



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 9 september 2020*

”Begäran om förhandsavgörande – Direktiv 92/43/EEG – Bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter – Artikel 6.3 – Tillämpningsområde – Begreppen ’projekt’ och ’godkännande’ – Lämplig bedömning av konsekvenserna av en plan eller ett projekt för ett skyddat område – Ett beslut som förlänger giltighetstiden för ett tillstånd att uppföra en återförgasningsterminal för flytande naturgas – Det ursprungliga beslutet har antagits med stöd av en nationell lagstiftning som inte har införlivat direktiv 92/43 på ett korrekt sätt”

I mål C-254/19,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av High Court (Förvaltningsöverdomstolen, Irland) genom beslut av den 13 mars 2019, som inkom till domstolen den 26 mars 2019, i målet

Friends of the Irish Environment Ltd

mot

An Bord Pleanála

ytterligare deltagare i rättegången:

Shannon Lng Ltd,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.-C. Bonichot (referent) samt domarna M. Safjan, L. Bay Larsen, C. Toader och N. Jääskinen,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Friends of the Irish Environment Ltd, genom F. Logue, solicitor, J. Kenny, BL, och J. Devlin, SC,
- An Bord Pleanála, genom B. Magee, solicitor, F. Valentine, BL, och N. Butler, SC,

* Rättegångsspråk: engelska.

– Europeiska kommissionen, genom C. Hermes och M. Noll-Ehlers, båda i egenskap av ombud,
och efter att den 30 april 2020 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,
följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 6.3 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 Friends of the Irish Environment Ltd och An Bord Pleanála (nämnden för samhällsplanering, Irland) (nedan kallad nämnden), angående nämndens beslut att bevilja en ytterligare frist på fem år för uppförandet av en återförgasningsterminal för flytande naturgas, utöver den frist på tio år som ursprungligen fastställts i ett tidigare beslut.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Livsmiljödirektivet

- 3 I artikel 6.3 i livsmiljödirektivet föreskrivs 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.”

MKB-direktivet

- 4 I artikel 1.2 a första strecksatsen i 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), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU av den 16 april 2014 (EUT L 124, 2014, s. 1) (nedan kallat MKB-direktivet), definieras begreppet projekt som ”utförande av byggnads- eller anläggningsarbeten eller andra installationer eller arbeten”.
- 5 Enligt artikel 1.2 c i direktivet avses med tillstånd ”den ansvariga myndighetens eller de ansvariga myndigheternas beslut, som ger exploatören rätt att genomföra projektet”.

Irländsk rätt

- 6 I section 40.1 i Planning and Development Act 2000 (plan- och bygglagen från år 2000), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad PDA 2000), föreskrivs följande:

”Med förbehåll för subsection 2 ska ett tillstånd som beviljats enligt denna del upphöra att gälla vid utgången av den aktuella perioden (dock utan att det påverkar giltigheten av vad som utförts i enlighet därmed före utgången av denna period) vad beträffar –

- a) hela den anläggning som är föremål för tillståndet för det fall anläggningen inte har påbörjats inom den fastställda fristen, och
 - b) den del av anläggningen som inte har slutförts inom den fastställda fristen, för det fall anläggningen har påbörjats inom denna frist.”
- 7 I section 42 i PDA 2000 föreskrivs att på begäran av den berörde ska fristen för byggnadstillståndet förlängas om viktiga arbeten har utförts med stöd av tillståndet under den ursprungligen fastställda fristen och projektet kommer att genomföras inom rimlig tid eller om kommersiella, ekonomiska eller tekniska hänsyn, som sökanden inte råder över, på ett väsentligt sätt har hindrat antingen påbörjandet av anläggningen eller genomförandet av viktiga arbeten. I det senare fallet kan en förlängning av fristen emellertid inte beviljas om de planerade målen med projektet har ändrats i så hög grad efter det att tillståndet beviljats att projektet inte längre uppfyller kraven på adekvat fysisk planering och hållbar utveckling i det berörda området. Projektet får inte heller vara oförenligt med ”ministeriella riktlinjer”.
- 8 Vidare anges i section 42 i PDA 2000 att den lokala planmyndigheten, i de fall anläggningen inte har påbörjats, måste förvissa sig om att en miljökonsekvensbedömning eller en lämplig bedömning, eller, om så erfordras, båda dessa bedömningar, utfördes innan byggnadstillståndet beviljades. Den ytterligare fristen får dessutom inte överstiga fem år och en ansökan om förlängning av giltighetstiden för ett byggnadstillstånd kan endast ges in en gång.
- 9 I section 50 i PDA 2000 föreskrivs att giltigheten av ett byggnadstillstånd endast kan bestridas inom ramen för ett överklagande till domstol inom en preklusionsfrist på åtta veckor, vilken under vissa omständigheter kan förlängas.

- 10 Genom section 146B i PDA 2000 infördes ett särskilt förfarande som gör det möjligt att ändra tillståndet till ett projekt avseende strategisk infrastruktur.

