



# Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT  
JULIANE KOKOTT  
föredraget den 21 oktober 2021<sup>1</sup>

**Mål C-463/20**

**Namur-Est Environnement ASBL**  
**mot**  
**Région wallonne,**  
**Ytterligare deltagare i rättegången:**  
**Cimenteries CBR SA**

(begäran om förhandsavgörande från Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Belgien))

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – Direktiv 2011/92/EU – Bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt – Projekt avseende exploatering av ett stenbrott – Skyldighet att ge allmänheten möjlighet att delta innan tillstånd för projektet beviljas – Begreppet tillstånd – Direktiv 92/43/EEG – Bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter – Direktiv 2009/147/EG – Bevarande av vilda fåglar – Skydd för arter av djur, fåglar och växter – Beslut om undantag”

## I. Inledning

1. Enligt MKB-direktivet krävs tillstånd för vissa projekt<sup>2</sup> och dessförinnan en miljökonsekvensbedömning, det vill säga ett sakkunnigutlåtande om den huvudsakliga miljöpåverkan som projekten kan antas medföra, samt allmänhetens deltagande. Om projektet kan skada arter som är strikt skyddade enligt livsmiljödirektivet<sup>3</sup> eller fågeldirektivet,<sup>4</sup> ska denna inverkan beaktas vid bedömningen av miljöpåverkan.

2. I förevarande mål uppkommer, efter det att exploateringen av ett stenbrott återupptagits i den belgiska regionen Vallonien, frågan huruvida de behöriga myndigheterna likväl kan medge undantag från skyddet för strikt skyddade arter redan före miljökonsekvensbedömningen. Vad gäller beslut om undantag från skyddet av arter föreskrivs varken i livsmiljödirektivet, fågeldirektivet eller i tillämplig belgisk och vallonsk rätt, någon miljökonsekvensbedömning eller deltagande från allmänhetens sida. Enligt den hänskjutande domstolen är emellertid det

<sup>1</sup> Originalspråk: tyska.

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

<sup>3</sup> Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, 1992, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114), i dess lydelse enligt rådets direktiv 2013/17/EU av den 13 maj 2013 (EUT L 158, 2013, s. 193).

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

omtvistade tillståndet avseende artskydd en förutsättning som är nödvändig i praktiken för genomförandet av ett projekt i den mening som avses i MKB-direktivet, vilket innebär att direktivet skulle kunna utgöra hinder för ett sådant beslut som fattas på förhand.

## II. Tillämpliga bestämmelser

### A. MKB-direktivet

3. I skäl 2 i MKB-direktivet preciseras syftet med miljökonsekvensbedömningen enligt följande:

”... Inverkan på miljön bör beaktas på ett så tidigt stadium som möjligt vid all teknisk planläggning och i olika beslutsprocesser.”

4. I artikel 1.2 c i MKB-direktivet definieras begreppet tillstånd som ”den ansvariga myndighetens eller de ansvariga myndigheternas beslut, som ger exploitören rätt att genomföra projektet.”

5. I artikel 2.1–2.3 i MKB-direktivet regleras den ställning som miljökonsekvensbedömningen har vid tillståndsprocessen enligt följande:

”1. 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.

2. Bedömningen av miljöpåverkan kan integreras i det befintliga tillståndsförfarandet för projekt i medlemsstaterna eller, om detta inte är möjligt, i andra förfaranden eller i sådana förfaranden som tillskapas för att målsättningarna i detta direktiv ska uppfyllas.

3. Medlemsstaterna får föreskriva ett enda förfarande för att uppfylla kraven i detta direktiv och kraven i [IPPC- direktivet<sup>5</sup>].”

6. Miljökonsekvensbedömningen beskrivs närmare i artikel 3 i MKB-direktivet enligt följande:

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

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

<sup>5</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnande åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (EUT L 24, 2008, s. 8).

7. Enligt artikel 4.1 i MKB-direktivet och punkt 19 i bilaga I till samma direktiv ska stenbrott där verksamhetsområdet är mer än 25 hektar alltid betraktas som projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan. Deras miljöpåverkan ska därför nödvändigtvis undersökas i enlighet med direktivet.

8. I artikel 5.1 i MKB-direktivet och punkt 3 i bilaga IV till samma direktiv föreskrivs att exploatören på lämpligt sätt ska tillhandahålla en beskrivning av sådan väsentlig miljöpåverkan som projektet kan antas ge upphov till, däribland särskilt i fråga om fauna och flora.

9. Artikel 6 i MKB-direktivet innehåller de grundläggande bestämmelserna om allmänhetens deltagande. I denna bestämmelse föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de myndigheter som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av ett projekt ges möjlighet att yttra sig över de uppgifter som lämnas av exploatören och över ansökan om tillstånd. ...

2. Allmänheten ska ... informeras om följande på ett tidigt stadium ..., och senast så snart som information rimligen kan ges:

- a) Ansökan om tillstånd.
- b) Uppgift om att projektet omfattas av en miljökonsekvensbedömning och, i förekommande fall, att artikel 7 är tillämplig.
- c) Uppgifter om vilka myndigheter som är ansvariga för att fatta beslut, från vilka relevant information kan erhållas, till vilka synpunkter eller frågor kan lämnas in samt om tidsfristerna för att överlämna synpunkter eller frågor.
- d) Vilka beslut som kan komma att fattas eller, i förekommande fall, utkastet till beslut.
- e) Uppgift om var den information som har samlats in i enlighet med artikel 5 finns tillgänglig.
- f) Uppgift om när och var samt på vilket sätt relevant information kommer att göras tillgänglig.
- g) Närmare bestämmelser om allmänhetens deltagande i enlighet med punkt 5 i den här artikeln.

