



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)

den 16 juli 2020 *

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – Direktiv 92/43/EEG – Artikel 6 – Bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter – Särskilda bevarandeområden – Byggandet av en vägsträcka – Bedömning av projektets konsekvenser för det berörda särskilda bevarandeområdet – Godkännande – Tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse”

I mål C-411/19,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio, Italien) genom beslut av den 16 januari 2019, som inkom till domstolen den 27 maj 2019, i målet

WWF Italia Onlus,

Lega Italiana Protezione Uccelli Onlus,

Gruppo di Intervento giuridico Onlus,

Italia Nostra Onlus,

Forum Ambientalista,

FC m.fl.

mot

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Azienda Nazionale Autonoma Strade SpA (ANAS),

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Safjan och J.-C. Bonichot (referent), ordförande på första avdelningen, samt domaren N. Jääskinen,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

* Rättegångsspråk: italienska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- WWF Italia Onlus, Lega Italiana Protezione Uccelli Onlus, Gruppo di Intervento giuridico Onlus, Italia Nostra Onlus, Forum Ambientalista och FC m.fl., genom G. Viglione och N. Tsuno, avvocati,
- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av G. Palatiello, avvocato dello Stato,
- Tjeckiens regering, genom M. Smolek, J. Vláčil och L. Dvořáková, samtliga 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 rör tolkningen av artikel 6 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, å ena sidan, WWF Italia Onlus, Lega Italiana Protezione Uccelli Onlus, Gruppo di Intervento giuridico Onlus, Italia Nostra Onlus, Forum Ambientalista och FC m.fl., och, å andra sidan, Presidenza del Consiglio dei Ministri (premiärministerns kansli, Italien) och Azienda Nazionale Autonoma Strade SpA (ANAS) angående lagenligheten av beslutet av den 1 december 2017 genom vilket regeringen slog fast att det förberedande projektet avseende en vägförbindelse norr om Rom (Italien) efter den så kallade ”gröna sträckningen” mellan östra Monte Romano (Italien) och södra Tarquinia (Italien) uppfyller miljökraven, samt lagenligheten av beslutet av den 28 februari 2018 genom vilket Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (gemensam ministeriekommitté för ekonomisk planering, Italien) (nedan kallad CIPE) godkände det förberedande projektet.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

- 3 I sjunde skälet i livsmiljödirektivet anges att ”alla de utsedda områdena, även de som nu eller i framtiden klassificeras som särskilda skyddsområden i enlighet med direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar ([EGT L 103, 1979, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 161]), måste införlivas med det sammanhängande europeiska ekologiska nätet”.
- 4 I artikel 11 i direktivet definieras ”särskilt bevarandeområde” som ”ett område av gemenskapsintresse som medlemsstaterna har utsett genom lagar och andra författningar eller genom avtal, och där nödvändiga åtgärder genomförs för att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöerna eller populationerna av de arter för vilka området utsetts.”

5 Artikel 3.1 och 3.2 i detta direktiv har följande lydelse:

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

Nätet Natura 2000 skall även omfatta de särskilda skyddsområden som medlemsstaterna har utsett i enlighet med direktiv 79/409/EEG.

2. Varje medlemsstat skall bidra till bildandet av Natura 2000 i en utsträckning som står i proportion till omfattningen på dess territorium av de livsmiljötyper och habitat för de arter som anges i punkt 1. Varje medlemsstat skall därför, i enlighet med artikel 4 och med beaktande av de mål som anges i punkt 1, utse områden till särskilda bevarandeområden.”

6 Artikel 6 i livsmiljödirektivet har följande lydelse:

”1. För de särskilda bevarandeområdena skall medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för bevarande, vilket om så krävs innefattar utarbetande av lämpliga skötsel- och förvaltningsplaner särskilt för områdena eller integrerade i andra utvecklingsplaner, samt lämpliga lagar och andra författningar eller avtal, som motsvarar de ekologiska behoven hos de livsmiljötyper i bilaga I och de arter i bilaga II som finns i områdena.

2. Medlemsstaterna skall i de särskilda bevarandeområdena vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitaterna för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts, om sådana störningar kan ha betydande konsekvenser för målen med detta direktiv.

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

4. Om en plan eller ett projekt, på grund av att alternativa lösningar saknas, trots en negativ bedömning av konsekvenserna för området måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär, skall medlemsstaten vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande. Medlemsstaten skall underrätta kommissionen om de kompensationsåtgärder som vidtagits.

Om det berörda området innehåller en prioriterad livsmiljötyp eller en prioriterad art, är de enda faktorer som får beaktas sådana som berör människors hälsa eller den allmänna säkerheten, betydelsefulla konsekvenser för miljön eller, efter ett yttrande från kommissionen, andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse.”

7 I artikel 7 i direktivet föreskrivs följande:

”Förpliktelser som uppstår till följd av artikel [6.2–6.4] i detta direktiv skall ersätta alla förpliktelser som uppstår till följd av artikel 4.4 första meningen i direktiv 79/409/EEG vad gäller områden som klassificerats i enlighet med artikel 4.1 eller som på samma sätt erkänts i enlighet med artikel 4.2 i det

direktivet, från och med dagen för genomförandet av det här direktivet eller den dag då en medlemsstat i enlighet med direktiv 79/409/EEG har klassificerat eller erkänt ett område, om den dagen infaller senare.”

Italiensk rätt

Lagstiftningsdekret nr 163/2006

8 Enligt Decreto legislativo n. 163 – Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (lagstiftningsdekret nr 163 om lagen om offentlig upphandling av byggtreprenader, tjänster och varor, genom införlivande av direktiven 2004/17/EG och 2004/18/EG) av den 12 april 2006 (GURI nr 100 av den 2 maj 2006) (nedan kallat lagstiftningsdekret nr 163/2006) delas utarbetandet av ett projekt för infrastrukturarbeten in i två faser, nämligen det förberedande projektet och det slutliga projektet.

9 Artikel 165 i lagstiftningsdekret nr 163/2006 har rubriken ”Förberedande projekt. Förfarandet för miljökonsekvensbedömning och lokalisering”. I punkterna 3, 5 och 7 föreskrivs följande:

”3. Förutom bestämmelserna i den tekniska bilaga som avses i bilaga XXI ska – med hjälp av lämpliga kartografiska handlingar – följande framgå av det förberedande projektet avseende infrastrukturarbeten: de berörda områdena, eventuella tillhörande buffertzoner och nödvändiga bevarandeåtgärder. Vidare ska det förberedande projektet innehålla en tydlig redogörelse för prestandauppgifter, de funktionella specifikationerna och utgiftstaket för den infrastruktur som ska byggas, inbegripet utgiftstaket för eventuella byggnadsarbeten och åtgärder för att kompensera för territoriell och social påverkan som har en direkt koppling till byggprojektets funktion, dock högst 2 procent av den totala kostnaden för byggprojektet. Denna procentsats ska även omfatta de åtgärder för att mildra miljöpåverkan som fastställts i samband med förfarandet för miljökonsekvensbedömning, utan att det påverkar andra eventuella åtgärder som ska vidtas med iakttagande av särskilda gemenskapsrättsliga skyldigheter. Om det i nationell rätt föreskrivs att byggprojektet ska omfattas av en miljökonsekvensbedömning, ska även det förberedande projektet åtföljas av en miljökonsekvensbeskrivning och projektet ska offentliggöras i enlighet med de förfaranden som föreskrivs i tillämplig nationell eller regional lagstiftning.