- 11 I section 146B i PDA 2000 föreskrivs följande:

”...

3) Om [nämnden] finner att ändringen

...

b) skulle utgöra en betydande förändring, avgör nämnden om i) den gör en ändring, ii) den ändrar villkoren för den berörda anläggningen, ... som skiljer sig från den som angetts i ansökan... eller iii) den vägrar att genomföra ändringen.

4) Innan [nämnden] antar ett beslut i enlighet med punkt 3 b, ska den avgöra om omfattningen och arten av a) den ändring som krävs enligt punkt 1 och b) varje annan ändring som den avser att göra enligt punkt 3 b ii) är sådana att ändringen, om den genomfördes, skulle kunna medföra betydande miljöpåverkan (och [nämnden] ska i detta avseende ha antagit ett slutgiltigt beslut om omfattningen och arten av varje annan sålunda planerad ändring).”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 12 Den 31 mars 2008 gav nämnden tillstånd till ett projekt för uppförande av en återförgasningsterminal för flytande naturgas på södra sidan av floden Shannons flodmynning i grevskapet Kerry (Irland). I tillståndet föreskrevs att arbetena skulle utföras inom högst tio år (nedan kallat det ursprungliga tillståndet).
- 13 Projektet skulle genomföras på ett område som gränsade till två Natura 2000-områden, närmare bestämt det särskilda bevarandeområdet för floden Shannons nedre lopp (område IE0002165) och det särskilda skyddsområdet för floden Shannons och floden Fergus flodmynningar (område IE0004077).
- 14 Den hänskjutande domstolen har erinrat om att EU-domstolen, vid tidpunkten för beviljandet av det ursprungliga tillståndet, i domen av den 13 december 2007, kommissionen/Irland (C-418/04, EU:C:2007:780), hade slagit fast att den irländska lagstiftningen inte innebar ett korrekt införlivande av livsmiljödirektivet, bland annat, såsom framgår av punkterna 230 och 231 i den domen, eftersom en lämplig konsekvensbedömning enligt detta direktiv hade jämförts med den bedömning som krävs enligt 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; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226).
- 15 Enligt den hänskjutande domstolen hänvisade det ursprungliga tillståndet varken till livsmiljödirektivet eller till de två skyddade områden som kunde beröras av det projekt som är aktuellt i det nationella målet och det innehöll inte heller några fullständiga, exakta och slutliga bedömningar eller slutsatser på grundval av vilka varje rimligt vetenskapligt tvivel kunde skingras vad gäller de planerade arbetenas inverkan.
- 16 I september 2017 hade uppförandet av denna terminal fortfarande inte påbörjats och exploatören begärde med stöd av section 146B i PDA 2000 att bygglovets förlängning skulle beviljas. Exploatören angav vid detta tillfälle att förseningen med att påbörja arbetena bland annat berodde på förändringar i Irland av policyn i fråga om tillträde till det nationella gasnätet och, mer allmänt, på den ekonomiska situationen i detta land. Den ansökan som getts in till nämnden innebar inte någon betydande förändring av anläggningen.
- 17 Det ursprungliga tillståndet löpte ut den 31 mars 2018 utan att några arbeten hade utförts.
- 18 Den 13 juli 2018 beviljade nämnden exploatören en ytterligare frist på fem år för att genomföra projektet för uppförande av terminalen, det vill säga till och med den 31 mars 2023 (nedan kallat det tillstånd som är aktuellt i det nationella målet).
- 19 Det framgår av beslutet om hänskjutande att nämnden vid detta tillfälle gjorde en bedömning av inverkan på miljön, efter vilken den ansåg att den undersökta förlängningen av byggprojektets genomförande inte hade någon betydande inverkan på miljön.
- 20 Friends of the Irish Environment överklagade det tillstånd som är aktuellt i det nationella målet till High Court (Förvaltningsöverdomstolen, Irland).
- 21 High Court (Förvaltningsöverdomstolen) fann att tolkningen av unionsrätten var problematisk och beslutade därför att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:
 - ”1) Utgör ett beslut om förlängning av ett tillstånd ett sådant godkännande av ett projekt som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 6.3 i [livsmiljödirektivet]?
 - 2) Är svaret på fråga 1) ovan beroende av något av följande överväganden?

