



# Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (sjunde avdelningen)

den 6 juli 2023\*

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – Direktiv 92/43/EEG – Bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter – Artikel 12 – Ett strikt skyddssystem för vissa djurarter – Artikel 16 – Undantag – Villkoren för att medge ett sådant undantag – Rätt för allmänheten att delta”

I mål C-166/22,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av High Court (Förvaltningsöverdomstolen, Irland) genom beslut av den 14 januari 2022, som inkom till domstolen den 25 februari 2022, i målet

**Hellfire Massy Residents Association**

mot

**An Bord Pleanála,**

**The Minister for Housing, Local Government and Heritage,**

**Irland,**

**Attorney General,**

ytterligare deltagare i rättegången:

**South Dublin County Council**

**An Taisce – The National Trust for Ireland,**

**Save Our Bride Otters,**

meddelar

DOMSTOLEN (sjunde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M.L. Arastey Sahún, samt domarna F. Biltgen och J. Passer (referent),

\* Rättegångsspråk: engelska.

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Hellfire Massy Residents Association, genom B. Harrington, solicitor, J. Devlin, SC, och J. Kenny, BL,
- An Bord Pleanála, genom R. Minch, SC, L. Mullett, solicitor, B. Foley, SC, och S. Hughes, BL,
- Minister for Housing, Local Government and Heritage, Irland, och Attorney General, genom M. Browne, J. Brennan och A. Joyce, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av E. Barrington och T. Flynn, SC,
- Save Our Bride Otters och An Taisce – The National Trust for Ireland, genom F. Logue, solicitor,
- Polens regering, genom B. Majczyna, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom G. Gattinara och C. Hermes, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

### Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 12 och 16 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), samt artikel 6.1–6.9 och artikel 9.2 i konventionen om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, som undertecknades i Århus den 25 juni 1998 och godkändes på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 (EUT L 124, 2005, s. 1) (nedan kallad Århuskonventionen).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan, å ena sidan, Hellfire Massy Residents Association och, å andra sidan, An Bord Pleanála (planläggningsnämnden, Irland) (nedan kallad nämnden), Minister for Housing, Local Government and Heritage (ministern för bostadsbyggande, lokalförvaltning och kulturarv, Irland), Irland och Attorney General (riksåklagaren, Irland) (nedan gemensamt kallade de irländska myndigheterna), angående giltigheten av dels ett bygglov som utfärdats av nämnden, dels de bestämmelser som syftar till att införliva artiklarna 12 och 16 i direktiv 92/43 med irländsk rätt.

## Tillämpliga bestämmelser

### *Internationell rätt*

3 I artikel 6.1 i Århuskonventionen föreskrivs följande:

”Varje part

- a) skall tillämpa bestämmelserna i denna artikel i fråga om beslut om huruvida sådana föreslagna verksamheter som anges i bilaga I skall tillåtas,
- b) skall i enlighet med sin nationella rätt även tillämpa bestämmelserna i denna artikel på beslut om föreslagna verksamheter som inte anges i bilaga I och som kan ha betydande påverkan på miljön. Parten skall för detta ändamål avgöra om den föreslagna verksamheten omfattas av dessa bestämmelser, och
- c) kan, om det är föreskrivet i den nationella rätten, i varje enskilt fall besluta att inte tillämpa bestämmelserna i denna artikel på föreslagna verksamheter som tjänar det nationella försvarets syften, om parten anser att en sådan tillämpning skulle inverka menligt på dessa syften.”

4 I artikel 6.2–9 föreskrivs närmare bestämmelser om allmänhetens deltagande i ett beslutsförfarande.

5 I artikel 9.2 i Århuskonventionen föreskrivs följande:

”Varje part skall inom ramen för sin nationella lagstiftning se till att den berörda allmänhet

- a) som har ett tillräckligt intresse, eller
- b) som hävdar att en rättighet kränks, när detta utgör en förutsättning enligt en parts förvaltningsprocessrättsliga lagstiftning,

har rätt att få den materiella och formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av artikel 6 eller, om detta föreskrivs i nationell rätt och utan att det påverkar tillämpningen av punkt 3, andra tillämpliga bestämmelser i denna konvention prövad av domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag.