...

5. Det förberedande projektet, som utarbetats i enlighet med bestämmelserna i denna artikel, ska godkännas av CIPE.

...

7. Ett godkännande ska, om gällande lagstiftning kräver det, leda till en bedömning av om byggprojektet uppfyller miljökraven och innebär ett genomförande, i förekommande fall i fråga om stadsplanering och byggnation, av överenskommelsen mellan stat och region avseende byggprojektets lokalisering, innehållande en automatisk anpassning av gällande och antagna föreskrifter om stadsplanering. ...”

- 10 Artikel 166 i detta lagstiftningsdekret har rubriken ”Slutligt projekt. Den allmänna nyttan med byggprojektet”. I punkterna 1 och 5 anges följande:

”1. Det slutliga infrastrukturprojektet ska kompletteras med en rapport från exploatören som intygar att projektet står i överensstämmelse med det förberedande projektet och de eventuella krav som ställs i samband med godkännandet, särskilt miljökraven och krav avseende byggprojektets lokalisering. Det ska åtföljas av en definition av eventuella byggarbeten och åtgärder för att mildra och kompensera för miljöpåverkan samt territoriell och social påverkan.

...

5. Godkännandet av det slutliga projektet, som ska antas av en majoritet av medlemmarna i CIPE, ersätter varje annat tillstånd, godkännande och yttrande, oavsett dess benämning, och gör det möjligt att genomföra och – för strategiska produktionsanläggningar – driva alla de byggarbeten, tjänster och verksamheter som anges i det godkända projektet.”

- 11 Artikel 183.6 i nämnda lagstiftningsdekret har följande lydelse:

”Beslutet om överensstämmelse med miljökraven ska antas av CIPE samtidigt som det förberedande projektet godkänns. Om Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio [(ministern för miljö och naturskydd)] eller Ministro per i beni e le attività culturali [(kulturministern)] avger ett motiverat yttrande, så ankommer det på regeringen att fatta beslut om förenlighet med miljöskyddskraven. Regeringen ska fatta beslut vid första lämpliga möte. Huruvida det slutliga projektet uppfyller kraven [enligt detta beslut] kontrolleras i enlighet med artikel 185.4.”

- 12 I artikel 185.4 och 185.5 i lagstiftningsdekret nr 163/2006 föreskrivs följande:

”4. Kommittén [som ansvarar för miljökonsekvensbedömningen] ska

- a) underrätta ministeriet för miljö och naturskydd inom 30 dagar från det att sökanden lämnade in det slutliga projektet om eventuella avvikelser i det slutliga projektet jämfört med det förberedande projektet,
- b) inom 60 dagar från inlämnandet, avge ett yttrande till nämnda ministerium angående frågan huruvida det slutliga projektet uppfyller kraven i beslutet om förenlighet med miljökraven och frågan huruvida de bestämmelser och krav som föreskrivs i dekretet om överensstämmelse med miljökraven iakttagits fullt ut.

5. Om det slutliga projektet avviker från det förberedande projektet, så ska kommittén [med ansvar för miljökonsekvensbedömningen] underrätta ministern för miljö och naturskydd, som – om ministern efter kommitténs bedömning anser att skillnaden mellan det förberedande projektet och det slutliga projektet medför en betydande förändring av projektets sammanlagda inverkan på miljön – inom 30 dagar från det att den upphandlande enheten, koncessionshavaren eller huvudentreprenören har lämnat in sina synpunkter, begära att miljökonsekvensbedömningen uppdateras och att denna bedömning offentliggörs på nytt, bland annat för att offentliga aktörer och privata intressenter i förekommande fall ska kunna lämna synpunkter.

Uppdateringen av miljökonsekvensbedömningen kan avse endast den del av projektet som berörs av ändringen. Om de bestämmelser och krav som föreskrivs i beslutet om förenlighet med miljökraven inte iakttas, ska ministern, efter en formell uppmaning att avhjälpa bristen, se till att underlåtenheten tas upp inom ramen för den myndighetensöverskridande samverkansgruppen, i syfte att det eventuellt ska göras en ny utredning.”

Presidentdekret nr 357 av den 8 september 1997

13 Livsmiljödirektivet har införlivats med italiensk rätt genom Decreto del presidente della Repubblica n. 357 – Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43 (presidentdekret nr 357 om förordningen om genomförande av direktiv 92/43), av den 8 september 1997 (ordinarie tillägg till GURI nr 248, av den 23 oktober 1997).

14 I artikel 5 i dekretet, som har rubriken "Miljökonsekvensbedömning", föreskrivs följande:

"1. Vid planering och regional programplanering ska hänsyn tas till den ekologiska och miljömässiga betydelsen av de föreslagna områdena av gemenskapsintresse, områden av gemenskapsintresse och särskilda bevarandeområden.

2. De som ansöker om markförvaltningsplanering, stadsplanering och områdesplanering ... ska undersöka ... för att fastställa och bedöma planens eventuella påverkan på det berörda området, med beaktande av målsättningen vad gäller bevarandet av området. Markförvaltningsplanering som är föremål för en miljökonsekvensbedömning inges till ministeriet för miljö och naturskydd när den är av nationell betydelse, samt till behöriga regioner och autonoma provinser, när den är av regional, interregional, provinsial eller kommunal betydelse.

3. De som ansöker om arbeten som inte har direkt samband med och är nödvändiga för att bibehålla en gynnsam bevarandestatus hos de arter och livsmiljöer som finns i området, men som enskilt eller i kombination med andra arbeten kan påverka området på ett betydande sätt, ska i samband med konsekvensbedömningen inge en utredning som syftar till att i enlighet med de riktlinjer som anges i bilaga G fastställa och bedöma de huvudsakliga konsekvenser som nämnda arbeten kan få på det föreslagna området av gemenskapsintresse, på området av gemenskapsintresse eller på det särskilda bevarandeområdet med hänsyn till den målsättning för bevarande som gäller för dessa områden.