3. Medlemsstaterna ska inom rimliga tidsramar se till att den berörda allmänheten får tillgång till följande:

- a) All information som har samlats in i enlighet med artikel 5.
- b) I enlighet med den nationella lagstiftningen, de viktigaste rapporter och utlåtanden som har lämnats till den eller de ansvariga myndigheterna vid den tidpunkt då den berörda allmänheten informeras i enlighet med punkt 2 i den här artikeln.

c) I enlighet med bestämmelserna i [direktivet om miljöinformation<sup>6</sup>], annan information än den som avses i punkt 2 i den här artikeln, som är relevant för beslutet i enlighet med artikel 8 i detta direktiv och som blir tillgänglig efter det att den berörda allmänheten har informerats i enlighet med punkt 2 i den här artikeln.

4. Den berörda allmänheten ska på ett tidigt stadium få reella möjligheter att delta i de beslutsprocesser på miljöområdet som avses i artikel 2.2 och ska för detta ändamål ha rätt att yttra sig när alla alternativ står öppna till den eller de ansvariga myndigheterna innan beslut om ansökan om tillstånd antagits.

5. ...”

10. Betydelsen av miljökonsekvensbedömningen för tillståndsförfarandet anges i artikel 8 i MKB-direktivet:

”Resultaten av samråden och de uppgifter som har inhämtats enligt artiklarna 5, 6 och 7 ska beaktas vid tillståndsgivningen.”

11. Artikel 11 i MKB-direktivet innehåller bestämmelser om prövning av beslut som omfattas av allmänhetens deltagande enligt MKB-direktivet. I denna bestämmelse anges följande:

”1. Medlemsstaterna ska inom ramen för den relevanta nationella lagstiftningen se till att de medlemmar av den berörda allmänheten

a) som har ett tillräckligt intresse, eller

b) som hävdar att en rättighet kränks, när detta utgör en förutsättning enligt en medlemsstats förvaltningsprocessrättsliga lagstiftning,

har rätt att få den materiella eller formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av bestämmelserna om allmänhetens deltagande i detta direktiv prövad i domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag.

2. Medlemsstaterna ska fastställa i vilket skede beslut, handlingar eller underlåtenhet kan prövas.

3. Vad som utgör ett tillräckligt intresse och kränkning av en rättighet ska fastställas av medlemsstaterna, i enlighet med målet att ge den berörda allmänheten en omfattande rätt till rättslig prövning ...”

<sup>6</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation (EUT L 41, 2003, s. 26).

## **B. Direktiv 2014/52/EU**

12. Av intresse är dessutom den nya lydelsen av artikel 2.3 i MKB-direktivet som infördes genom direktiv 2014/52,<sup>7</sup> som ännu inte är tillämpligt i förevarande mål. Denna bestämmelse har följande lydelse:

”3. När det föreligger en skyldighet att göra en miljökonsekvensbedömning av ett projekt såväl enligt detta direktiv och som enligt [livsmiljödirektivet] och/eller [fågeldirektivet] ska medlemsstaterna se till att det i tillämpliga fall finns samordnade och/eller gemensamma förfaranden som uppfyller kraven i den tillämpliga unionslagstiftning som anges ovan.

För projekt där det föreligger en skyldighet att göra en miljökonsekvensbedömning av ett projekt såväl enligt detta direktiv som enligt annan unionslagstiftning än de direktiv som anges i första stycket får medlemsstaterna se till att det finns samordnade och/eller gemensamma förfaranden.

Enligt det samordnade förfarande som avses i första och andra styckena ska medlemsstaterna sträva efter att samordna de olika individuella bedömningar av ett visst projekts miljöpåverkan som krävs enligt tillämplig unionslagstiftning genom att utse en myndighet för detta syfte, utan att det påverkar bestämmelser som föreskriver något annat i annan tillämplig unionslagstiftning.

Enligt det gemensamma förfarande som avses i första och andra styckena ska medlemsstaterna sträva efter att göra en samlad bedömning av ett visst projekts miljöpåverkan, som krävs enligt tillämplig unionslagstiftning, utan att det påverkar bestämmelser som föreskriver något annat i annan tillämplig unionslagstiftning.

Kommissionen ska ge vägledning om inrättandet av samordnade eller gemensamma förfaranden för projekt som samtidigt är föremål för bedömning enligt såväl detta direktiv som [livsmiljödirektivet, vattenramdirektivet,<sup>8</sup> fågeldirektivet och direktivet om industriutsläpp<sup>9</sup>].

## **C. Artskydd**

13. Enligt artiklarna 12 och 13 i samt bilaga IV till livsmiljödirektivet krävs att det införs ett strikt skyddssystem för vissa djur- och växtarter som förbjuder många typer av störningar av individer från dessa arter. I artikel 16 medges under vissa förutsättningar undantag från dessa skyddsregler.

14. I artiklarna 5 och 9 i fågeldirektivet föreskrivs liknande regler som är tillämpliga på samtliga europeiska fågelarter.

<sup>7</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv av den 16 april 2014 om ändring av MKB-direktivet (EUT L 124, 2014, s. 1).