Vad som utgör tillräckligt intresse och kränkning av en rättighet skall avgöras i enlighet med nationell rätt och i överensstämmelse med målet att ge den berörda allmänheten en omfattande tillgång till rättslig prövning inom ramen för denna konvention. Icke-statliga organisationer som uppfyller de krav som avses i artikel 2.5 skall för detta ändamål anses ha ett sådant tillräckligt intresse som avses i a. Sådana organisationer skall även anses ha rättigheter som kan kränkas i den mening som avses i b.

Bestämmelserna i denna punkt skall inte utesluta möjligheten att en förvaltningsmyndighet gör en preliminär prövning, och skall inte heller påverka kravet att saken får prövas i domstol först efter det att de administrativa prövningsförfarandena är uttömda, om den nationella rätten innehåller ett sådant krav.”

## ***Unionsrätt***

### *Direktiv 92/43*

6 Artikel 6.3 direktiv 92/43 har följande lydelse:

”Alla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt, skall på lämpligt sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området. Med ledning av slutsatserna från bedömningen av konsekvenserna för området och om inte annat följer av punkt 4, skall de behöriga nationella myndigheterna godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada och, om detta är lämpligt, efter att ha hört allmänhetens åsikt.”

7 I artikel 12 i direktivet föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för införande av ett strikt skyddssystem i det naturliga utbredningsområdet för de djurarter som finns förtecknade i bilaga 4 a, med förbud mot

- a) att avsiktligt fånga eller döda exemplar av dessa arter i naturen, oavsett hur detta görs,
- b) att avsiktligt störa dessa arter, särskilt under deras parnings-, uppfödning-, övervintrings- och flyttperioder,
- c) att avsiktligt förstöra eller samla in ägg i naturen,
- d) att skada eller förstöra parningsplatser eller rastplatser.

2. För dessa arter skall medlemsstaterna förbjuda förvaring, transport och försäljning eller byte samt utbudande till försäljning eller byte av exemplar som insamlats i naturen, med undantag av sådana som samlats på lagligt sätt före genomförandet av detta direktiv.

3. Det förbud som avses i punkt 1 a och b samt punkt 2 skall gälla alla levnadsstadier hos de djur som omfattas av denna artikel.

4. Medlemsstaterna skall införa ett system för övervakning av oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande av de djurarter som finns förtecknade i bilaga 4 a. Mot bakgrund av den insamlade informationen skall medlemsstaterna vidta de ytterligare forsknings- eller bevarandeåtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att oavsiktlig fångst eller oavsiktligt dödande inte får betydande negativa följder för de berörda arterna.”

8 I artikel 16 i direktivet föreskrivs följande:

”1. Förutsatt att det inte finns någon annan lämplig lösning och att undantaget inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde, får medlemsstaterna göra undantag från bestämmelserna i artiklarna 12–14 samt 15 a och b av följande anledningar:

- a) För att skydda vilda djur och växter och bevara livsmiljöer.

- b) För att undvika allvarlig skada, särskilt på gröda, boskap, skog, fiske, vatten och andra typer av egendom.
  - c) Av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet, eller av andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär och betydelsefulla positiva konsekvenser för miljön.
  - d) För forsknings- och utbildningsändamål, för återinplantering och återinförel av dessa arter och för den uppfödning som krävs för detta, inbegripet artificiell förökning av växter.
  - e) För att under strängt kontrollerade förhållanden selektivt och i begränsad omfattning tillåta insamling och förvaring av vissa exemplar av de arter som finns förtecknade i bilaga 4 i en begränsad mängd som fastställs av de behöriga nationella myndigheterna.
2. Medlemsstaterna skall vartannat år till kommissionen sända en rapport med den utformning som fastställs av kommittén [som inrättats enligt artikel 20] om de undantag som gjorts i enlighet med punkt 1. Kommissionen skall yttra sig över undantagen inom 12 månader efter mottagandet av rapporten och underrätta kommittén.
3. Rapporterna skall innehålla upplysningar om följande:
- a) De arter som berörs av undantagen och orsaken till dessa, inbegripet riskens natur, i förekommande fall med angivande av de alternativ som förkastats och de vetenskapliga data som använts.
  - b) Vilka medel, arrangemang eller metoder som tillåts vid fångst eller dödande av djur och anledningen till att de används.
  - c) När och var undantagen tillåts.
  - d) Den myndighet som har befogenhet att förklara och kontrollera att de föreskrivna villkoren är uppfyllda och att besluta om vilka medel, arrangemang och metoder som får användas, inom vilka gränser och av vilka inrättningar samt vilka personer som ansvarar för genomförandet.
  - e) De åtgärder för övervakning som vidtagits och de resultat som uppnåtts.”