4. När det gäller projekt som är föremål för en miljökonsekvensbedömning ... som avser föreslagna områden av gemenskapsintresse, områden av gemenskapsintresse och särskilda bevarandeområden enligt detta dekret, ska bedömningen av konsekvenserna göras inom ramen för detta förfarande. I detta fall ska även projektens direkta och indirekta inverkan på de arter och livsmiljöer för vilka dessa områden har utsetts beaktas. Den undersökning av miljöpåverkan som tillståndssökanden gör ska i detta syfte innehålla uppgifter om projektets förenlighet med bevarandemålen enligt detta dekret ...

...

8. Innan ett slutgiltigt godkännande av planen eller ingripandet meddelas ska myndigheten i ärendet beakta konsekvensbedömningen och, i förekommande fall, fastställa hur samråd ska ske med den allmänhet som berörs av genomförandet av planen eller ingripandet.

9. Om planen eller projektet, på grund av att alternativa lösningar saknas, trots att en negativ bedömning av konsekvenserna för området måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär, så ska de behöriga myndigheterna vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att nätet 'Natura 2000' totalt sett förblir sammanhängande och underrätta ministeriet för miljö och naturskydd om detta för de ändamål som anges i artikel 13.

10. Om det berörda området är ett område med prioriterade livsmiljötyper och arter, får den plan eller det ingrepp som bedömningen visat kan få negativa konsekvenser för området av gemenskapsintresse endast genomföras av skäl som hänför sig till människors hälsa eller den allmänna säkerheten eller betydelsefulla positiva konsekvenser för miljön eller, efter ett yttrande från Europeiska kommissionen, andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse."

- 15 I artikel 6 i nämnda dekret, med rubriken "Särskilda bevarandeområden", föreskrivs följande:
- "1. Nätverket 'Natura 2000' ska omfatta de särskilda bevarandeområden som anges i direktiv 79/409 ...
2. Skyldigheterna enligt artiklarna 4 och 5 ska även gälla de särskilda bevarandeområden som anges i punkt 1."

Dekret av ministern för miljö, natur- och havsskydd av den 6 december 2016

- 16 I artikel 1.3 i Decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (dekret av ministern för miljö, natur- och havsskydd) av den 6 december 2016 (GURI nr 301 av den 27 december 2016) om utseende av ett särskilt bevarandeområde för den alpina biogeografiska regionen, ett särskilt bevarandeområde för kontinentala biogeografiska region och 140 särskilda bevarandeområden för den biogeografiska Medelhavsregionen i regionen Latium i enlighet med artikel 3.2 i presidentdekret nr 357 av den 8 september 1997, utses området "Fiume Mignone (basso corso)" som särskilt bevarandeområde.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 17 Målet vid den nationella domstolen avser godkännandet av det förberedande projektet för byggandet av en sträcka av riksväg nr 675, som är cirka 18 km lång, mellan östra Monte Romano och södra Tarquinia i Lazio. Dessa arbeten syftar till att i Italien underlätta förbindelsen dels mellan hamnen i Civitavecchia och motorvägen A1 Milano-Neapel, dels mellan knutpunkten Orte, industriområdet i Terni och sträckan Ancona-Perugia.
- 18 Under år 2004 lämnade ministeriet för miljö, natur- och havsskydd ett positivt yttrande till genomförandet av denna sträcka enligt den så kallade "violetta sträckningen". CIPE godkände detta första projekt genom beslut nr 11/2011.
- 19 Under år 2015 lämnade emellertid ANAS, som hade till uppgift att utföra arbetena, in ett alternativt projekt, kallat "den gröna sträckningen", på grund av den höga kostnaden för "den violetta sträckningen".
- 20 Den kommitté vid ministeriet för miljö, natur- och havsskydd som ansvarar för miljökonsekvensbedömningen lämnade ett negativt yttrande över det nya projektet och angav att de ekonomiska kostnaderna för "den violetta sträckningen" kunde minskas genom att dela upp denna sträckning i två sträckor. Detta negativa yttrande motiverades med att projektet med "den gröna sträckningen" inte innehöll någon fördjupad bedömning av dess miljöpåverkan och att det påverkade ett område av gemenskapsintresse som ingick i nätverket Natura 2000, nämligen området "Fiume Mignone (Basso corso)".
- 21 Med hänsyn till detta negativa utlåtande begärde Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (infrastruktur- och transportministeriet, Italien) att premiärministerns kansli skulle genomföra det förfarande som föreskrivs i artikel 183.6 i lagstiftningsdekret nr 163/2006. Premiärministerns kansli begärde att ministeriet för miljö, natur- och havsskydd skulle bedöma möjligheterna att begränsa "den gröna sträckningens" miljöpåverkan genom åtgärder för att mildra och kompensera för denna påverkan. Ministeriets kommitté med ansvar för att bedöma miljökonsekvenserna lämnade ett nytt negativt yttrande över denna sträckning och framhöll att det inte var möjligt att mildra olägenheterna genom föreskrifter eller andra åtgärder. Kommittén ansåg att "den violetta sträckningen" i alla avseenden var att föredra.