<sup>8</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (EGT L 327, 2000, s.1).

<sup>9</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/75/EU av den 24 november 2010 om industriutsläpp (samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar) (EUT L 334, 2010, s. 17).

### III. Bakgrund och begäran om förhandsavgörande

15. Den 4 november 2008 ingav aktiebolaget Sagrex en ansökan om kombinerat tillstånd för att åter sätta stenbrottet Bossimé i drift, att bygga en tunnel mellan stenbrottet Bossue och stenbrottet Lives-sur-Meuse, att anlägga ett transportband i stenbrottet Lives-sur-Meuse och att anordna en lastkaj för pråmar vid floden Meuse i den belgiska regionen Vallonien. Projektet omfattar ett område som överstiger 50 hektar.

16. Den 12 maj 2010 beslöt Département de la nature et des forêts (avdelningen för natur och skogsbruk) i regionen Vallonien att avstyrka ansökan, eftersom projektet inte beaktade skyldigheterna för artskydd.

17. Den 15 april 2016 ansökte Sagrex om undantag från bestämmelserna om artskydd. Till ansökan bifogades en studie som hade rubriken ”Förstöring av livsmiljöer och förflyttningar av växtarter för drift av stenbrottet i Bossimé”. Den 27 juni 2016 beviljade generalinspektören för avdelningen för natur och skogsbruk det begärda undantaget. Till följd härav gav generalinspektören för avdelningen för natur och skogsbruk Sagrex tillstånd att störa olika individer från djur- och växtarter som räknas upp i undantaget, och att skada dessa arters livsmiljö, under förutsättning att de tillämpar vissa mildrande åtgärder. Det är denna rättsakt som överklagats.

18. Den 30 september 2016 ingav Sagrex ändringsplaner och en miljökonsekvensbedömning inom ramen för ansökan om kombinerat tillstånd.

19. En offentlig utfrågning avseende det ändrade projektet genomfördes mellan den 21 november och den 21 december 2016 och gav upphov till ett stort antal klagomål.

20. Den 21 december 2016 tillstyrkte avdelningen för natur och skogsbruk ansökan om det kombinerade tillståndet med angivande av vissa villkor. Yttrandet från avdelningen för natur och skogsbruk grundade sig bland annat på följande skäl:

”Vid en samlad bedömning av rekommendationerna i ansökningshandlingarna, skyldigheterna som följer av undantaget av den 27 juni 2016 och de villkor som anges nedan, kan den betydande påverkan detta projekt får för naturskyddet minskas till en godtagbar nivå, särskilt med hänsyn till åtgärderna för att motverka denna påverkan ...”

21. Den 25 september 2017 avslög den ansvariga ministern i regionen Vallonien emellertid ansökan om ett kombinerat tillstånd. Sagrex moderbolag, Cimenteries CBR SA, överklagade detta beslut. Det överklagandet avslögs emellertid genom dom av den 14 maj 2020.

22. Genom överklagande ingett den 18 januari 2017 yrkar den ideella organisationen Namur-Est Environnement emellertid vid Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Belgien) att det beslut som meddelades den 27 juni 2016 genom vilket undantag beviljades från åtgärderna för skydd för djur- och växtarter, vilka anges i lagen om naturskydd, ska upphävas. Cimenteries CBR har anslutit sig till förfarandet.

23. Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) har i begäran om förhandsavgörande anfört att det enda syftet med beslutet om undantag är att tillåta störning av djur och försämring av dessa arters livsområden. Det huvudsakliga beslut som ger exploatören rätt att genomföra sitt projekt är det kombinerade tillstånd som efter en offentlig utfrågning kan vägras eller underkastas

strängare villkor än dem som föreskrivs i den överklagade rättsakten. Den myndighet som ansvarar för att utfärda ett kombinerat tillstånd ska undersöka samtliga aspekter av projektet vad gäller stadsplanering och miljö som rör driften av stenbrottet. Den kan i detta avseende göra en striktare bedömning av konsekvenserna av denna drift mot bakgrund av de parametrar som fastställts av den som antagit den överklagade rättsakten. Myndigheten har i förevarande fall vägrat att bevilja ett kombinerat tillstånd för driften av stenbrottet.

24. Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) har därför ställt följande frågor till domstolen:

1. Utgör ett beslut "om tillstånd att störa djur och försämra livsmiljöer för dessa arter för att kunna driva ett stenbrott" och ett beslut att bevilja eller vägra tillstånd för denna drift (kombinerat tillstånd) ett enda tillstånd (i den mening som avses i artikel 1.2 c i MKB-direktivet) avseende ett enda projekt (i den mening som avses i artikel 1.2 a i samma direktiv) om, för det första, denna drift inte kan ske utan det första av dessa två beslut, och, för det andra, den myndighet som ansvarar för att meddela kombinerade tillstånd har möjlighet att göra en strängare bedömning av miljömässiga konsekvenser av denna drift jämfört med de parametrar som fastställts av den som antagit det första beslutet?
2. För det fall att den första frågan ska besvaras jakande, beaktas de krav som anges i detta direktiv, särskilt artiklarna 2, 5, 6, 7 och 8, i tillräckligt hög grad när fasen för allmänhetens deltagande äger rum efter det att beslutet "om tillstånd att störa djur och försämra livsmiljöer för dessa arter för att kunna driva ett stenbrott" antagits men före det att huvudbeslutet som ger exploatören rätt att driva stenbrottet antagits?