- a) Det tillstånd (vars giltighetstid ska förlängas) beviljades i enlighet med en bestämmelse i nationell lagstiftning som inte införlivade livsmiljödirektivet på ett korrekt sätt, eftersom lagstiftningen felaktigt jämställde en lämplig bedömning i enlighet med livsmiljödirektivet med en miljökonsekvensbedömning i enlighet med [direktiv 85/337]?
 - b) Det tillstånd som ursprungligen beviljades innehåller inga uppgifter om huruvida ansökan behandlades i enlighet med [fas 1] eller [fas 2] i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet och innehåller inte 'fullständiga, exakta och slutliga bedömningar och slutsatser, på grundval av vilka varje rimligt vetenskapligt tvivel kan skingras vad beträffar de planerade arbetenas påverkan på det berörda [området]', såsom krävs enligt domen av den 24 november 2011, kommissionen/ Spanien (C-404/09, EU:C:2011:768).
 - c) Den ursprungliga giltighetstiden för tillståndet har löpt ut och tillståndet har därför upphört att gälla för hela anläggningsprojektet. Inget anläggningsarbete får utföras i enlighet med tillståndet i avvaktan på dess eventuella förlängning.
 - d) Inget anläggningsarbete har någonsin utförts i enlighet med tillståndet.
- 3) Om svaret på fråga 1) är jakande: Vilka faktorer måste den behöriga myndigheten ta hänsyn till vid utförandet av en bedömning enligt [fas 1] i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet? Krävs det exempelvis att den behöriga myndigheten tar hänsyn till någon eller några av följande faktorer: i) Det har skett förändringar i de planerade anläggningsarbetena och planerade användningen. ii) Miljöförutsättningarna har förändrats, exempelvis genom att europeiska skyddsområden har utsetts efter tidpunkten för beslutet att bevilja tillstånd. iii) Nya relevanta vetenskapliga rön har tillkommit, såsom exempelvis mer aktuella undersökningar beträffande europeiska skyddsområdets särskilda naturvärden?

Eller är den behöriga myndigheten snarare skyldig att bedöma miljökonsekvenserna av hela anläggningsprojektet?

- 4) Är det någon skillnad mellan i) ett tillstånd, som föreskriver en tidsgräns för en verksamhet (driftsfasen), och ii) ett tillstånd som endast föreskriver en tidsfrist för den period under vilken anläggningsarbetena kan äga rum (uppbyggnadsfasen), men som, under förutsättning att anläggningsarbetena slutförs inom denna tidsfrist, inte föreskriver någon tidsgräns för verksamheten eller driften?
- 5) I vilken utsträckning, om ens alls, är det en förutsättning för att en nationell domstol ska vara skyldig att i den mån det är möjligt tolka lagstiftningen i enlighet med bestämmelserna i livsmiljödirektivet och [konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, undertecknad i Århus den 25 juni 1998, som ingicks på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 (EUT L 124, 2005, s. 1) (nedan kallad Århuskonventionen)], att parterna i målet uttryckligen har tagit upp dessa tolkningsfrågor? Är den nationella domstolen mer specifik skyldig att, om den nationella lagstiftningen föreskriver två beslutsprocesser varav endast den ena säkerställer efterlevnaden av livsmiljödirektivet, tolka den nationella lagstiftningen så, att endast den beslutsprocess som uppfyller kraven kan användas, trots att ingen av parterna i målet uttryckligen har framställt yrkanden om just denna tolkning?
- 6) a) Är den nationella domstolen, om svaret på fråga 2) a) ovan är att det är relevant att undersöka huruvida tillståndet (som ska förlängas) beviljades i enlighet med en bestämmelse i nationell lagstiftning som inte införlivade livsmiljödirektivet på ett korrekt sätt, skyldig att bortse från en bestämmelse i nationell processlagstiftning som hindrar en klagande från att ifrågasätta giltigheten av ett tidigare tillstånd (som förfallit) i samband med en senare ansökan om tillstånd?
- b) Är en sådan bestämmelse i nationell processlagstiftning förenlig med den skyldighet att vidta avhjälpande åtgärder som nyligen bekräftades i [dom av den 17 november 2016, Stadt Wiener Neustadt (C-348/15, EU:C:2016:882)]?"

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första och den andra tolkningsfrågan