- 22 I beslut av den 1 december 2017 fastställde regeringen icke desto mindre att det förberedande förslaget avseende ”den gröna sträckningen” var förenligt med miljökraven. Den motiverade sitt beslut med att det förelåg ett väsentligt allmänintresse, nämligen slutförandet av en strategisk sträcka som ingår i det transeuropeiska transportnätet TEN-T. Regeringen föreskrev emellertid att tillståndssökanden vid utarbetandet av det slutliga förslaget skulle komplettera undersökningen av den aktuella sträckningens miljöpåverkan och följa de föreskrifter, synpunkter och rekommendationer av landskaps- och miljömässig karaktär som utarbetats av den myndighetsöverskridande samverkansgruppen som ministeriet för infrastruktur och transport sammankallat.
- 23 Den 28 februari 2018 godkände CIPE, med föreskrifter, det förberedande förslaget avseende ”den gröna sträckningen”. CIPE begärde att ANAS skulle utarbeta det slutliga projektet och miljökonsekvensbedömningen och gav regionen Lazio i uppdrag att kontrollera denna bedömning för att bland annat identifiera behovet av eventuella ytterligare åtgärder för att mildra och kompensera för miljöpåverkan.
- 24 Flera miljöskyddsorganisationer och privatpersoner väckte talan vid Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio, Italien) mot regeringens beslut av den 1 december 2017 och CIPE:s beslut av den 28 februari 2018.
- 25 Den hänskjutande domstolen anser att administrationen har gett det ekonomiska intresset och slutförandet av en vägsträcka som ingår i det transeuropeiska transportnätet TEN-T företräde framför miljöskyddet. Administrationen har därvidlag skjutit upp sökandet efter lämpliga lösningar för att skydda det berörda området av gemenskapsintresse genom åtgärder som kompenserar för och mildrar miljöpåverkan till fasan då det slutliga projektet ska godkännas, trots att den kommitté inom ministeriet för miljö, natur- och havsskydd som ansvarar för miljökonsekvensbedömningen redan hade uteslutit den möjligheten för ”den gröna sträckningen”. Den hänskjutande domstolen har påpekat att administrationen själv har medgett att den har valt ett integrerat tillvägagångssätt genom att göra en gemensam bedömning av miljö- och landskapsaspekter, kulturella och socioekonomiska aspekter. Mot denna bakgrund är den hänskjutande domstolen osäker på huruvida antagandet av det förberedande förslaget i fråga är förenligt med unionsrätten.
- 26 Mot denna bakgrund beslutade Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio) att vilandeförklara målen och ställa följande frågor till EU-domstolen:
- ”1) Utgör artikel 6 i [livsmiljödirektivet], jämförd med [Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (EUT L 20, 2010, s. 7)], i tillämpliga delar, hinder för en nationell primärlagstiftning och därtill knutna sekundärrättsliga genomförandebestämmelser, såsom de ovan angivna, som möjliggör för ett organ ’i sista instans’ – som har behörighet att anta ett beslut om huruvida ett förslaget byggprojekt uppfyller gällande miljökrav i händelse av ett negativt yttrande från ministern för miljö, natur- och havsskydd – att anta detta beslut och därmed tillåta ett fortsatt förfarande under återopande av att det föreligger ett väsentligt allmänintresse, trots att det offentliga miljöskyddsorganet har förklarat att det saknas möjlighet att anta föreskrifter eller vidta åtgärder som mildrar miljöpåverkan för den variant av projektet för vilket godkännande söks och vilket redan har varit föremål för en negativ miljökonsekvensbedömning?
- 2) Utgör nämnda direktiv hinder för en lösning, såsom den som valts, som, för att kunna godkänna det förberedande byggnadsprojekt som varit föremål för en miljökonsekvensbedömning, har hänvisat till ett ’väsentligt allmänintresse’ som väger tyngre än miljöintresset, trots att detta intresse enbart grundar sig på projektets ekonomiska fördelar, att det dessutom möter de landskapsmässiga, historiska, kulturella och socioekonomiska skyddsbehoven och behovet av att färdigställa ett transeuropeiskt vägnät, i det här fallet TEN-T, som definierats som ’övergripande’ i förordning (EU) nr 1315/2013, och trots att det finns en alternativ lösning som redan är godkänd ur miljösynpunkt?

- 3) Är den valda lösningen i det aktuella fallet – enligt vilken det ansetts möjligt att, trots att den aktuella vägsträckan varit föremål för en negativ miljökonsekvensbedömning, inbegripet en bedömning enligt [livsmiljödirektivet], skjuta upp ytterligare undersökningar och studier av dess konsekvenser för miljön till den slutliga fasen av projektet, i stället för att ålägga tillståndssökanden ytterligare undersökningar och studier för att mildra de ekonomiska och landskapsmässiga effekterna [på miljön] av den alternativa vägsträckan, som redan godkänts ur miljösynpunkt – förenlig med ovannämnda [unionslagstiftning]?
- 4) Utgör, under dessa förhållanden och om svaret på den första, den andra och den tredje frågan är att ovan nämnda bestämmelser är förenliga med unionsrätten, nämnda direktiv hinder för en lösning, såsom den som valts, enligt vilken en negativ miljökonsekvensbedömning – utfärdad av den behöriga myndigheten i förfarandet för godkännande av det förberedande byggnadsprojektet – inte anses bindande, vilket innebär att de mer långtgående undersökningarna och studierna av [det aktuella] projektets påverkan på landskapet och miljön, med särskild hänvisning till miljökonsekvensbedömningen och de åtgärder för att mildra och kompensera för miljöpåverkan som därmed ska vidtas, skjuts upp till den slutliga fasen av projektet?
- 5) Utgör ovannämnda direktiv hinder för en lösning, såsom den valda, där tillståndssökanden vid utarbetandet av den slutgiltiga projektspecifikationen ska beakta de föreskrifter, synpunkter och rekommendationer som rör landskap och miljö som den myndighetsöverskridande samverkansgruppen utfärdat med avseende på det förberedande projektet, trots att det behöriga miljöskyddsorganet beträffande detta projekt har påpekat att det är omöjligt att anta föreskrifter och vidta åtgärder för att mildra miljöpåverkan när det gäller den variant av projektet som är under bedömning?
- 6) Utgör ovannämnda direktiv hinder för en lösning, såsom den valda, där sökanden även har uppmanats att genomföra fördjupade undersökningar av projektets miljöpåverkan, inklusive en så kallad 'lämplig bedömning', vilken ska göras i enlighet med de krav som uppställs i gällande lagstiftning och på grundval av vilken den aktuella miljökonsekvensbedömningen ska genomföras?
- 7) Utgör ovannämnda direktiv hinder för en lösning, såsom den valda, där en tredje part (Regionen Lazio) har utnämnts, utöver den enhet som normalt är ansvarig (den kommitté vid ministeriet för miljö, natur- och havsskydd som är ansvarig för miljökonsekvensbedömningen), för att kontrollera den miljökonsekvensbedömning som bifogats det slutgiltiga byggnadsprojektet och även för att avgöra huruvida ytterligare åtgärder för att mildra och kompensera för miljöpåverkan är nödvändiga för att skydda och bevara delar av miljön och landskapet i det aktuella området, vilket innebär att den kommitté vid ministeriet för miljö, natur- och havsskydd som är ansvarig för miljökonsekvensbedömningen endast i efterhand kan yttra sig i enlighet med artikel 185.4 och 185.5 i lagstiftningsdekret nr 163/06 över huruvida det slutliga projektet för byggandet av den aktuella vägen är förenlig med de landskaps- och miljömässiga kraven för området, efter det att nämnda kontroll tillförts handlingarna i ärendet?"

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första och den andra tolkningsfrågan

- ²⁷ Den hänskjutande domstolen har ställt den första och den andra frågan, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 6 i livsmiljödirektivet, jämförd med direktiv 2009/147 i den mån det direktivet är tillämpligt i det nationella målet, ska tolkas så, att den utgör hinder för nationella bestämmelser som gör det möjligt att med hänsyn till tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, fullfölja förfarandet för godkännande av en plan eller ett projekt vars konsekvenser för

ett särskilt bevarandeområde inte kan mildras, och det redan föreligger ett negativt yttrande beträffande planen eller projektet från den behöriga myndigheten, när det finns en alternativ lösning som redan har godkänts ur miljösynpunkt.