*Direktiv 2011/92/EU*

- 9 I skäl 2 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 direktiv 2011/92), anges följande:

”Enligt artikel 191 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ska [Europeiska] unionens miljöpolitik bygga på försiktighetsprincipen och på principerna att förebyggande åtgärder bör vidtas, att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan och att förorenaren ska betala. Inverkan på miljön bör beaktas på ett så tidigt stadium som möjligt vid all teknisk planläggning och i olika beslutsprocesser.”

10 I artikel 1.2 i direktiv 2011/92 föreskrivs följande:

”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.

...

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

...”

11 I artikel 2.1-2.3 i direktivet föreskrivs 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. När det föreligger en skyldighet att göra en miljökonsekvensbedömning av ett projekt såväl enligt detta direktiv och som enligt [direktiv 92/43] och/eller Europaparlamentets och rådets direktiv [av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (EUT L 20, 2010, s. 7)] 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.

...”

12 Artikel 3.1 i direktiv 2011/92 har följande lydelse:

”Miljökonsekvensbedömningen ska i varje enskilt fall på ett lämpligt sätt identifiera, beskriva och bedöma de betydande direkta och indirekta effekterna av ett projekt beträffande

a) befolkning och människors hälsa,

b) biologisk mångfald, särskilt när det gäller arter och livsmiljöer som skyddas enligt direktiv [92/43] och direktiv [2009/147],

- c) mark, jord, vatten, luft och klimat,
- d) materiella tillgångar, kulturarv och landskap,
- e) samverkan mellan de faktorer som anges i leden a–d.”

13 Artikel 8a i direktiv 2011/92 har följande lydelse:

”1. Beslutet att bevilja tillstånd ska åtminstone innehålla följande uppgifter:

- a) Den motiverade slutsats som avses i artikel 1.2g iv.
- b) Alla miljövillkor som bifogas beslutet, en beskrivning av projektets särdrag och/eller planerade åtgärder för att undvika, förebygga eller minska och om möjligt motverka betydande negativ miljöpåverkan samt, i tillämpliga fall, kontrollåtgärder.

...

4. I enlighet med de krav som avses i punkt 1b ska medlemsstaterna se till att projektets särdrag och/eller planerade åtgärder för att undvika, förebygga eller minska och om möjligt motverka betydande negativ miljöpåverkan vidtas av exploitören och ska besluta om förfarandena avseende kontroll av betydande negativ miljöpåverkan.

Den typ av faktorer som ska kontrolleras och kontrollens varaktighet ska vara rimlig[a] i förhållande till projektets art, lokalisering och omfattning samt i förhållande till hur betydande dess miljöpåverkan är.

Befintliga kontrollförfaranden som följer av annan unionslagstiftning än detta direktiv och av nationell lagstiftning kan användas i tillämpliga fall, i syfte att undvika dubbel kontroll.

...”

### ***Irländsk rätt***

14 I regulation 51 i European Communities (Birds and Natural Habitats) Regulations 2011 (förordning som antogs år 2011 inom ramen för Europeiska gemenskapernas bestämmelser avseende fåglar och naturliga livsmiljöer) (nedan kallad 2011 års förordning) föreskrivs följande:

”(1) Ministern [för konst, kulturarv och det iriskspråkiga området] ska vidta nödvändiga åtgärder för införande av ett strikt skyddssystem för djur som består av de arter som avses i del 1 i det första tillägget.

(2) Utan hinder av eventuella tillstånd, enligt lag eller på annat sätt, som en person har beviljats av en myndighet eller som innehas av en person, och som inte omfattas av ett undantag som medgetts av ministern med stöd av regulation 54, gör en person som, med avseende på de arter som avses i del 1 i det första tillägget,

- (a) avsiktligt fångar eller dödar något exemplar av dessa arter i naturen,

- (b) avsiktligt stör dessa arter, särskilt under deras parnings-, uppfödning-, övervintrings- och flyttperioder,
- (c) avsiktligt samlar in eller förstör ägg från dessa arter i naturen,
- (d) skadar eller förstör ett sådant djurs parningsplats eller rastplats, eller
- (e) förvarar, transporterar, säljer, byter, erbjuder för försäljning eller byter varje exemplar av dessa arter som insamlats i naturen, med undantag av exemplar som insamlats lagligen, i den mening som avses i artikel 12.2 i direktiv [92/43],  
sig skyldig till en överträdelse.