25. Skriftliga yttranden har inkommit från Namur-Est Environnement, Cimenteries CBR, Konungariket Belgien, Republiken Tjeckien och Europeiska kommissionen. Med undantag för Republiken Tjeckien deltog de även vid förhandlingen den 9 september 2021.

#### **IV. Rättslig bedömning**

26. Begäran om förhandsavgörande syftar till att klargöra förhållandet mellan två tillstånd för samma projekt. Det rör sig dels om det tillstånd som först beviljades enligt vilket undantag medgavs från reglerna om skydd för vissa djur- och växtarter vid genomförandet av projektet (tillståndet avseende artskydd), dels om det "kombinerade tillstånd" av projektet i dess helhet, vilket blev föremål för en miljökonsekvensbedömning efter det att tillståndet avseende artskydd hade beviljats, men som slutligen vägrades.

27. Utgångspunkten för begäran om förhandsavgörande är i detta hänseende ett överklagande av tillståndet avseende artskydd. Klaganden NGO, Namur-Est Environnement, har hävdade att MKB-direktivet utgör hinder för att det i ett förhandstillstånd meddelas undantag från bestämmelserna om artskydd, oberoende av miljökonsekvensbedömningen.

28. Den första frågan har ställts för att få klarhet i huruvida de båda tillstånden tillsammans utgör ett tillstånd i den mening som avses i MKB-direktivet. Om så är fallet ska det inom ramen för den andra frågan prövas huruvida det är förenligt med direktivet att bevilja tillståndet avseende artskydd innan miljökonsekvensbedömningen har genomförts.

29. Enligt artikel 2.1 i MKB-direktivet ska medlemsstaterna 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. Tillståndet definieras i artikel 1.2 c som det beslut, som ger exploitören rätt att genomföra projektet.

30. För det första ska således nämnda projekt omfattas av ett krav på tillstånd och för det andra ska projektens miljöpåverkan undersökas innan tillstånd ges.

31. Det har emellertid inte bestritts att det aktuella stenbrottsprojektet omfattas av dessa krav. Enligt artikel 4.1 i MKB-direktivet och punkt 19 i bilaga I till samma direktiv ska stenbrott där verksamhetsområdet är mer än 25 hektar, alltid betraktas som projekt som kan antas leda till betydande miljöpåverkan. Det aktuella projektet omfattar ett område på mer än 50 hektar, vilket innebär att det krävs en miljökonsekvensbedömning.

32. Det ska emellertid fastställas huruvida tillståndet för projektet måste innefatta ett tillstånd avseende artskydd och, om så är fallet, om det är tillåtet att bevilja ett tillstånd avseende artskydd redan innan miljöbedömningen har genomförts.

#### ***A. Huruvida den första frågan kan tas upp till prövning***

33. Belgien har gjort gällande att den första frågan inte kan tas upp till prövning, eftersom den bygger på det felaktiga antagandet att ett tillstånd avseende artskydd utgör en förutsättning för att ett kombinerat tillstånd ska kunna utfärdas. Om denna invändning godtas finns det inte heller någon anledning att besvara den andra frågan, eftersom den endast har ställts för det fall den första frågan skulle besvaras jakande.

34. Det är riktigt att domstolen kan avvisa en begäran om förhandsavgörande då det är uppenbart att den begärda tolkningen av en unionsregel inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet,<sup>10</sup> såsom Belgien har gjort gällande med avseende på den första frågan.

35. I ett förfarande enligt artikel 267 FEUF, som vilar på en tydlig funktionsfördelning mellan de nationella domstolarna och EU-domstolen, är det emellertid den nationella domstolen som är ensam behörig att fastställa och bedöma omständigheterna i målet samt tolka och tillämpa den nationella lagstiftningen.<sup>11</sup> EU-domstolen kan därför inte tolka bestämmelser i nationell rätt eller avgöra huruvida den nationella domstolens tolkning av sådana bestämmelser är korrekt.<sup>12</sup> Det ankommer följaktligen på EU-domstolen att beakta den faktiska och rättsliga bakgrunden till tolkningsfrågorna, såsom den angetts i beslutet om hänskjutande.<sup>13</sup>

<sup>10</sup> Dom av den 10 december 2018, Wightman m.fl. (C-621/18, EU:C:2018:999, punkt 27), och dom av den 14 oktober 2020, Sappi Austria Produktion och Wasserverband "Region Gratkorn-Gratwein" (C-629/19, EU:C:2020:824, punkt 26).

<sup>11</sup> Dom av den 26 maj 2011, Stichting Natuur en Milieu m.fl. (C-165/09-C-167/09, EU:C:2011:348, punkt 47), och dom av den 3 februari 2021, Fussl Modestraße Mayr (C-555/19, EU:C:2021:89, punkt 29).

<sup>12</sup> Dom av den 18 januari 2007, Auroux m.fl. (C-220/05, EU:C:2007:31, punkt 25), och dom av den 7 oktober 2010, Santos Palhota m.fl. (C-515/08, EU:C:2010:589, punkt 18), och dom av den 26 september 2013, Texdata Software (C-418/11, EU:C:2013:588, punkt 28).

<sup>13</sup> Dom av den 25 oktober 2001, Ambulanz Glöckner (C-475/99, EU:C:2001:577, punkt 10), dom av den 26 september 2013, Texdata Software (C-418/11, EU:C:2013:588, punkt 29), och dom av den 15 april 2021, Belgiska staten (Omständigheter som hänför sig till tiden efter ett beslut om överföring) (C-194/19, EU:C:2021:270, punkt 26).