- 28 I artikel 1 l i livsmiljödirektivet definieras ett särskilt bevarandeområde som "ett område av gemenskapsintresse som medlemsstaterna har utsett genom lagar och andra författningar eller genom avtal, och där nödvändiga åtgärder genomförs för att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöerna eller populationerna av de arter för vilka området utsetts".
- 29 I artikel 6 i direktivet föreskrivs åtgärder för att skydda särskilda bevarandeområden. I punkt 3 anges särskilt under vilka förutsättningar planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som kan påverka området på ett betydande sätt, kan godkännas.
- 30 Genom dekret av ministern för miljö, natur- och havsskydd av den 6 december 2016 utsågs området "Fiume Mignone (basso corso)" till särskilt bevarandeområde. Det framgår dessutom av de förklaringar som lämnats av den hänskjutande domstolen att projektet att bygga den aktuella vägsträckan kan komma att påverka detta område i betydande utsträckning. Detta projekt omfattas följaktligen av tillämpningsområdet för artikel 6 i livsmiljödirektivet.
- 31 Direktiv 2009/147 är däremot inte tillämpligt i ett sådant mål som det vid den nationella domstolen. Sökandena i målet vid den nationella domstolen har visserligen gjort gällande att det förekommer rödfalk i det område som projektet sträcker sig över. Denna art återfinns i bilaga I till detta direktiv och är föremål för särskilda skyddsåtgärder. I artikel 7 i livsmiljödirektivet föreskrivs emellertid att de förpliktelser som följer av artikel 6 i detta direktiv ska ersätta de förpliktelser som uppstår av att en art upptas i förteckningen över arter som skyddas enligt direktiv 79/409. Sistnämnda direktiv har kodifierats och kompletterats genom direktiv 2009/147 från och med dagen för klassificering enligt detta direktiv, om detta datum infaller efter dagen för livsmiljödirektivets genomförande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 juni 2002, kommissionen/Irland, C-117/00, EU:C:2002:366, punkt 25, och dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (Białowieżaskogen), C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 109). Det är således endast bestämmelserna i livsmiljödirektivet som ska tolkas.
- 32 I artikel 6.2 i direktivet åläggs medlemsstaterna en allmän skyldighet att vidta lämpliga åtgärder för att i de särskilda bevarandeområdena förhindra försämring av livsmiljöerna och betydande störningar av de arter för vilka dessa områden har utsetts (dom av den 7 september 2004, Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 32, och dom av den 20 september 2007, kommissionen/Italien, C-304/05, EU:C:2007:532, punkt 92). Denna skyldighet bidrar till projektet att skapa ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät, såsom anges i sjunde skälet i direktivet (dom av den 20 september 2007, kommissionen/Italien, C-304/05, EU:C:2007:532, punkt 93).
- 33 I artikel 6.3 i livsmiljödirektivet föreskrivs ett förfarande som är tillämpligt på särskilda bevarandeområden och som syftar till att, med hjälp av en förhandskontroll, säkerställa att planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som kan påverka området på ett betydande sätt, endast godkänns under förutsättning att området inte kommer att ta skada (dom av den 7 september 2004, Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 34, dom av den 26 oktober 2006, kommissionen/Portugal, C-239/04, EU:C:2006:665, punkt 19, och dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl., C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 43).
- 34 I denna bestämmelse föreskrivs således ett förfarande i två faser. I den första fasen ska medlemsstaterna göra en lämplig bedömning av en plans eller ett projekts konsekvenser för ett skyddat område om det finns en risk för att planen eller projektet påverkar området på ett betydande

sätt. I den andra fasen, som äger rum efter ovannämnda lämpliga bedömning, krävs det för att en sådan plan eller ett sådant projekt ska kunna godkännas att det berörda området inte kommer att ta skada (dom av den 11 april 2013, Sweetman m.fl., C-258/11, EU:C:2013:220, punkterna 29 och 31, och dom av den 7 november 2018, Holohan m.fl., C-461/17, EU:C:2018:883, punkt 31).

- 35 I artikel 6.4 i livsmiljödirektivet föreskrivs att om en plan eller ett projekt, trots att slutsatserna av den bedömning som utfördes i enlighet med artikel 6.3 första meningen i det direktivet var negativa, måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär, och det inte finns alternativa lösningar, så ska medlemsstaten vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande (se dom av den 20 september 2007, kommissionen/Italien, C-304/05, EU:C:2007:532, punkt 81).
- 36 Artikel 6.4 i livsmiljödirektivet ska, i egenskap av undantagsbestämmelse i förhållande till tillståndskravet i artikel 6.3 andra meningen i samma direktiv, tolkas restriktivt (dom av den 20 september 2007, kommissionen/Italien, C-304/05, EU:C:2007:532, punkt 82, och dom av den 17 april 2018, kommissionen/Polen (Białowieżaskogen), C-441/17, EU:C:2018:255, punkt 189).
- 37 Det framgår således av artikel 6.3 i livsmiljödirektivet att de behöriga nationella myndigheterna i princip inte ska godkänna en plan eller ett projekt som riskerar att skada det berörda området. Trots dess negativa konsekvenser för området kan planen eller projektet emellertid undantagsvis genomföras på de villkor som anges i artikel 6.4 i direktivet, om genomförandet är nödvändigt av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse.
- 38 I ett sådant fall följer det av målsättningen att bevara särskilda områden, vilken ligger till grund för artikel 6 i livsmiljödirektivet, att skador på det berörda området ska begränsas i största möjliga utsträckning. Med hänsyn till ordalydelsen i artikel 6.4 i direktivet krävs det emellertid inte, för möjligheten ge tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse företräde framför skydd för ett särskilt bevarandeområde, att skadorna på detta område ska kunna mildras i tillräcklig utsträckning. Avsikten med denna bestämmelse var således att målet att bevara livsmiljöer samt vilda djur och växter i de särskilda bevarandeområdena under exceptionella omständigheter kan ge vika för andra särskilt angelägna hänsyn till allmänintresset, dock under förutsättning att den berörda medlemsstaten vidtar de kompensationsåtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att det europeiska ekologiska nätet Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande.
- 39 Den hänskjutande domstolen har, när det gäller ”den gröna sträckningen”, angett att de tvingande orsaker av väsentligt allmänintresse som har åberopats grundar sig på lägre kostnader för anläggningsarbetena, och denna sträcknings förenlighet med skyddet för landskapsmässiga, historiska, kulturella och socioekonomiska faktorer samt behovet av att slutföra ett transeuropeiskt vägnät.
- 40 Det ska i detta hänseende påpekas att det i artikel 6.4 i livsmiljödirektivet föreskrivs att skada på ett särskilt bevarandeområde endast är tillåten, även om den är motiverad, om den verkligen är oundviklig, det vill säga om alternativa lösningar saknas.
- 41 Vad gäller den ekonomiska kostnaden för de åtgärder som skulle kunna beaktas inom ramen för prövningen av alternativa lösningar, konstaterar domstolen att med beaktande av den restriktiva tolkning som ska göras av artikel 6.4 i livsmiljödirektivet, såsom det erinrats om i punkt 34 ovan, kan det inte godtas att enbart den ekonomiska kostnaden för sådana åtgärder ska vara avgörande för valet av alternativa lösningar i enlighet med denna bestämmelse (dom av den 14 januari 2016, Grüne Liga Sachsen m.fl., C-399/14, EU:C:2016:10, punkt 77).
- 42 I förevarande fall framgår det av de uppgifter som lämnats till EU-domstolen att det finns en variant av det projekt som är aktuellt i det nationella målet, kallat ”den violetta sträckningen”, som under år 2004 erhöll ett positivt yttrande från ministeriet för miljö, natur- och havsskydd.