(3) De förbud som avses i punkt 2 ska tillämpas på alla stadier i den biologiska livscykeln för djur som omfattas av denna förordning.

(4) Ministern ska införa ett system för övervakning av oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande av djur som består av de djurarter som förtecknas i del 1 i det första tillägget och ska på grundval av insamlad information göra de ytterligare undersökningar eller vidta de bevarandeåtgärder som är nödvändiga för att se till att oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande inte får betydande negativa följder för de berörda arterna.”

15 I regulation 54 i 2011 års förordning föreskrivs följande:

”(1) Var och en kan hos ministern, eller hos regeringens minister eller ministrar med ansvar för de fiskarter som avses i del 2 i det första tillägget, ansöka om undantag från att uppfylla kraven i regulations 51–53.

(2) Om det inte finns någon annan lämplig lösning och undantaget inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de arter som avses i direktiv [92/43] i deras naturliga utbredningsområde, får ministern eller regeringens minister eller ministrar med ansvar för de fiskarter som avses i det fjärde tillägget medge ett sådant undantag till en eller flera personer, om det är

- (a) För att skydda vilda djur och växter och bevara livsmiljöer.
- (b) För att undvika allvarlig skada, särskilt på gröda, boskap, skog, fiske, vatten och andra typer av egendom.
- (c) Av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet, eller av andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär och betydelsefulla positiva konsekvenser för miljön.
- (d) För forsknings- och utbildningsändamål, för återinplantering och återinförsel av dessa arter och för den uppfödning som krävs för detta, inbegripet artificiell förökning av växter.
- (e) För att under strängt kontrollerade förhållanden selektivt och i begränsad omfattning tillåta insamling och förvaring av vissa exemplar av de arter som finns förtecknade i det första tillägget, i den omfattning som anges i undantagsbeslutet.



- (3) Ett undantag som medges med stöd av punkt 2 omfattas av de villkor, restriktioner, begränsningar eller krav som ministern anser vara lämpliga.
- (4) Alla villkor, begränsningar, begränsningar eller krav som gäller för ett undantag som beviljats enligt punkt 2 ska anges i undantagsbeslutet.
- (5) Utan att det påverkar de villkor, restriktioner, begränsningar eller krav som anges däri ska ett undantag som medges enligt denna regulation omfattas av subsections 2–5 i section 14 i Protection of Animals (Amendment) Act 1965 (1965 års djurskyddslag (ändring)).
- (6) Ministern ska vartannat år till Europeiska kommissionen sända en rapport med den utformning som fastställs av kommissionen om de undantag som avses i punkt 2.
- (7) Den rapport som avses i punkt 6 ska innehålla upplysningar om följande:
- (a) De arter som berörs av undantagen och orsaken till dessa, inbegripet riskens natur, i förekommande fall med angivande av de alternativ som förkastats och de vetenskapliga data som använts.
  - (b) Vilka medel, arrangemang eller metoder vid fångst eller dödande av djur som tillåts och anledningen till att de används.
  - (c) När och var undantagen tillåts.
  - (d) Den myndighet som har befogenhet att förklara och kontrollera att de föreskrivna villkoren är uppfyllda och att besluta om vilka medel, arrangemang och metoder som får användas, inom vilka gränser och av vilka inrättningar samt vilka personer som ansvarar för genomförandet.
  - (e) De åtgärder för övervakning som vidtagits och de resultat som uppnåtts.”

### **Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna**

- 16 Genom beslut av den 25 juni 2020 beviljade nämnden South Dublin County Council (Södra Dublins grevskapsråd, Irland) tillstånd för ett projekt avseende två byggnader som innefattade ett mottagningscentrum för besökare i Montpelier Hill i grevskapet Dublin, en promenadväg via trädkronor/en gångbro över en regional väg, omvandling av en barrskog till ett område med lövfällande träd samt arbeten för att bevara befintliga strukturer.
- 17 I beslutet angavs att nämnden hade gjort en lämplighetsbedömning, i den mening som avses i artikel 6.3 i direktiv 92/43, och kommit fram till att det inte förelåg några negativa konsekvenser för europeiska områden.
- 18 Enligt nämnda beslut hade nämnden även gjort en miljökonsekvensbedömning, i den mening som avses i direktiv 2011/92, och dragit slutsatsen att det föreslagna projektets miljöpåverkan, under förutsättning att villkoren i beslutet var uppfyllda, var godtagbar.