- 22 De omständigheter som nämns i punkterna a–d i den andra tolkningsfrågan är följande: Det ursprungliga tillståndet hade beviljats med stöd av nationell lagstiftning som inte införlivade livsmiljödirektivet på ett korrekt sätt. Tillståndet innehöll varken någon hänvisning till detta direktiv eller några fullständiga, exakta och slutliga bedömningar eller slutsatser, på grundval av vilka varje rimligt vetenskapligt tvivel kunde skingras vad gällde de planerade arbetenas inverkan. Nämnda tillstånd upphörde att ha rättsverkningar vid utgången av den frist som hade fastställts för dessa arbeten och arbetena hade inte inletts.
- 23 Härav följer bland annat att den hänskjutande domstolen utgår från att det ursprungliga tillståndet i det nationella målet inte hade föregåtts av en bedömning av konsekvenserna för området i enlighet med vad som krävs i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet.
- 24 Den hänskjutande domstolen har följaktligen ställt den första och den andra frågan, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida ett beslut om förlängning av den ursprungliga fristen för genomförande av ett projekt för uppförande av en återförgasningsterminal för flytande naturgas ska anses utgöra ett tillstånd till ett projekt, i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, om det ursprungliga tillståndet för projektet inte har föregåtts av en bedömning av projektets konsekvenser för området, detta tillstånd har upphört att ha rättsverkningar vid utgången av den frist som hade fastställts för dessa arbeten och arbetena inte hade inletts.
- 25 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 (dom av den 29 juli 2019, *Inter-Environnement Wallonie och Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, C-411/17, EU:C:2019:622, punkt 117 och där angiven rättspraxis).
- 26 Det ska härvidlag erinras om att den omständigheten att ett projekt vars miljöbedömning har ifrågasatts inte ligger i de berörda Natura 2000-områdena utan utanför dessa, såsom tycks vara fallet i det nationella målet, inte på något sätt utesluter att de krav som uppställs i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet är tillämpliga. Såsom framgår av bestämmelsens lydelse omfattas nämligen "[a]lla planer och 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", av den miljöskyddsmekanism som föreskrivs där (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 april 2017, *kommissionen/Tyskland*, C-142/16, EU:C:2017:301, punkt 29).
- 27 I denna bestämmelse görs åtskillnad mellan två faser i det bedömningsförfarande som föreskrivs i bestämmelsen. Den första fasen, vilken behandlas i den första meningen i nämnda 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 behandlas i andra meningen i samma bestämmelse och som följer efter den lämpliga bedömningen, innebär att en sådan plan eller ett sådant projekt endast får godkännas under förutsättning att det berörda området inte kommer att ta skada, om inte annat följer av bestämmelserna i artikel 6.4 i livsmiljödirektivet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 juli 2019, *Inter-Environnement Wallonie och Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, C-411/17, EU:C:2019:622, punkterna 118 och 119).

- 28 För det första ska det, vid bedömningen av huruvida ett beslut som förlänger den frist som fastställts i ett ursprungligt tillstånd för uppförandet av en återförgasningsterminal för flytande naturgas, avseende vilken arbete inte påbörjats, avser ett "projekt" i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, erinras om att det följer av rättspraxis att begreppet projekt i den mening som avses i artikel 1.2 a i MKB-direktivet kan beaktas i detta avseende (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 juli 2019, *Inter-Environnement Wallonie och Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, C-411/17, EU:C:2019:622, punkt 122 och där angiven rättspraxis).
- 29 Eftersom den definition av "projekt" som följer av MKB-direktivet är mer restriktiv än den som följer av livsmiljödirektivet, har domstolen vidare slagit fast att om en verksamhet omfattas av MKB-direktivet omfattas den definitivt av livsmiljödirektivet (dom av den 7 november 2018, *Coöperatie Mobilisation for the Environment m.fl.*, C-293/17 och C-294/17, EU:C:2018:882, punkt 65, och dom av den 29 juli 2019, *Inter-Environnement Wallonie och Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, C-411/17, EU:C:2019:622, punkt 123).
- 30 Härav följer att om en verksamhet anses utgöra ett projekt i den mening som avses i MKB-direktivet kan verksamheten också utgöra ett projekt i den mening som avses i livsmiljödirektivet (dom av den 29 juli 2019, *Inter-Environnement Wallonie och Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, C-411/17, EU:C:2019:622, punkt 124 och där angiven rättspraxis).
- 31 Enligt definitionen av begreppet projekt i artikel 1.2 a i MKB-direktivet avser detta begrepp utförande av byggnads- eller anläggningsarbeten eller andra installationer eller arbeten (första strecksatsen) samt andra ingrepp i den naturliga omgivningen och i landskapet, inklusive mineralutvinning (andra strecksatsen).
- 32 Det framgår dessutom av domstolens praxis att begreppet projekt, med hänsyn särskilt till ordalydelsen i artikel 1.2 a första strecksatsen i MKB-direktivet, motsvarar arbeten eller ingrepp som förändrar de fysiska förhållandena på platsen (dom av den 29 juli 2019, *Inter-Environnement Wallonie och Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*, C-411/17, EU:C:2019:622, punkt 62 och där angiven rättspraxis).
- 33 I förevarande fall uppfyller beslutet att förlänga en frist som ursprungligen fastställts för uppförandet av en återförgasningsterminal för flytande naturgas, avseende vilken arbete inte påbörjats, sådana kriterier och ska därför anses avse ett projekt i den mening som avses i MKB-direktivet.
- 34 Ett sådant beslut ska således även anses avse ett projekt i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet.
- 35 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 32 i sitt förslag till avgörande ska det emellertid för detta ändamål bedömas huruvida vissa verksamheter, med hänsyn till att de är återkommande, deras art eller villkoren för deras genomförande, ska betraktas som en enda operation och därför ska anses utgöra ett och samma projekt i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 januari 2010, *Stadt Papenburg*, C-226/08, EU:C:2010:10, punkterna 47 och 48 och dom av den 7 november 2018, *Coöperatie Mobilisation for the Environment m.fl.*, C-293/17 och C-294/17, EU:C:2018:882, punkterna 78 och 80).
- 36 I förevarande fall framgår det av beslutet om hänskjutande att det tillstånd som är aktuellt i det nationella målet avser samma projekt som det som ursprungligen godkändes.
- 37 Härav kan emellertid inte den slutsatsen dras att ett sådant tillstånd som det tillstånd som är aktuellt i det nationella målet enbart av denna anledning inte omfattas av artikel 6.3 i livsmiljödirektivet.