- 43 Det ankommer på den hänskjutande domstolen att med utgångspunkt i artikel 6.4 i livsmiljödirektivet pröva huruvida ”den violetta sträckningen” ska anses utgöra en alternativ lösning som medför mindre olägenheter för det särskilda bevarandeområdet ”Fiume Mignone (basso corso)” än ”den gröna sträckningen”.
- 44 Mot bakgrund av det ovanstående ska den första och den andra frågan besvaras enligt följande. Artikel 6 i livsmiljödirektivet ska tolkas så, att den inte utgör hinder för nationella bestämmelser som gör det möjligt att med hänsyn till tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, fullfölja förfarandet för godkännande av en plan eller ett projekt vars konsekvenser för ett särskilt bevarandeområde inte kan mildras, och det redan föreligger ett negativt yttrande beträffande planen eller projektet från den behöriga myndigheten, förutsatt att det inte finns någon alternativ lösning som medför mindre olägenheter för det berörda området, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva.

Den tredje och den fjärde frågan

- 45 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje och den fjärde frågan, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida, artikel 6 i livsmiljödirektivet ska tolkas så, att den utgör hinder för nationella bestämmelser som gör det möjligt att skjuta upp genomförandet av fördjupade bedömningar och undersökningar av en plans eller ett projekts konsekvenser för ett särskilt bevarandeområde och fastställandet av lämpliga åtgärder för att kompensera för eller mildra miljöpåverkan, till den slutliga fasen av planen eller projektet, i det fall planen eller projektet har erhållit ett negativt yttrande enligt artikel 6.3 i detta direktiv avseende dess konsekvenser för det särskilda bevarandeområdet, och den berörda medlemsstaten med stöd av direktivets artikel 6.4 ändå har beslutat att genomföra planen eller projektet med hänsyn till tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse.
- 46 Den tredje och den fjärde frågan innehåller i själva verket tre olika frågeställningar.
- 47 För det första har den hänskjutande domstolen ställt dessa frågor för att få klarhet i huruvida artikel 6 i livsmiljödirektivet ska tolkas så, att den utgör hinder för nationella bestämmelser enligt vilka det är möjligt att skjuta upp genomförandet av andra mer djupgående bedömningar och undersökningar av en plans eller ett projekts konsekvenser för ett särskilt bevarandeområde till den slutliga fasen av planen eller projektet, när den förberedande planen eller projektet inte har godkänts i samband med bedömningen av konsekvenserna för detta område.
- 48 Enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet får den behöriga nationella myndigheten inte godkänna planen eller projektet i fråga om det fortfarande inte är säkerställt att planen eller projektet inte har skadlig inverkan på det berörda området. Eftersom denna bestämmelse inbegriper försiktighetsprincipen, möjliggör bestämmelsen att den skadliga inverkan av planer eller projekt på skyddade områden effektivt kan förebyggas. Målsättningen att bevara områden som eftersträvas med denna bestämmelse skulle inte kunna säkerställas lika effektivt genom ett mindre restriktivt kriterium för godkännande (dom av den 7 september 2004, Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, punkterna 57 och 58, dom av den 11 april 2013, Sweetman m.fl., C-258/11, EU:C:2013:220, punkt 41, och dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl., C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 53).
- 49 Bedömningen enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet får således inte innehålla några brister och måste omfatta fullständiga, exakta och slutliga bedömningar och slutsatser, på grundval av vilka varje rimligt vetenskapligt tvivel kan skingras vad gäller de planerade arbetenas inverkan på det berörda skyddade området (se, bland annat, dom av den 11 april 2013, Sweetman m.fl., C-258/11, EU:C:2013:220, punkt 44, och dom av den 15 maj 2014, Briels m.fl., C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 27).

- 50 Härav följer att den bedömning som föreskrivs i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet inte kan genomföras med giltig verkan på grundval av bedömningar och undersökningar som genomförs i ett senare skede. Om det således anses nödvändigt med en kompletterande eller fördjupad bedömning, kan en bedömning av konsekvenserna av en plan eller ett projekt för ett särskilt bevarandeområde inte anses utgöra en sådan bedömning som avses i denna bestämmelse.
- 51 I förevarande fall framgår det av handlingarna i målet att den behöriga myndigheten uttryckligen har angett att den önskar tillämpa artikel 6.4 i livsmiljödirektivet. Såsom utgörande ett undantag från kriteriet om godkännande i artikel 6.3 i detta direktiv kan artikel 6.4 i direktivet endast tillämpas efter det att konsekvenserna av en plan eller ett projekt har bedömts i enlighet med nämnda artikel 6.3 (dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl., C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 60).
- 52 Det är nämligen en absolut nödvändig förutsättning för att tillämpa artikel 6.4 i livsmiljödirektivet att det finns kännedom om dessa konsekvenser med avseende på bevarandemålen för området i fråga, eftersom villkoren för att tillämpa undantagsbestämmelsen, i avsaknad av sådana uppgifter, annars inte kan bedömas. Vid bedömningen av huruvida det föreligger tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse och huruvida det finns alternativa lösningar som påverkar området i mindre utsträckning, ska en avvägning göras mot den skada på området som planen eller projektet i fråga kan medföra (dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl., C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 61 och där angiven rättspraxis).
- 53 Härav följer att den behöriga myndigheten i det nationella målet, genom att tillämpa bestämmelserna i artikel 6.4 i livsmiljödirektivet, med nödvändighet ansåg att den negativa bedömningen av det aktuella projektets konsekvenser för det berörda särskilda bevarandeområdet som redan gjorts var en sådan bedömning som föreskrivs i artikel 6.3 i detta direktiv. Denna bedömning kunde därför inte kompletteras av det skäl som angetts i punkt 48 i förevarande dom.
- 54 Den hänskjutande domstolen har även ställt den tredje och den fjärde frågan för att få klarhet i huruvida artikel 6 i livsmiljödirektivet ska tolkas så, att den utgör hinder för nationella bestämmelser som gör det möjligt att skjuta upp fastställandet av åtgärder som mildrar miljöpåverkan till den slutliga fasen av planen eller projektet, i det fall planen eller projektet i fråga inte godkändes i samband med konsekvensbedömningen för ett särskilt bevarandeområde.
- 55 Domstolen konstaterar inledningsvis att ordalydelsen i artikel 6 i livsmiljödirektivet inte innehåller någon hänvisning till begreppet "åtgärd som mildrar miljöpåverkan" (dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl., C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 57).
- 56 Om detta uttryck avser skyddsåtgärder som syftar till att förhindra eller minska en plans eller ett projekts negativa konsekvenser för det berörda området, innebär det ovan i punkt 49 nämnda kravet på att bedömningen av en plan eller ett projekt enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet ska innehålla fullständiga, exakta och slutliga bedömningar och slutsatser en skyldighet att bedöma dessa åtgärder tillsammans med själva planen eller projektet och således att nämnda åtgärder ska integreras i planen eller projektet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl., C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkt 54). Åtgärderna kan således inte ändra planen eller projektet i fråga efter denna bedömning. Att tillåta att planen eller projektet ändras genom åtgärder som mildrar miljöpåverkan, efter det att konsekvenserna av projektet för det berörda området har bedömts, skulle nämligen innebära att dessa åtgärders konsekvenser för området som sådana, liksom konsekvenserna av planen eller det slutliga projektet, inte bedöms, vilket strider mot målen i artikel 6 i direktivet.
- 57 Denna artikel utgör följaktligen hinder för bestämmelser enligt vilka fastställandet av åtgärder för att mildra en plans eller ett projekts konsekvenser för ett särskilt bevarandeområde får skjutas upp till ett senare skede än tidpunkten för den lämpliga bedömningen av konsekvenserna, i den mening som avses i direktivets artikel 6.3.