36. Även om sambandet mellan tillståndet avseende artskydd och det kombinerade tillståndet i det följande ska bedömas ur ett unionsrättsligt perspektiv, rör det sig ursprungligen om en fråga som avser nationell rätt. I detta avseende ska därför Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) ståndpunkt, som framgår av begäran om förhandsavgörande och som utgör utgångspunkten för den fråga som har ställts till domstolen, ligga till grund för bedömningen.

37. Den belgiska argumentationen är inte heller materiellt övertygande, eftersom tillståndet avseende artskydd uttryckligen ansöktes med avseende på genomförandet av stenbrottsprojektet. Enligt de åsikter som framfördes vid förhandlingen är det således endast tillåtet att utsätta de skyddade arterna för störningar inom ramen för projektet, vilket åtminstone i praktiken förutsätter att tillstånd har beviljats för projektet i dess helhet. Ett sådant samband med projektet framstår även som nödvändigt enligt unionsrätten, eftersom endast målen med den aktuella åtgärden, i förevarande fall projektet, enligt artikel 16 i livsmiljödirektivet<sup>14</sup> och artikel 9 i fågeldirektivet<sup>15</sup> kan motivera ett undantag från skyldigheten att skydda arterna.

38. De belgiska invändningarna mot att den första frågan kan tas upp till prövning, och därmed även begäran om förhandsavgörande i dess helhet, kan således inte godtas.

## **B. Prövning i sak**

39. Jag anser emellertid att de två frågor som ställts av Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) ska besvaras *gemensamt*. Det kan slutligen inte vara fråga om huruvida de båda tillstånden formellt och tillsammans utgör det tillstånd som föreskrivs i MKB-direktivet, utan endast om direktivet ger möjlighet att fatta beslut om vissa miljöeffekter av ett projekt innan miljökonsekvensbedömningen genomförs.

40. Bestämmelserna i MKB-direktivet och relevant rättspraxis om integrering av beslut om vissa miljörättsliga aspekter i ett projekt i miljökonsekvensbedömningen förefaller emellertid ge motsägelsefulla anvisningar om hur denna fråga ska besvaras.

41. Utgångspunkten är syftet med en helhetsbedömning av samtliga miljökonsekvenser i miljökonsekvensbedömningen (se i detta avseende punkt 1).

42. MKB-direktivet innehåller emellertid regler om samordning av tillståndsförfaranden som möjliggör slutsatsen att det inte är nödvändigt att inom ramen för ett enda förfarande fatta beslut om all miljöpåverkan som ett projekt medför (se i detta avseende punkt 2). Domstolen har dessutom slagit fast att ett tillståndsförfarande kan genomföras i flera etapper, där en miljökonsekvensbedömning endast krävs i vissa etapper (se i detta avseende punkt 3). Detta skulle kunna innebära att tillstånd avseende artskydd kan beviljas oberoende av och före miljökonsekvensbedömningen.

43. Slutliga beslut om vissa miljöeffekter före genomförandet av en miljökonsekvensbedömning strider emellertid i slutändan mot grundläggande principer som gäller för miljökonsekvensbedömningen. För det första ska allmänhetens deltagande nämligen ske i ett

<sup>14</sup> Se dom av den 10 oktober 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punkt 41 och följande punkter).

<sup>15</sup> Se dom av den 17 mars 2021, One Voice och Ligue pour la protection des oiseaux (C-900/19, EU:C:2021:211, punkt 37 och följande punkter och punkt 61).

tidigt skede när alla alternativ fortfarande är möjliga, för det andra ska slutsatserna i miljökonsekvensbedömningen beaktas vid beslut om projektet, och för det tredje ska detta beslut vara föremål för ett fullständigt rättsskydd (se i detta avseende punkt 4).

### *1. Artskydd i miljökonsekvensbedömningen*

44. Miljökonsekvensbedömningen omfattar all betydande miljöpåverkan, inbegripet, i förekommande fall, även betydande påverkan på skyddade arter.<sup>16</sup> Miljökonsekvensbedömningen ska i enlighet med artikel 3 a MKB-direktivet i varje enskilt fall på ett lämpligt sätt identifiera, beskriva och bedöma de direkta och indirekta effekterna av ett projekt beträffande bland annat fauna och flora. I enlighet med artikel 5.1 och punkt 3 i bilaga IV ska sådana verkningar således beskrivas av exploatören. Några undantag för bestämda miljökonsekvenser föreskrivs inte.

45. I praktiken är det inte alltid lätt att avgränsa de verkningar som kan vara betydande och som följaktligen måste vara föremål för en miljökonsekvensbedömning. De uppgifter som är nödvändiga för att bedöma huruvida projektet är förenligt med gällande miljölagstiftning måste emellertid åtminstone provas.

46. Domstolen har således ansett att de uppgifter som ska lämnas ska innehålla de upplysningar som är nödvändiga för att bedöma inverkan av ett projekt på berörda vattenförekomsternas status mot bakgrund av de kriterier och skyldigheter, i det så kallade förbudet mot försämring, som bland annat föreskrivs i artikel 4.1<sup>17</sup> i ramdirektivet för vatten.<sup>18</sup>

47. Såsom Cimenteries CBR har påpekat ska man följaktligen även beskriva undantag från de unionsrättsliga bestämmelserna om artskydd, det vill säga undantag från de förbud som föreskrivs i artiklarna 12 och 13 i livsmiljödirektivet och artikel 5 i fågeldirektivet. Sådana undantag från unionens miljöbestämmelser är nämligen till sin natur betydande, oavsett om de är motiverade enligt artikel 16 i livsmiljödirektivet eller artikel 9 i fågeldirektivet. Men även undantag från rent nationella bestämmelser om artskydd kan vara betydande.