- 38 Till skillnad från de mål som gett upphov till den rättspraxis som det erinrats om i punkt 35 ovan, har ett sådant tillstånd nämligen inte till syfte att förnya tillståndet för en återkommande verksamhet som är i drift, utan till att göra det möjligt att genomföra ett projekt som, såsom framgår av beslutet om hänskjutande och i synnerhet av beskrivningen av de irländska bestämmelserna, har blivit föremål för ett första tillstånd som förfallit, utan att de arbeten som planerades ens hade påbörjats.
- 39 Av detta följer att detta tillstånd avser ett ”projekt” som omfattas av kraven i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, oberoende av huruvida denna bestämmelse borde ha iakttagits när det ursprungliga tillståndet meddelades.
- 40 För det andra ska det fastställas huruvida ett sådant tillstånd som det tillstånd som är aktuellt i det nationella målet utgör ett ”godkännande” av projektet i den mening som avses i denna bestämmelse.
- 41 Nämnden har tillbakavisat denna bedömning med motiveringen att tillståndet måste uppfylla två villkor, nämligen att det ska ge rätt att genomföra projektet och att det ska avse projektets själva innehåll. I förevarande fall anser nämnden att dessa två villkor inte är uppfyllda, eftersom vad gäller det första villkoret, uppförandet av en återförgasningsterminal för flytande naturgas hade kunnat inledas redan från och med tidpunkten för det ursprungliga godkännandet och, vad gäller det andra villkoret, det tillstånd som är aktuellt i det nationella målet endast innebär att projektets genomförande förlängs, utan att det ändras.
- 42 Domstolen erinrar härvidlag om att även om det i livsmiljödirektivet inte definieras på vilka villkor myndigheterna ”godkänner” ett visst projekt, i den mening som avses i artikel 6.3 i direktivet, är begreppet tillstånd i artikel 1.2 c i MKB-direktivet relevant för att definiera innebörden av förstnämnda uttryck (dom av den 29 juli 2019, Inter-Environnement Wallonie och Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, EU:C:2019:622, punkt 142).
- 43 I artikel 1.2 c i MKB-direktivet definieras termen tillstånd som ”den ansvariga myndighetens eller de ansvariga myndigheternas beslut, som ger exploitören rätt att genomföra projektet”.
- 44 I motsats till vad nämnden har hävdats framgår det inte av domen av den 7 januari 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12), som nämnden har åberopat till stöd för sin argumentation, att endast ett beslut om ändring av det ursprungliga godkända projektet kan utgöra ett ”tillstånd” i den mening som avses i denna bestämmelse. Det framgår nämligen av punkterna 44–47 i nämnda dom att det var konstaterandet att det ursprungliga tillståndet hade förfallit och den omständigheten att ett nytt tillstånd var nödvändigt för att fortsätta driften av verksamheten som föranledde domstolen att slå fast att beslutet om att tillåta denna verksamhet inte bara hade ersatt lydelsen utan även själva innehållet i det ursprungliga tillståndet och att detta beslut således utgjorde ett nytt tillstånd.
- 45 Såsom framgår av beslutet om hänskjutande upphörde det ursprungliga tillståndet att ha rättsverkningar vid utgången av den tidsfrist på tio år som det hade fastställt och inga arbeten kunde längre utföras. Av detta följer att det ursprungliga godkännandet förfallit vid utgången av denna frist och att det således inte ändrades genom det tillstånd som är aktuellt i det nationella målet, utan ersattes av det sistnämnda.
- 46 Den omständigheten att det projektet som är aktuellt i det nationella målet hade kunnat genomföras med stöd av det ursprungliga tillståndet saknar härvidlag betydelse.
- 47 Härav följer att ett sådant tillstånd som det tillstånd som är aktuellt i det nationella målet utgör ett nytt tillstånd i den mening som avses i MKB-direktivet och följaktligen även ett ”godkännande” i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet.

48 Mot bakgrund av vad som anförts ovan ska den första och den andra frågan besvaras enligt följande: Ett beslut om förlängning av den frist på tio år som ursprungligen fastställts för genomförandet av ett projekt för uppförande av en återförgasningsterminal för flytande naturgas ska anses utgöra ett godkännande av ett projekt, i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, när det ursprungliga tillståndet för detta projekt, som hade förfallit, upphörde att ha rättsverkningar vid utgången av den frist för dessa arbeten som hade fastställts och dessa arbeten inte hade inletts.

