovisning av de huvudalternativ som denne har övervägt och att ange de viktigaste orsakerna till den valda lösningen med beaktande av miljöeffekterna.
- 65 Det ska härvidlag inledningsvis framhållas att MKB-direktivet inte innehåller någon definition av begreppet ”huvudalternativ” som avses i artikel 5.3 d i MKB-direktivet. Domstolen finner emellertid, i likhet med vad generaladvokaten har angett i punkterna 94 och 95 i sitt förslag till avgörande, att det som är avgörande vid bedömningen av vilka av alternativen som ska anses utgöra ”huvudalternativ” är vikten av dessa alternativ för projektets inverkan, eller avsaknad av inverkan, på miljön. Härvidlag saknar den tidpunkt då exploatören förkastar ett alternativ betydelse.
- 66 Eftersom det, enligt artikel 5.3 d i MKB-direktivet, endast krävs att det tillhandahålls en översiktlig redovisning av nämnda alternativ, ska den bestämmelsen vidare inte anses innebära att det är nödvändigt att de huvudalternativ som övervägts är föremål för en miljökonsekvensbedömning som motsvarar den som gjorts av det utvalda projektet. Av bestämmelsen i fråga följer dock att exploatören är skyldig att ange orsakerna till den valda lösningen, åtminstone med beaktande av miljöeffekterna. Exploatörens skyldighet att tillhandahålla en översiktlig redovisning av de huvudalternativ som övervägts har bland annat till syfte att denne ska motivera sitt val av lösning.
- 67 Denna skyldighet som åligger exploatören möjliggör därefter för den behöriga myndigheten att göra en omfattande bedömning av inverkan på miljön som på lämpligt sätt identifierar, beskriver och bedömer det utvalda projektets inverkan på miljön, i enlighet med artikel 3 i MKB-direktivet.
- 68 Slutligen ska det framhållas att den översiktliga redovisning som avses i nämnda bestämmelse ska avse alla huvudalternativ som exploatören har övervägt, oavsett om de ursprungligen övervägts av densamme eller av den behöriga myndigheten eller om de lagts fram av vissa berörda parter.
- 69 Mot bakgrund av det ovanstående ska den femte till den sjunde frågan besvaras enligt följande. Artikel 5.3 d i MKB-direktivet ska tolkas så, att exploatören är skyldig att tillhandahålla uppgifter om miljöeffekter med avseende på såväl den valda lösningen som vart och ett av de huvudalternativ som denne övervägt samt orsakerna till den valda lösningen åtminstone med beaktande av miljöeffekterna, även om ett sådant alternativ förkastats redan på ett tidigt stadium.

Rättegångskostnader

- 70 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:

- 1) Artikel 6.3 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter ska tolkas så, att en ”lämplig bedömning” måste omfatta samtliga livsmiljötyper och arter för vilka ett område är skyddat, och, vidare identifiera och undersöka såväl inverkan av det föreslagna projektet på de arter som förekommer i området, men vilka området inte är avsett att skydda, som inverkan på de livsmiljötyper och arter som återfinns utanför nämnda område, förutsatt att inverkan i fråga kan påverka målsättningarna vad gäller bevarandet av området.
- 2) Artikel 6.3 i direktiv 92/43 ska tolkas så, att den endast ger den behöriga myndigheten möjlighet att godkänna en plan eller ett projekt som innebär att det fattas beslut om vissa aspekter som rör uppbyggnadsfasen, såsom byggarbetsplatsens och tillfartsvägarnas placering, i ett senare skede, om det står klart att tillståndet innehåller tillräckligt stränga villkor som innebär att det säkerställs att dessa aspekter inte medför att området kommer till skada.
- 3) Artikel 6.3 i direktiv 92/43 ska tolkas så, att när den behöriga myndigheten underlåter att beakta de vetenskapliga utlåtanden som ger vid handen att ytterligare information bör inhämtas, ska den lämpliga bedömningen omfatta en uttrycklig och utförlig motivering så att varje rimligt vetenskapligt tvivel skingras såvitt avser inverkan på miljön av de planerade arbetena på det berörda området.
- 4) Artikel 5.1 och 5.3 i samt bilaga IV till Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt ska tolkas så, att exploatören är skyldig att tillhandahålla uppgifter varav uttryckligen följer om det föreligger betydande inverkan med avseende på samtliga arter som identifierats i den deklARATION som tillhandahållits med tillämpning av dessa bestämmelser.
- 5) Artikel 5.3 d i direktiv 2011/92 ska tolkas så, att exploatören är skyldig att tillhandahålla uppgifter om miljöeffekter med avseende på såväl den valda lösningen som vart och ett av de huvudalternativ som denne övervägt samt orsakerna till den valda lösningen åtminstone med beaktande av miljöeffekterna, även om ett sådant alternativ förkastats redan på ett tidigt stadium.

Underskrifter