- 19 Genom dom av den 2 juli 2021 ogillade den hänskjutande domstolen den talan som klaganden i målet vid den nationella domstolen hade väckt mot beslutet av den 25 juni 2020, med undantag för den grund genom vilken giltigheten av regulations 51 och 54 i 2011 års förordning bestreds såvitt avser situationen efter det att detta beslut hade antagits.
- 20 Genom denna grund har klaganden i det nationella målet hävdade att det strikta skyddssystem som föreskrivs i artikel 12 i direktiv 92/43, såsom det har genomförts i irländsk rätt, är ogiltigt, eftersom det dels inte inbegriper den undantagsmekanism som föreskrivs i artikel 16 i detta direktiv i tillståndsförfarandet för projekt, dels inte innehåller föreskrifter om ett lämpligt deltagande av allmänheten och således strider mot Århuskonventionen.
- 21 Nämnden och de irländska myndigheterna har bestritt denna grund. De har dessutom motsatt sig att klaganden i det nationella målet kan åberopa dels Århuskonventionen, eftersom klaganden inte uttryckligen har hänvisat till konventionen i sina inlagor, dels en eventuell framtida skada på strikt skyddade arter.
- 22 Mot denna bakgrund beslutade High Court (Förvaltningsöverdomstolen, Irland) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

- ”1) Innebär de allmänna unionsrättsliga principer som följer av unionsrättens företräde att en nationell processuell regel, enligt vilken en sökande som begär lagprövning uttryckligen måste åberopa de rättsliga bestämmelser som är relevanta, inte får hindra en sökande som ifrågasätter den nationella rättens förenlighet med specifikt angiven unionsrätt från att även kunna åberopa juridisk doktrin eller rättsakter som kan anses naturligt relevanta för tolkningen av denna unionsrätt, såsom principen att unionens miljö rätt ska tolkas jämförd med [Århuskonventionen] som en integrerad del av unionens rättsordning?
- 2) Innebär artiklarna 12 och/eller 16 i direktiv [92/43], och/eller dessa bestämmelser jämförda med artikel 9.2 i Århuskonventionen, och/eller jämförda med principen att medlemsstaterna måste vidta alla nödvändiga åtgärder för ett effektivt genomförande av direktivet, att en nationell processuell bestämmelse, enligt vilken en sökande inte får ta upp en ’hypotetisk fråga’ utan ’måste vara reellt eller faktiskt berörd’ för att kunna ifrågasätta den nationella rättens förenlighet med en unionsbestämmelse, inte får åberopas som grund för att hindra en sökande som har åberopat allmänhetens rätt att delta i förvaltningsbeslut och som därefter med hänvisning till unionsrätten avser att begära lagprövning av en nationell bestämmelse i syfte att förhindra framtida skada på miljön till följd av en påstådd brist i den nationella lagstiftningen, när det finns en rimlig möjlighet att en sådan framtida skada inträffar, i synnerhet eftersom det aktuella projektet har tillåtits i ett område som är livsmiljö för arter som omfattas av ett strikt skydd och/eller eftersom det med hänsyn till försiktighetsprincipen finns en möjlighet att undersökningar som görs efter det att tillstånd har beviljats kan leda till att det måste ansökas om undantag enligt artikel 16 i [detta direktiv]?
- 3) Innebär artiklarna 12 och/eller 16 i [direktiv 92/43], och/eller dessa bestämmelser jämförda med artikel 6.1–6.9 och/eller artikel 9.2 i Århuskonventionen, och/eller jämförda med principen att medlemsstaterna måste vidta alla nödvändiga åtgärder för ett effektivt genomförande av [detta direktiv], att ett undantagssystem som införts i nationell lagstiftning för att genomföra artikel 16 i [nämnda direktiv] inte får existera parallellt med och oberoende av tillståndssystemet, utan ska ingå i en integrerad tillståndprocess där en behörig myndighet avgör (i motsats till en ad hoc-bedömning som görs av exploitören själv på grundval av en allmän straffrättslig bestämmelse) huruvida en ansökan om undantag bör

göras på grund av förhållanden som uppkommit efter det att tillstånd beviljats och/eller där en behörig myndighet avgör vilka undersökningar som erfordras vid prövningen av huruvida det bör ansökas om ett sådant undantag?