Den tredje frågan

- 49 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i, för det fall den första frågan besvaras jakande, villkoren för att tillämpa det krav på en lämplig bedömning av konsekvenserna på det berörda området som föreskrivs i artikel 6.3 första meningen i livsmiljödirektivet för ett sådant tillstånd som det tillstånd som är aktuellt i det nationella målet. Den hänskjutande domstolen vill särskilt få klarhet i huruvida den behöriga myndigheten är skyldig att beakta eventuella ändringar av de arbeten som ursprungligen godkänkts och av den planerade användningen samt den utveckling som skett, efter det tillstånd som ursprungligen beviljats, av "miljösammanhanget" och av den vetenskapliga kunskapen. Dessutom vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida den behöriga myndigheten ska bedöma påverkan på området av projektet i dess helhet.
- 50 Såsom det har erinrats om i punkt 27 ovan görs i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet åtskillnad mellan två faser i det bedömningsförfarande som där föreskrivs och den första fasen, som avses i den första meningen i denna bestämmelse, kräver att medlemsstaterna gör en lämplig bedömning av en plans eller ett projekts konsekvenser för ett skyddat område om planen eller projektet kan ha en betydande påverkan på det berörda området (dom av den 29 juli 2019, Inter-Environnement Wallonie och Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, EU:C:2019:622, punkt 119).
- 51 Med hänsyn i synnerhet till försiktighetsprincipen anses en sådan risk föreligga när det på grundval av bästa möjliga vetenskapliga kunskap på området inte kan uteslutas att planen eller projektet kan ha en betydande påverkan på bevarandemålen för området. Bedömningen av denna risk ska göras bland annat med hänsyn till särarten av och de miljömässiga förhållandena i det område som berörs av en sådan plan eller ett sådant projekt (dom av den 29 juli 2019, Inter-Environnement Wallonie och Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, EU:C:2019:622, punkt 134).
- 52 En lämplig bedömning av en plans eller ett projekts konsekvenser 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 kunskap på området, innan planen eller projektet godkänns. De behöriga nationella myndigheterna ska endast ge 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 ur ett vetenskapligt perspektiv inte föreligger några rimliga tvivel om att planen eller projektet inte kan ha en skadlig inverkan (dom av den 29 juli 2019, Inter-Environnement Wallonie och Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, EU:C:2019:622, punkt 120 och där angiven rättspraxis).
- 53 En bedömning på grundval av artikel 6.3 i livsmiljödirektivet kan således inte anses som lämplig om den innehåller brister och saknar fullständiga, exakta och slutliga bedömningar och slutsatser, på grundval av vilka varje rimligt vetenskapligt tvivel kan skingras vad beträffar de planerade arbetenas påverkan på det skyddade området (dom av den 24 november 2011, kommissionen/Spanien, C-404/09, EU:C:2011:768, punkt 100).

- 54 Det ska tilläggas att det även ska tas hänsyn till de bedömningar som eventuellt gjorts i samband med tidigare tillstånd, för att undvika att ett och samma projekt blir föremål för flera miljöbedömningar som omfattar alla de krav som uppställs i livsmiljödirektivet (se, analogt, dom av den 10 september 2015, Dimos Kropias Attikis, C-473/14, EU:C:2015:582, punkt 55, och dom av den 22 mars 2012, Inter-Environnement Bruxelles m.fl., C-567/10, EU:C:2012:159, punkt 42).
- 55 Beaktandet av sådana tidigare bedömningar i samband med antagandet av ett godkännande som förlänger byggnadstiden för ett sådant projekt som det tillstånd som är aktuellt i det nationella målet kan emellertid endast utesluta att det föreligger en risk för en betydande påverkan på ett skyddat område om dessa bedömningar innehåller fullständiga, exakta och slutliga slutsatser på grundval av vilka varje rimligt vetenskapligt tvivel kan skingras beträffande arbetenas inverkan, och under förutsättning att de relevanta miljömässiga och vetenskapliga uppgifterna inte har förändrats, att projektet inte har ändrats och att det inte finns några andra planer eller projekt som ska beaktas.
- 56 Av detta följer att det ankommer på den behöriga myndigheten att bedöma huruvida ett sådant tillstånd som det tillstånd som är aktuellt i det nationella målet, vilket förlänger den frist som ursprungligen fastställts i ett första tillstånd för genomförandet av ett projekt för uppförande av en återförgasningsterminal för flytande naturgas, ska föregås av en sådan lämplig konsekvensbedömning som föreskrivs i artikel 6.3 första meningen i livsmiljödirektivet och, i förekommande fall, huruvida denna bedömning ska avse hela projektet eller en del av detta, med beaktande av såväl en eventuell föregående bedömning, och utvecklingen av de relevanta miljömässiga och vetenskapliga uppgifterna, som en eventuell förändring av projektet, eller förekomsten av andra planer eller projekt.
- 57 I förevarande fall framgår det av beslutet om hänskjutande att projektet att uppföra en återförgasningsterminal för flytande naturgas skulle genomföras i närheten av två skyddade områden och att det ursprungliga tillståndet inte föregicks av en bedömning som innehöll fullständiga, exakta och slutliga slutsatser på grundval av vilka varje rimligt vetenskapligt tvivel kunde skingras beträffande de planerade arbetenas inverkan på dessa områden.
- 58 Av detta följer dels att det inte kan uteslutas att ett sådant projekt kan påverka nämnda områden på ett betydande sätt, dels att sådana omständigheter, som det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera, kan innebära att ett sådant tillstånd som det tillstånd som är aktuellt i det nationella målet måste föregås av en sådan lämplig bedömning av konsekvenserna som krävs enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet. Av detta följer även att en sådan bedömning inte endast kan utgöras av en uppdatering av den bedömning som eventuellt har utförts tidigare, utan att den måste bestå i en fullständig bedömning av hela projektets inverkan på nämnda områden.
- 59 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den tredje frågan besvaras enligt följande. Det ankommer på den behöriga myndigheten att bedöma huruvida ett beslut att förlänga den frist som ursprungligen fastställts för genomförandet av ett projekt för uppförande av en återförgasningsterminal för flytande naturgas, för vilket det ursprungliga tillståndet har förfallit, måste föregås av den lämpliga konsekvensbedömning som föreskrivs i artikel 6.3 första meningen i livsmiljödirektivet, och i förekommande fall, huruvida denna bedömning ska avse projektet i dess helhet eller en del av detta, med beaktande av i synnerhet såväl en föregående bedömning som eventuellt kan ha utförts som utvecklingen av de relevanta miljömässiga och vetenskapliga uppgifterna, men också av eventuella förändringar av projektet, eller förekomsten av andra planer eller projekt. Denna bedömning av konsekvenserna ska göras när det på grundval av bästa möjliga vetenskapliga kunskap på området inte kan uteslutas att projektet påverkar målsättningen vad gäller bevarandet av det berörda området. En tidigare bedömning av projektet, vilken genomförts innan det ursprungliga tillståndet till projektet meddelades, kan utesluta denna risk endast om den innehåller fullständiga, exakta och slutliga slutsatser som kan skingra varje rimligt vetenskapligt tvivel beträffande arbetenas inverkan, och under förutsättning att det inte skett någon utveckling av relevanta miljömässiga och vetenskapliga uppgifter, att projektet inte ändrats och att det inte finns andra planer eller projekt.