48. Denna information ska, i enlighet med artikel 6.3 a i MKB-direktivet, göras tillgänglig för allmänheten<sup>19</sup> och är därmed föremål för allmänhetens deltagande. Enligt artikel 6.1 ska även de myndigheter som ansvarar för artskyddet delta.

49. Medlemsstaterna får från miljökonsekvensbedömningen således inte utesluta vissa miljöeffekter och i synnerhet inte de skadliga verkningarna på unionsrättsligt skyddade arter.

### *2. Samordning av olika förfaranden*

50. Mot bakgrund av den övergripande miljökonsekvensbedömningen tyder definitionen av tillstånd i artikel 1.2 c i MKB-direktivet vid första anblicken på att även detta tillstånd ska omfatta projektets samtliga miljöeffekter. Detta tillstånd är nämligen ett enda beslut som antas av den behöriga myndigheten eller de behöriga myndigheterna som ger exploatören rätt att

<sup>16</sup> Se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 november 2011, kommissionen mot Spanien (Alto Sil) (C-404/09, EU:C:2011:768, punkt 86), och dom av den 7 november 2018, Holohan m.fl. (C-461/17, EU:C:2018:883, punkterna 57–59) och mitt förslag till avgörande i det sistnämnda målet (EU:C:2018:649, punkterna 84–87).

<sup>17</sup> Ovan fotnot 8.

<sup>18</sup> Dom av den 28 maj 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, punkt 81).

<sup>19</sup> Se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 maj 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, punkt 83).

genomföra projektet. Detta skulle kunna innebära inte bara att de myndigheter som är behöriga för olika typer av miljöpåverkan ska delta i miljökonsekvensbedömningen, i enlighet med artikel 6.1, utan att denna påverkan även ska regleras på ett övergripande sätt i tillståndet.

51. Det framgår emellertid bland annat av artikel 2.3 i MKB-direktivet att det inte är nödvändigt att i förfarandet för miljökonsekvensbedömning och det tillstånd som beviljas till följd av detta sammanslå samtliga tillstånd som anknyter till projektet – inte ens samtliga miljötillstånd. Tvärtom *möjliggör* denna bestämmelse för medlemsstaterna att föreskriva ett enda förfarande för att uppfylla kraven i MKB-direktivet och IPPC-direktivet<sup>20</sup> (nu direktiv 2010/75 om industriutsläpp<sup>21</sup>). E contrario är det på samma sätt tillåtet att tillämpa *olika* förfaranden för genomförandet av de två direktiven och utfärda *separata* tillstånd.

52. Detta bekräftas av artikel 2.2 i MKB-direktivet, enligt vilken bedömningen av miljöpåverkan kan integreras i det befintliga tillståndsförfarandet för projekt eller, om detta inte är möjligt, i andra förfaranden eller i sådana förfaranden som tillskapas för att målsättningarna i detta direktiv ska uppfyllas.

53. Det ska tilläggas att artikel 2.3 i MKB-direktivet, i dess nya lydelse, som omformulerats genom direktiv 2014/52, som ännu inte är tillämpligt inom ramen för förevarande förfarande, inte medför någon annan bedömning, utan endast innebär ett krav på samordning med avseende på konsekvensbedömningar, vilka inte är relevanta i förevarande fall, i samband med de områden som skyddas enligt livsmiljödirektivet och fågeldirektivet.

54. Medlemsstaterna har således ett visst handlingsutrymme.<sup>22</sup> De är i synnerhet inte skyldiga att föreskriva ett enda förfarande inom ramen för vilket beslut antas om ett projekts samtliga miljöeffekter genom ett enda tillstånd.

55. MKB-direktivet utgör således i princip inte hinder för utfärdande av särskilda tillstånd för vissa miljöeffekter, såsom artskydd, för projekt som kräver en miljökonsekvensbedömning.

### 3. Samordning i tiden av olika förfaranden

56. Därmed står det dock ännu inte klart om det är tillåtet att slutgiltigt fatta beslut om vissa miljöeffekter av ett projekt *innan* miljökonsekvensbedömningen har genomförts.

57. Olika parter befattar sig i detta sammanhang med rättspraxis avseende så kallade tillståndsförfaranden i flera etapper. Domstolen försöker genom denna rättspraxis optimera de två målen med en såväl övergripande som tidig miljökonsekvensbedömning, samtidigt som hänsyn tas till medlemsstaternas processuella autonomi.

<sup>20</sup> Ovan fotnot 5.

<sup>21</sup> Ovan fotnot 9.

<sup>22</sup> Dom av den 3 mars 2011, kommissionen/Irland (C-50/09, EU:C:2011:109, punkt 75).