- 4) Innebär artiklarna 12 och/eller 16 i direktiv [92/43], och/eller dessa bestämmelser jämförda med artikel 6.1–6.9 och/eller artikel 9.2 i Århuskonventionen, att det, i ett fall där ett beviljande av tillstånd för ett projekt har varit föremål en lämplighetsbedömning enligt artikel 6.3 i direktiv [92/43] och där det enligt artikel 16 i direktiv [92/43] kan ansökas om undantag efter det att tillståndet beviljats, föreligger ett krav på att ett förfarande för allmänhetens deltagande ska genomföras i enlighet med artikel 6 i Århuskonventionen?”

### **Huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till prövning**

- 23 De irländska myndigheterna och den polska regeringen har hävdat att förevarande begäran om förhandsavgörande inte kan tas upp till prövning, eftersom den avser rättsfrågor som bygger på ett hypotetiskt scenario.
- 24 EU-domstolen erinrar om att det av fast rättspraxis framgår att det, inom ramen för det samarbete mellan EU-domstolen och de nationella domstolarna som införts genom artikel 267 FEUF, uteslutande ankommer på den nationella domstolen, vid vilken 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. EU-domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts avser tolkningen av unionsrätten (dom av den 21 mars 2023, Mercedes-Benz Group (Tillverkarnas ansvar för fordon försedda med manipulationsanordningar), C-100/21, EU:C:2023:229, punkt 52 och där angiven rättspraxis).
- 25 Av detta följer att frågor som rör unionsrätten presumeras vara relevanta. En begäran från en nationell domstol kan bara 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 frågeställningen är hypotetisk 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 ställts till den (dom av den 21 mars 2023, Mercedes-Benz Group (Tillverkarnas ansvar för fordon försedda med manipulationsanordningar), C-100/21, EU:C:2023:229, punkt 53 och där angiven rättspraxis).
- 26 I förevarande fall ska det påpekas att förevarande begäran om förhandsavgörande har framställts till domstolen i samband med en talan som bland annat avser ogiltigförklaring av dels beslutet av den 25 juni 2020, dels regulations 51 och 54 i 2011 års förordning.
- 27 Det framgår av denna begäran om förhandsavgörande och av de handlingar i målet som EU-domstolen förfogar över, och särskilt av den hänskjutande domstolens dom av den 2 juli 2021, att medan den hänskjutande domstolen redan har funnit att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den grund som syftar till att ogiltigförklara beslutet av den 25 juni 2020 och i detta avseende även har underkänt den grund som avser att regulations 51 och 54 i 2011 års förordning är ogiltiga med avseende på den inverkan som en eventuell ogiltighet av dessa bestämmelser har på lagenligheten av förfarandet för att anta detta beslut, ska nämnda domstol fortfarande avgöra denna grund i den del den avser situationen efter antagandet av nämnda beslut.