Den fjärde frågan

- 60 Den hänskjutande domstolen har ställt den fjärde frågan för att få klarhet i huruvida svaret på den första till tredje frågan blir annorlunda beroende på om det i ett tillstånd till ett projekt föreskrivs en frist för driftsfasen eller om det endast fastställs en frist inom vilken anläggningen ska uppföras, under förutsättning att arbetena är slutförda inom denna frist.
- 61 Det ska i detta hänseende påpekas att en åtskillnad mellan dessa två typer av tillstånd förefaller sakna betydelse för det nationella målet.
- 62 Eftersom en begäran om förhandsavgörande inte är till för att möjliggöra rådgivande yttranden i allmänna eller hypotetiska frågor, utan för att tillgodose behov knutna till det faktiska avgörandet av ett mål (dom av den 26 mars 2020, Miasto Łowicz och Prokurator Generalny, C-558/18 och C-563/18, EU:C:2020:234, punkt 44 och där angiven rättspraxis), kan den fjärde frågan följaktligen inte tas upp till sakprövning.

Den femte frågan

- 63 Den hänskjutande domstolen har ställt den femte frågan för att få klarhet i vilken mån det är en förutsättning för att en nationell domstol ska vara skyldig att i största möjliga utsträckning tolka den nationella lagstiftningen i överensstämmelse med bestämmelserna i livsmiljödirektivet och Århuskonventionen, att parterna i det nationella målet uttryckligen har tagit upp sådana tolkningsfrågor. Mer specifikt är frågan om den nationella domstolen är skyldig att, om den nationella lagstiftningen föreskriver två beslutsprocesser varav endast den ena säkerställer efterlevnaden av livsmiljödirektivet, tolka den nationella lagstiftningen så, att endast den beslutsprocess som uppfyller kraven kan användas, trots att ingen av parterna i målet uttryckligen har framställt yrkanden om just en sådan tolkning.
- 64 Det framgår av EU-domstolens fasta praxis att det uteslutande ankommer på den nationella domstolen, vid vilken det nationella målet anhängiggjorts och vilken har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till EU-domstolen (dom av den 19 december 2019, Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115, punkt 55 och där angiven rättspraxis).
- 65 Av detta följer att nationella domstolars frågor presumeras vara relevanta och att en begäran från en nationell domstol bara kan avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågorna är hypotetiska eller EU-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 ställs till den (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 december 2019, Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115, punkt 56 och där angiven rättspraxis).
- 66 Det ska inledningsvis påpekas att det i den femte frågan inte på ett tillräckligt tydligt sätt anges vilka bestämmelser i Århuskonventionen som ska tolkas.
- 67 Det framgår dessutom av beslutet om hänskjutande och av de skriftliga yttranden som inkommit till domstolen att denna fråga har ställts på grund av att den hänskjutande domstolen önskar påpeka att den nationella bestämmelse som ligger till grund för det tillstånd som är aktuellt i det nationella målet är felaktig, eftersom det finns en annan bestämmelse, i förevarande fall section 42 i PDA 2000, som, tolkad mot bakgrund av artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, är förenlig med unionsrätten. Denna felaktiga rättstillämpning har emellertid inte åberopats av klaganden i det nationella målet och kan därför inte prövas ex officio av den hänskjutande domstolen.