- 58 För det tredje har den hänskjutande domstolen ställt den tredje och den fjärde frågan för att få klarhet i huruvida artikel 6 i livsmiljödirektivet ska tolkas så, att den utgör hinder för nationella bestämmelser enligt vilka det är möjligt att skjuta upp kompensationsåtgärder till den slutliga fasen av planen eller projektet, i det fall planen eller projektet i fråga inte godkändes i samband med konsekvensbedömningen för ett särskilt bevarandeområde.
- 59 Enligt artikel 6.4 i livsmiljödirektivet ska den berörda medlemsstaten vidta nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande, om en plan eller ett projekt, trots en negativ bedömning av konsekvenserna för det berörda området och trots att alternativa lösningar saknas, måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse.
- 60 Kompensationsåtgärderna fastställs således i förekommande fall efter en sådan lämplig bedömning av konsekvenserna som föreskrivs i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet.
- 61 Såsom det har erinrats om i punkterna 51 och 52 i förevarande dom kan artikel 6.4 i detta direktiv nämligen endast tillämpas efter det att konsekvenserna av en plan eller ett projekt har bedömts i enlighet med bestämmelserna i direktivets artikel 6.3.
- 62 Dessutom motiverar kompensationsåtgärdernas art att de fastställs efter en lämplig bedömning av en plans eller ett projekts negativa konsekvenser för det berörda området. Dessa åtgärder syftar till att få verkningar på en annan nivå, bland annat efter genomförandet av den aktuella planen eller projektet, för att säkerställa eller återställa det europeiska ekologiska nätet Natura 2000, så att det totalt sett förblir sammanhängande, med hänsyn till de oundvikliga skador som planen eller projektet orsakar det berörda särskilda bevarandeområdet.
- 63 De nödvändiga kompensationsåtgärderna ska således fastställas efter den bedömning som föreskrivs i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, om planen eller projektet i fråga kommer att genomföras trots dess negativa konsekvenser för det berörda särskilda bevarandeområdet och om de övriga villkoren för att tillämpa artikel 6.4 i detta direktiv är uppfyllda.
- 64 Av vad som anförts följer att den tredje och den fjärde frågan ska besvaras enligt följande. Artikel 6 i livsmiljödirektivet ska tolkas så – för det fall en plan eller ett projekt har getts en negativ bedömning enligt artikel 6.3 i detta direktiv vad gäller planens eller projektets konsekvenser för ett särskilt bevarandeområde, och medlemsstaten trots detta har beslutat att med stöd av direktivets artikel 6.4 genomföra planen eller projektet med hänsyn till tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse – att den utgör hinder för nationella bestämmelser som gör det möjligt, efter en negativ bedömning enligt punkt 3 i denna artikel och före det slutliga antagandet av planen eller projektet enligt punkt 4 i denna artikel, att komplettera planen eller projektet med åtgärder som mildrar dess konsekvenser för detta område och som tillåter en fortsatt bedömning av dessa konsekvenser. Däremot utgör artikel 6 i livsmiljödirektivet, under samma omständigheter, inte hinder för bestämmelser som gör det möjligt att fastställa kompensationsåtgärder inom ramen för samma beslut, förutsatt att även övriga villkor för att tillämpa artikel 6.4 i detta direktiv är uppfyllda.

Den femte och den sjätte frågan

- 65 Den hänskjutande domstolen har ställt den femte och den sjätte frågan, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida livsmiljödirektivet ska tolkas så, att det utgör hinder för nationella bestämmelser enligt vilka tillståndssökanden, efter det att den behöriga myndigheten har gjort en negativ bedömning, ska göra en bedömning av planens eller projektets konsekvenser för det berörda särskilda bevarandeområdet och i den slutliga planen eller projektet införa föreskrifter, synpunkter och rekommendationer av landskapsmässig och miljömässig karaktär.