28 Under dessa omständigheter kan begäran om förhandsavgörande tas upp till prövning.

### **Prövning av tolkningsfrågorna**

#### *Den tredje och den fjärde frågan*

- 29 Den hänskjutande domstolen har ställt sin tredje och sin fjärde fråga, vilka ska prövas före den första och den andra frågan, för att få klarhet i huruvida artiklarna 12 och 16 i direktiv 92/43 ska tolkas så, att de kräver att en nationell lagstiftning som syftar till att införliva dessa bestämmelser i direktiv 92/43 med nationell rätt innehåller föreskrifter om, för det första, ett tillståndsförfarande som integrerar en behörig myndighets beslut om huruvida det finns anledning att ansöka om undantag enligt artikel 16 i detta direktiv på grund av förhållanden som uppkommit efter det att tillstånd för ett projekt beviljats och/eller huruvida undersökningar krävs för detta ändamål och, för det andra, allmänhetens deltagande i undantagsförfarandet.
- 30 Det är i detta avseende tillräckligt att påpeka att det enligt artiklarna 12 och 16 i direktiv 92/43, vilka inte endast avser verksamhet som bedrivs inom ramen för projekt, i den mening som avses i artikel 1.2 a i direktiv 2011/92, utan all mänsklig verksamhet, inte krävs att undantagsförfarandet enligt artikel 16 i direktiv 92/43 integreras i tillståndsförfarandet för sådana projekt eller att det föreskrivs att allmänheten ska delta i ett sådant undantagsförfarande.
- 31 Varken direktiv 92/43 eller, för övrigt, direktiv 2011/92 föreskriver nämligen någon sådan skyldighet.
- 32 I artikel 2.2 i direktiv 2011/92 behandlas visserligen frågan om integrering av förfaranden. I denna bestämmelse föreskrivs emellertid endast en möjlighet att integrera bedömningen av miljöpåverkan 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. I artikel 2.3 i direktivet föreskrivs dessutom endast att medlemsstaterna ska ”se till att det i tillämpliga fall finns samordnade och/eller gemensamma förfaranden som uppfyller kraven i den tillämpliga unionslagstiftning som anges” när det föreligger en skyldighet att göra en miljökonsekvensbedömning av ett projekt såväl enligt direktiv 2011/92 som enligt direktiv 92/43 och/eller direktiv 2009/147.
- 33 Även om det enligt artikel 8a.1 b i direktiv 2011/92 krävs att beslutet att bevilja tillstånd ”i tillämpliga fall, [innehåller] kontrollåtgärder” – såsom sådana åtgärder som i det nationella målet, såsom framgår av handlingarna i målet, tycks ha föreskrivits i beslutet av den 25 juni 2020 – är det också så, att denna bestämmelse inte uttryckligen avser undantagsförfarandet enligt artikel 16 i direktiv 92/43.
- 34 Irland kan således inte i det nationella målet kritiseras för att inte ha antagit en fullständig rättslig ram, eftersom regulations 51 och 54 i 2011 års förordning ordagrant återger det väsentliga innehållet i artiklarna 12 och 16 i detta direktiv.
- 35 Artiklarna 12 och 16 i direktiv 92/43, och därmed även regulations 51 och 54 i 2011 års förordning, genom vilka dessa artiklar införlivas med nationell rätt, ska emellertid tolkas och tillämpas i enlighet med de krav som följer av andra unionsrättsakter och av internationella konventioner som är bindande för unionen, i synnerhet de krav som följer av direktiv 2011/92 och Århuskonventionen, såsom dessa har tolkats i domstolens praxis.