- 68 Härav följer att den femte frågan i själva verket avser en nationell domstols möjlighet att grunda sig på en tolkning av en nationell bestämmelse som är förenlig med unionsrätten för att ex officio påpeka att en annan nationell bestämmelse, som utgör rättslig grund för det tillstånd som är aktuellt i det nationella målet, strider mot unionsrätten.
- 69 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 61 och 68 i sitt förslag till avgörande framgår det emellertid inte klart varför den hänskjutande domstolen måste försöka identifiera den korrekta rättsliga grunden för det tillstånd som är aktuellt i det nationella målet, om den under alla omständigheter konstaterar att detta tillstånd har meddelats i strid med artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, och det dessutom förefaller framgå av handlingarna i målet att Friends of the Irish Environment faktiskt har gjort gällande att artikel 6.3 i livsmiljödirektivet har åsidosatts.
- 70 Det ska tilläggas att det inte klart framgår av beslutet om hänskjutande huruvida det enligt irländsk rätt i samtliga fall är förbjudet för en nationell domstol att ex officio pröva rättsliga grunder som inte har åberopats av en klagande.
- 71 Härav följer att EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på den femte frågan och att denna fråga därför inte kan tas upp till sakprövning.

Den sjätte frågan

- 72 Den hänskjutande domstolen har ställt den sjätte frågan för att få klarhet i huruvida unionsrätten, för det fall att fråga 2) a ska besvaras så, att tillämpningen av artikel 6.3 i livsmiljödirektivet på ett sådant tillstånd som det tillstånd som är aktuellt i det nationella målet är beroende av att denna bestämmelse inte har iakttagits när det ursprungliga tillståndet beviljades, ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell processuell regel som hindrar en klagande från att, inom ramen för sitt överklagande av ett sådant tillstånd som det som är i fråga i det nationella målet, göra en sådan invändning om att det ursprungligen beviljade tillståndet var rättsstridigt på denna grund. Den hänskjutande domstolen vill dessutom få klarhet i huruvida en sådan processuell regel är förenlig med medlemsstaternas skyldighet att avhjälpa överträdelser av unionsrätten.
- 73 Det framgår emellertid av svaret på den första och den andra frågan att iakttagandet av livsmiljödirektivet genom ett sådant tillstånd som det ursprungliga tillståndet inte är relevant för bedömningen av huruvida ett sådant tillstånd som det tillstånd som är aktuellt i det nationella målet utgör ett godkännande av ett projekt i den mening som avses i artikel 6.3 i detta direktiv.
- 74 Det saknas således anledning att besvara den sjätte frågan.

Rättegångskostnader

- 75 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 (första avdelningen) följande:

- 1) Ett beslut om förlängning av den frist på tio år som ursprungligen fastställts för genomförandet av ett projekt för uppförande av en återförgasningsterminal för flytande naturgas ska anses utgöra ett godkännande av ett projekt, i den mening som avses i artikel 6.3 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt**

vilda djur och växter, när det ursprungliga tillståndet för detta projekt, som hade förfallit, upphörde att ha rättsverkningar vid utgången av den frist för dessa arbeten som hade fastställts och dessa arbeten inte hade inletts.

- 2) Det ankommer på den behöriga myndigheten att bedöma huruvida ett beslut att förlänga den frist som ursprungligen fastställts för genomförandet av ett projekt för uppförande av en återförgasningsterminal för flytande naturgas, för vilket det ursprungliga tillståndet har förfallit, måste föregås av den lämpliga konsekvensbedömning som föreskrivs i artikel 6.3 första meningen i direktiv 92/43, och i förekommande fall, huruvida denna bedömning ska avse projektet i dess helhet eller en del av detta, med beaktande av i synnerhet såväl en föregående bedömning som eventuellt kan ha utförts som utvecklingen av de relevanta miljömässiga och vetenskapliga uppgifterna, men också av eventuella förändringar av projektet, eller förekomsten av andra planer eller projekt.

Denna bedömning av konsekvenserna ska göras när det på grundval av bästa möjliga vetenskapliga kunskap på området inte kan uteslutas att projektet påverkar målsättningen vad gäller bevarandet av det berörda området. En tidigare bedömning av projektet, vilken genomförts innan det ursprungliga tillståndet till projektet meddelades, kan utesluta denna risk endast om den innehåller fullständiga, exakta och slutliga slutsatser som kan skingra varje rimligt vetenskapligt tvivel beträffande arbetenas inverkan, och under förutsättning att det inte skett någon utveckling av relevanta miljömässiga och vetenskapliga uppgifter, att projektet inte ändrats och att det inte finns andra planer eller projekt.

Underskrifter