58. Enligt denna rättspraxis kan det i nationell rätt föreskrivas ett förfarande inom ramen för vilket inledningsvis det huvudsakliga beslutet antas och därefter ett beslut om verkställande som inte kan överskrida de parametrar som fastställts i det huvudsakliga beslutet. I ett sådant fall ska (vanligtvis) den påverkan som projektet kan få på miljön identifieras och bedömas under handläggningen av det huvudsakliga beslutet.<sup>23</sup>

59. En övergripande bedömning vore emellertid inte möjlig i denna etapp om effekterna på miljön först skulle kunna identifieras under handläggningen av genomförandebeslutet. I det fallet ska bedömningen göras först under handläggningen av det andra beslutet, det vill säga senare.<sup>24</sup>

60. Domstolen har till och med slagit fast att en ordning enligt vilken en miljökonsekvensbedömning endast får göras i det inledande skedet, men inte under förfarandet för att senare godkänna punkter som ännu inte behandlats inte är förenlig med MKB-direktivet.<sup>25</sup> Detta ligger i linje med syftet med en övergripande miljökonsekvensbedömning, vilket skulle åsidosättas om det skulle krävas att bedömningen görs vid en tidpunkt då samtliga effekter av projektet ännu inte kan identifieras.

61. Såsom Belgien och Republiken Tjeckien har påpekat är det tveksamt om tillståndet avseende artskydd, i den mening som avses i denna rättspraxis, utgör ett huvudsakligt beslut avseende projektet, eftersom det endast avser en del av projektet. Vid första anblicken rör det sig snarare om ett försök att röja ett specifikt hinder ur vägen eller klargöra om detta över huvud taget är möjligt innan andra kostsamma ansträngningar vidtas för ett kombinerat tillstånd. År 2010 utgjorde artskyddet nämligen fortfarande hinder mot att godkänna projektet. Cimenteries CBR betecknar emellertid tillståndet avseende artskydd, i denna funktion, som en etapp i ett tillståndsförfarande som äger rum i flera etapper.

62. I förevarande fall är det emellertid framför allt av intresse att MKB-direktivet enligt denna rättspraxis gör det möjligt att avgöra vissa frågor innan miljökonsekvensbedömningen har genomförts. Om emellertid ”huvudsakliga beslut”, som till sin natur kan beröra många miljöeffekter av ett projekt utan att en miljökonsekvensbedömning görs, är tillåtna, måste tidigare beslut om delaspekter med begränsade miljöeffekter i än högre grad vara tillåtna.

#### *4. Betydelsen av resultaten av miljökonsekvensbedömningen för tillståndet och rättsskyddet*

63. Rättspraxis avseende tillståndsförfaranden i flera steg grundar sig emellertid på den ursprungliga versionen av MKB-direktivet och beaktar ännu inte de ändringar<sup>26</sup> som införts på grund av Århuskonventionen.<sup>27</sup> I detta hänseende ska särskilt artikel 6.4 i MKB-direktivet framhållas. Enligt denna bestämmelse ska allmänheten på ett tidigt stadium få reella möjligheter att yttra sig när alla alternativ står öppna och innan beslut fattas om ansökan om tillstånd.

<sup>23</sup> Dom av den 7 januari 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punkt 52), och dom av den 4 maj 2006, Barker (C-290/03, EU:C:2006:286, punkt 47), och dom av den 28 februari 2008, Abraham m.fl. (C-2/07, EU:C:2008:133, punkt 26), och dom av den 29 juli 2019, Inter-Environnement Wallonie och Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, punkt 86).

<sup>24</sup> Se hänvisningarna i fotnot 22.

<sup>25</sup> Dom av den 4 maj 2006, kommissionen/Förenade kungariket (C-508/03, EU:C:2006:287, punkt 105).

<sup>26</sup> Artikel 3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG (EUT L 156, 2003, s. 17).

<sup>27</sup> Konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor från 1998 (EUT L 124, 2005, s. 4), antagen genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 (EUT L 124, 2005, s. 1).

64. Dessa krav innebär att det är förbjudet att slutgiltigt fatta beslut om vissa miljöeffekter av ett projekt redan innan allmänheten har getts tillfälle att yttra sig över dessa effekter i samband med miljökonsekvensbedömningen. I det fallet skulle nämligen alla alternativ inte längre stå öppna.

65. I artikel 8 i MKB-direktivet föreskrivs dessutom att resultaten av samråden och de uppgifter som har inhämtats enligt artiklarna 5, 6 och 7 ska beaktas vid tillståndsgivningen. Detta innebär, enligt skäl 2 och fast rättspraxis, att inverkan på miljön ska beaktas av den behöriga myndigheten så tidigt som möjligt vid all teknisk planläggning och i olika beslutsprocesser. Målet är att redan från början förhindra föroreningar och miljöskador, snarare än att i efterhand bekämpa konsekvenserna av dem.<sup>28</sup>

66. Om myndigheterna emellertid fattar beslut om vissa miljöeffekter redan innan miljökonsekvensbedömningen har genomförts, kan de uppenbarligen ännu inte beakta resultaten av samråden och de uppgifter som har inhämtats.<sup>29</sup>

67. Slutligen ska i detta sammanhang även det rättsskydd som ska säkerställas enligt artikel 11 i MKB-direktivet beaktas. Även denna bestämmelse medför ett införlivande av Århuskonventionen. Enligt denna bestämmelse kan på vissa villkor den materiella eller formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av bestämmelserna om allmänhetens deltagande i MKB-direktivet överklagas.