- 66 Domstolen konstaterar för det första att varken livsmiljödirektivet eller domstolens praxis utgör hinder för att tillståndssökanden, till stöd för en ansökan om godkännande av en plan eller ett projekt, ges ansvaret att inge en undersökning av planens eller projektets konsekvenser för det berörda särskilda bevarandeområdet, på grundval av vilken den behöriga myndigheten sedan gör en bedömning av planens eller projektets konsekvenser för detta område, i den mening som avses i artikel 6.3 i direktivet.
- 67 För det andra framgår det av lydelsen i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet att denna bedömning inte ankommer på tillståndssökanden utan på den behöriga myndigheten, det vill säga den offentliga myndighet som medlemsstaterna utser för att utföra de uppgifter som följer av detta direktiv (dom av den 7 november 2018, *Holohan m.fl.*, C-461/17, EU:C:2018:883, punkt 44).
- 68 För det tredje får, såsom har angetts i punkt 56 i denna dom, en plan eller ett projekt inte ändras efter det att dess konsekvenser för det berörda särskilda bevarandeområdet har bedömts. I annat fall skulle detta stå i strid med den fullständiga och slutgiltiga karaktären på denna bedömning och den garanti som den innebär för bevarandet av detta område. Tillståndssökanden får således inte åläggas att införa föreskrifter, synpunkter och rekommendationer avseende planen eller projektet i fråga när den behöriga myndighetens redan har gjort en negativ bedömning av planen eller projektet, såvida den därmed ändrade versionen av planen eller projektet inte blir föremål för en ny bedömning av myndigheten.
- 69 För det fjärde avses med de ändringar som inte får göras av en plan eller ett projekt efter bedömningen av dess konsekvenser för ett särskilt bevarandeområde endast sådana ändringar som kan ha en betydande inverkan på detta område. Parametrar för vilka det inte föreligger några vetenskapliga tvivel om att deras effekter inte kan påverka området kan däremot helt och hållet överlåtas till tillståndssökandens senare beslut (dom av den 7 november 2018, *Holohan m.fl.*, C-461/17, EU:C:2018:883, punkt 46).
- 70 Mot bakgrund av det ovanstående ska den femte och den sjätte frågan besvaras på följande sätt. Livsmiljödirektivet ska tolkas så, att det inte utgör hinder för nationella bestämmelser enligt vilka tillståndssökanden ska genomföra en undersökning av en plans eller ett projekts konsekvenser för det berörda särskilda bevarandeområdet, på grundval av vilken den behöriga myndigheten gör en bedömning av dessa konsekvenser. Detta direktiv utgör däremot hinder för nationella bestämmelser enligt vilka tillståndssökanden får åläggas att i den slutliga planen eller det slutliga projektet införa föreskrifter, synpunkter och rekommendationer av landskaps- och miljömässig karaktär efter det att den behöriga myndigheten har gjort en negativ bedömning av planen eller projektet, utan att denna myndighet behöver göra en ny bedömning av den på detta sätt ändrade versionen av planen eller projektet.

Den sjunde frågan

- 71 Den hänskjutande domstolen har ställt den sjunde frågan för att få klarhet i huruvida livsmiljödirektivet ska tolkas så, att det utgör hinder för nationella bestämmelser enligt vilka en annan myndighet än den som har till uppgift att bedöma en plans eller ett projekts konsekvenser för ett särskilt bevarandeområde får utses för att kontrollera den undersökning av konsekvenserna för detta område som ska bifogas planen eller projektet.
- 72 Eftersom livsmiljödirektivet för det första inte innehåller några uppgifter om den myndighet som är behörig att bedöma konsekvenserna för de särskilda bevarandeområdena av planer eller projekt som kan påverka sådana områden på ett betydande sätt, ska livsmiljödirektivet tolkas så, att det överlåter åt medlemsstaterna att utse denna myndighet.

- 73 För det andra måste, såsom domstolen har erinrat om i punkt 49 ovan, bedömningen av en plan eller ett projekts konsekvenser för ett särskilt bevarandeområde enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet omfatta fullständiga, exakta och slutliga bedömningar och slutsatser, på grundval av vilka varje rimligt vetenskapligt tvivel kan skingras vad gäller de planerade arbetenas inverkan på det berörda skyddade området (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 april 2013, Sweetman m.fl., C-258/11, EU:C:2013:220, punkt 44, och dom av den 15 maj 2014, Briels m.fl., C-521/12,, EU:C:2014:330, punkt 27). När en bedömning har gjorts, såsom i förevarande fall, får därför, såsom har angetts ovan i punkterna 51–53, någon fortsatt eller kompletterande bedömning inte göras, vare sig av den myndighet som har utfört den eller av någon annan myndighet.
- 74 Den sjunde frågan ska således besvaras enligt följande. Livsmiljödirektivet ska tolkas så, att även om det enligt direktivet ankommer på medlemsstaterna att utse den myndighet som är behörig att bedöma en plans eller ett projekts konsekvenser för ett särskilt bevarandeområde med beaktande av de kriterier som fastställts i domstolens rättspraxis, utgör direktivet däremot hinder för att en myndighet fortsätter eller kompletterar denna bedömning när den väl har genomförts.

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 (sjätte avdelningen) följande:

- 1) **Artikel 6 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter ska tolkas så, att den inte utgör hinder för nationella bestämmelser som gör det möjligt att med hänsyn till tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, fullfölja förfarandet för godkännande av en plan eller ett projekt vars konsekvenser för ett särskilt bevarandeområde inte kan mildras och det redan föreligger ett negativt yttrande beträffande planen eller projektet från den behöriga myndigheten, förutsatt att det inte finns någon alternativ lösning som medför mindre olägenheter för det berörda området, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva.**
- 2) **Artikel 6 i direktiv 92/43 ska tolkas så – för det fall en plan eller ett projekt har getts en negativ bedömning enligt artikel 6.3 i detta direktiv vad gäller planen eller projektets konsekvenser för ett särskilt bevarandeområde, och medlemsstaten trots detta har beslutat att med stöd av direktivets artikel 6.4 genomföra planen eller projektet med hänsyn till tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse – att den utgör hinder för nationella bestämmelser som gör det möjligt, efter en negativ bedömning enligt punkt 3 i denna artikel och före det slutliga antagandet av planen eller projektet enligt punkt 4 i denna artikel, att komplettera planen eller projektet med åtgärder som mildrar dess konsekvenser för detta område och som tillåter en fortsatt bedömning av dessa konsekvenser. Däremot utgör artikel 6 i direktiv 92/43, under samma omständigheter, inte hinder för bestämmelser som gör det möjligt att fastställa kompensationsåtgärder inom ramen för samma beslut, förutsatt att även övriga villkor för att tillämpa artikel 6.4 i detta direktiv är uppfyllda.**
- 3) **Direktiv 92/43 ska tolkas så, att det inte utgör hinder för nationella bestämmelser enligt vilka tillståndssökanden ska genomföra en undersökning av en plans eller ett projekts konsekvenser för det berörda särskilda bevarandeområdet, på grundval av vilken den behöriga myndigheten gör en bedömning av dessa konsekvenser. Detta direktiv utgör däremot hinder för nationella bestämmelser enligt vilka tillståndssökanden får åläggas att i den slutliga planen eller det slutliga projektet införa föreskrifter, synpunkter och**

rekommendationer av landskaps- och miljömässig karaktär efter det att den behöriga myndigheten har gjort en negativ bedömning av planen eller projektet, utan att denna myndighet behöver göra en ny bedömning av den på detta sätt ändrade versionen av planen eller projektet.

- 4) **Direktiv 92/43 ska tolkas så, att även om det enligt direktivet ankommer på medlemsstaterna att utse den myndighet som är behörig att bedöma en plans eller ett projekts konsekvenser för ett särskilt bevarandeområde med beaktande av de kriterier som fastställts i domstolens rättspraxis, utgör direktivet däremot hinder för att en myndighet fortsätter eller kompletterar denna bedömning när den väl har genomförts.**

Underskrifter