- 36 Det framgår av denna rättspraxis att i det specifika fall där, för det första, ett projekt som omfattas av den dubbla skyldigheten enligt artikel 2.1 i direktiv 2011/92 – att göra en bedömning och att inhämta tillstånd – endast kan genomföras om exploatören ansöker om och erhåller ett undantag från de skyddsåtgärder för djur- och växtarter som föreskrivs i de nationella bestämmelser som införlivar artiklarna 12 och 13 i direktiv 92/43, och där, för det andra, en medlemsstat anförtror befogenheten att medge ett sådant undantag till en annan myndighet än den som den har anförtrott befogenheten att tillåta projektet, måste detta eventuella undantag med nödvändighet antas innan tillstånd för projektet beviljas. I annat fall meddelas tillståndet på ofullständig grund och uppfyller då inte de tillämpliga kraven (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 februari 2022, *Namur-Est Environnement*, C-463/20, EU:C:2022:121, punkterna 52 och 59 och där angiven rättspraxis).
- 37 Såsom följer av handlingarna i målet och särskilt av den hänskjutande domstolens dom av den 2 juli 2021, har den sistnämnda, som är ensam behörig att fastställa och bedöma de faktiska omständigheterna i det nationella målet, emellertid redan slagit fast att det vid tidpunkten för antagandet av beslutet av den 25 juni 2020 inte var styrkt att det var nödvändigt att erhålla ett undantag enligt regulation 54 i 2011 års förordning. Av detta följer att den situation som avses i föregående punkt, det vill säga att det krävs ett sådant undantag innan tillstånd meddelas, inte föreligger i förevarande fall.
- 38 Det ska tilläggas att enligt artikel 3.1 b i direktiv 2011/92 – vars mål enligt skäl 2 är att inverkan på miljön bör beaktas på ett så tidigt stadium som möjligt vid all teknisk planläggning och i olika beslutsprocesser, i enlighet med försiktighetsprincipen och principerna att förebyggande åtgärder bör vidtas, att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan och att förorenaren ska betala – ska miljökonsekvensbedömningen i varje enskilt fall på ett lämpligt sätt identifiera, beskriva och bedöma de betydande direkta och indirekta effekterna av ett projekt beträffande biologisk mångfald, särskilt när det gäller arter och livsmiljöer som skyddas enligt direktiv 92/43 och direktiv 2009/147.
- 39 Utgången av en bedömning av miljöpåverkan, som ska vara fullständig (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 februari 2022, *Namur-Est Environnement*, C-463/20, EU:C:2022:121, punkt 58 och där angiven rättspraxis), ska följaktligen göra det möjligt att avgöra huruvida det aktuella projektet, vid tidpunkten för denna bedömning, kan ha verkningar som är förbjudna enligt artikel 12 i direktiv 92/43.
- 40 En sådan nationell lagstiftning som 2011 års förordning, enligt vilken de handlingar som medlemsstaterna enligt artikel 12 i direktiv 92/43 ska förbjuda utgör en överträdelse, förefaller således inte i sig, vare sig ur allmän synvinkel eller i det särskilda sammanhang i vilket tillstånd för ett projekt som omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2011/92 ingår, kunna äventyra den ändamålsenliga verkan av artikel 12 eller strida mot de principer som avses i punkt 38 ovan.
- 41 Det ska slutligen påpekas att målet vid den nationella domstolen inte avser ett undantag enligt regulation 54 i 2011 års förordning. Det saknas följaktligen anledning att avgöra huruvida och på vilka villkor den berörda allmänheten har rätt enligt Århuskonventionen att delta i det administrativa förfarandet avseende ett sådant undantag.
- 42 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den tredje och den fjärde frågan besvaras enligt följande. Artiklarna 12 och 16 i direktiv 92/43 ska tolkas så, att en nationell lagstiftning som syftar till att införliva dessa bestämmelser med nationell rätt inte kan anses strida mot detta direktiv av det skälet att den inte innehåller föreskrifter om, för det första, ett tillståndsförfarande som

integrerar en behörig myndighets beslut om huruvida det finns anledning att ansöka om undantag enligt artikel 16 i nämnda direktiv på grund av förhållanden som uppkommit efter det att tillstånd för ett projekt beviljats och/eller huruvida undersökningar krävs för detta ändamål, eller, för det andra, allmänhetens deltagande i undantagsförfarandet.

### *Den första och den andra frågan*

- 43 Den hänskjutande domstolen har ställt sin första och sin andra fråga för att få klarhet i huruvida unionsrätten ska tolkas så, att den utgör hinder för nationella processuella bestämmelser om domstolsprövning av en rättsakts lagenlighet, enligt vilka en sökande är skyldig att uttryckligen ange de rättsregler som vederbörande gör gällande har åsidosatts och inte kan ta upp en ”hypotetisk fråga”, utan ”måste vara reellt eller faktiskt berörd” innan han eller hon kan bestrida att en nationell lagstiftning är förenlig med unionsrätten.
- 44 Det framgår av handlingarna i målet att dessa frågor har ställts, eftersom de irländska myndigheterna i det nationella målet har åberopat nationella processuella regler för att bestrida att de argument som klaganden i det nationella målet har framfört och som ligger till grund för den tredje och den fjärde frågan kan tas upp till prövning.
- 45 Mot bakgrund av svaret på dessa frågor är det under dessa omständigheter inte nödvändigt att besvara den första och den andra frågan.

### **Rättegångskostnader**

- 46 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 (sjunde avdelningen) följande:

**Artiklarna 12 och 16 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 nationell lagstiftning som syftar till att införliva dessa bestämmelser med nationell rätt inte kan anses strida mot detta direktiv av det skälet att den inte innehåller föreskrifter om, för det första, ett tillståndsförfarande som integrerar en behörig myndighets beslut om huruvida det finns anledning att ansöka om undantag enligt artikel 16 i nämnda direktiv på grund av förhållanden som uppkommit efter det att tillstånd för ett projekt beviljats och/eller huruvida undersökningar krävs för detta ändamål, eller, för det andra, allmänhetens deltagande i undantagsförfarandet.**

Underskrifter