68. Tillstånd för ett projekt enligt artikel 2.1 i MKB-direktivet är således ett beslut som kan överklagas.

69. Visserligen fastställs inte i MKB-direktivet vilka konsekvenser vissa uppgifter i miljökonsekvensbedömningen får för detta tillstånd.<sup>30</sup> Dessa konsekvenser anges tvärtom i andra bestämmelser om artskydd, till exempel i livsmiljödirektivet eller i fågeldirektivet och i deras införlivande med nationell rätt.

70. Frågan huruvida det tillstånd som föreskrivs i artikel 2.1 i MKB-direktivet, som utfärdats på grundval av miljökonsekvensbedömningen, är giltigt beror således på huruvida det aktuella projektet beaktar de övriga miljöskyddsbestämmelserna. Om det vid miljökonsekvensbedömningen visar sig att projektet inte är förenligt med miljökraven i andra bestämmelser, kan tillstånd inte utfärdas.<sup>31</sup>

71. Den domstolsprövning som föreskrivs i artikel 11 i MKB-direktivet omfattar således åtminstone nationella bestämmelser som genomför unionens lagstiftning på miljöområdet, och sådana bestämmelser i unionens miljö rätt som har direkt effekt.<sup>32</sup>

<sup>28</sup> Dom av den 7 januari 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punkt 51), och dom av den 12 november 2019, kommissionen mot Irland (Windfarm Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, punkt 73), och dom av den 28 maj 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, punkt 78).

<sup>29</sup> Se dom av den 3 mars 2011, kommissionen mot Irland (C-50/09, EU:C:2011:109, punkterna 81, 84 och 85).

<sup>30</sup> Se mitt förslag till avgörande i målet Leth (C-420/11, EU:C:2012:701, punkt 48).

<sup>31</sup> Se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 maj 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, punkterna 75 och 76), avseende ramdirektivet för vatten.

<sup>32</sup> Dom av den 12 maj 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, punkt 48), dom av den 15 oktober 2015, kommissionen mot Tyskland (C-137/14, EU:C:2015:683, punkt 92), och dom av den 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punkt 59).

72. Eftersom den rätt att överklaga som föreskrivs i artikel 11 i MKB-direktivet är knuten till den övergripande miljökonsekvensbedömningen, ska den dessutom utövas på grundval av de uppgifter som erhållits där. Dessa uppgifter gör det nämligen möjligt att identifiera de miljöinvändningar som kan ligga till grund för ett sådant överklagande eller visa att det inte finns någon anledning att överklaga.

73. Det skulle således vara oförenligt att *slutgiltigt* fatta beslut om vissa miljöeffekter redan innan miljökonsekvensbedömningen genomfördes. Även om ett sådant delbeslut kunde överklagas separat, skulle detta överklagande normalt sett behöva inges utan de uppgifter som erhållits i miljökonsekvensbedömningen.

74. Ett tidigare beslut avseende vissa miljöeffekter av ett projekt som omfattas av en miljökonsekvensbedömning kan således endast vara *provisoriskt*. Slutliga beslut kan endast fattas på grundval av denna prövning och således nödvändigtvis efter denna. De måste dessutom i enlighet med artikel 11 i MKB-direktivet kunna bli föremål för en övergripande prövning som är oberoende av det preliminära beslutet.

75. Det provisoriska beslutet skapar således inte en fullständig rättssäkerhet för exploitören med avseende på dess föremål och resultat, men det kan ge indikationer på om vissa miljöeffekter enligt de tillgängliga uppgifterna utgör hinder för projektet.

76. Enligt uppgifter från begäran om förhandsavgörande och Cimenteries CBR argumentation kan det inte uteslutas att belgisk rätt uppfyller dessa krav. Enligt denna lagstiftning har nämligen den myndighet som är behörig att utfärda kombinerade tillstånd möjlighet att göra en strängare bedömning av verksamhetens miljöpåverkan i förhållande till de parametrar som fastställts av upphovsmannen till det första beslutet. Om så är fallet kan denna myndighet, när tillstånd utfärdas enligt artikel 2.1 i MKB-direktivet, ta vederbörlig hänsyn till eventuella konflikter med artskyddet som framkommit först i samband med miljökonsekvensbedömningen. Vid förhandlingen anförde emellertid flera parter att tillståndet avseende artskydd ändå kan bli slutgiltigt oberoende av miljökonsekvensbedömningen, vilket skulle äventyra ett fullständigt rättsskydd enligt artikel 11.

## V. Förslag till avgörande

77. Jag föreslår därför att domstolen besvarar begäran om förhandsavgörande enligt följande:

Det är förenligt med direktiv 2011/92/EU om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt att, i samband med bedömningen av ett projektets inverkan på miljön, anta ett provisoriskt beslut om tillstånd att störa individer från skyddade arter inom ramen för detta projekt redan innan ett huvudsakligt beslut antagits som ger exploitören rätt att genomföra ett projekt och före allmänhetens deltagande.

Miljökonsekvensbedömningen enligt artiklarna 3, 5, 6 och 7 i direktiv 2011/92 ska emellertid omfatta projektets inverkan på skyddade arter, även om denna redan har varit föremål för ett provisoriskt beslut. Dessutom ska de behöriga myndigheterna, oberoende av det föregående beslutet vägra att bevilja tillstånd enligt artikel 2.1 i direktivet om bedömningen visar att projektet är oförenligt med de unionsrättsliga bestämmelserna om artskydd. Slutligen ska tillståndet för undantag från kraven på artskydd i samband med projektet kunna överklagas på grundval av miljökonsekvensbeskrivningen enligt artikel 11 i direktivet.