Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tionde avdelningen)

6 mars 2025 *

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – Direktiv 2011/92/EU – Bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt – Artiklarna 2.1 och 4.2 – Projekt som omfattas av bilaga II – Projekt för tätortsbebyggelse – Artikel 4.4 och 4.5 – Exploatörens och den behöriga myndighetens skyldigheter i de fall där den berörda medlemsstaten kräver att den bedömning som föreskrivs i punkterna 4 och 5 ska ske för sådana projekt – Beaktande av ett yttrande som lämnats in av en utomstående, i vilket det anges att det aktuella projektet potentiellt kan inverka på en djurart som omfattas av det strikta skydd som föreskrivs i artikel 12 i direktiv 92/43/EEG”

I mål C-41/24,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av High Court (Förvaltningsöverdomstolen, Irland) genom beslut av den 1 december 2023, som inkom till domstolen den 22 januari 2024, i målet

Waltham Abbey Residents Association

mot

An Bord Pleanála,

Ireland,

The Attorney General,

ytterligare deltagare i rättegången:

O’Flynn Construction Co. Unlimited Company,

meddelar

DOMSTOLEN (tionde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden D. Gratsias samt domarna J. Passer (referent) och B. Smulders,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

* Rättegångsspråk: engelska.

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Waltham Abbey Residents Association, genom J. Devlin, SC, J. Kenny, BL, och D. Healy, solicitor,

– An Bord Pleanála, genom B. Foley, SC, A. Carroll, BL, och P. Reilly, solicitor,

– Irland, genom M. Browne, Chief State Solicitor, S. Finnegan, K. Hoare och A. Joyce, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av D. McGrath, SC, F. Valentine, SC, och E. O'Callaghan, BL,

– Europeiska kommissionen, genom M. Noll-Ehlers och N. Ruiz García, 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 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).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan, å ena sidan, Waltham Abbey Residents Association, en bostadsförening, och, å andra sidan, An Bord Pleanála (planläggningsmyndigheten, Irland) (nedan kallad myndigheten), Ireland (Irland) och Attorney General (riksåklagaren, Irland). Målet rör ett tillstånd som myndigheten beviljat för ett strategiskt projekt för uppförande av nya bostäder.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2011/92

3 I skälen 7–9 i direktiv 2011/92 anges följande:

”(7) Tillstånd för offentliga och privata projekt som kan antas leda till betydande miljöpåverkan bör ges först efter det att en bedömning har gjorts av den huvudsakliga miljöpåverkan som projekten kan antas medföra. …

(8) Vissa slag av projekt medför en betydande påverkan på miljön. För sådana projekt bör som regel en systematisk bedömning göras.

(9) Andra slag av projekt medför inte alltid betydande påverkan på miljön i varje enskilt fall. En bedömning av effekterna av sådana projekt bör göras när medlemsstaterna anser att de kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.”

4 I artikel 2.1 i direktivet föreskrivs följande:

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

5 I artikel 3.1 i direktivet föreskrivs följande:

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

…

b) biologisk mångfald, särskilt när det gäller arter och livsmiljöer som skyddas enligt [rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, 1992, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114), i dess lydelse enligt rådets direktiv 2013/17/EU av den 13 maj 2013 (EUT L 158, 2013, s. 193) (nedan kallat direktiv 92/43)] och [Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (EUT L 20, 2010, s. 7)],

…”

6 I artikel 4 i direktiv 2011/92 föreskrivs följande:

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

2. Om inte annat följer av artikel 2.4 ska medlemsstaterna när det gäller projekt som redovisas i bilaga II bestämma om projektet ska bli föremål för en bedömning i enlighet med artiklarna 5–10. Medlemsstaterna ska bestämma detta genom

a) granskning från fall till fall,

eller

b) gränsvärden eller kriterier som fastställs av medlemsstaten.

Medlemsstaterna får besluta att tillämpa båda de förfaranden som anges i leden a och b.

3. Vid granskning från fall till fall eller fastställande av gränsvärden eller kriterier enligt punkt 2 ska de relevanta urvalskriterier som fastställs i bilaga III beaktas. Medlemsstaterna får fastställa gränsvärden eller kriterier som avgör när projekt varken behöver omfattas av ett beslut enligt punkterna 4 och 5 eller en miljökonsekvensbedömning, och/eller gränsvärden eller kriterier som

avgör när projekt under alla omständigheter ska genomgå en miljökonsekvensbedömning utan att omfattas av ett beslut enligt punkterna 4 och 5.

4. I fall där medlemsstaterna kräver att en behovsbedömning ska ske för projekt som förtecknas i bilaga II, ska exploatören lämna information om projektets art och den betydande miljöpåverkan som det kan antas medföra. En detaljerad förteckning över sådan information som ska lämnas finns i bilaga II.A. Exploatören ska i tillämpliga fall ta hänsyn till tillgängliga resultat från andra relevanta bedömningar av miljöpåverkan som utförts i enlighet med annan unionslagstiftning än detta direktiv. Exploatören får även lämna en beskrivning av projektets särdrag och/eller åtgärder som planeras för att undvika eller förebygga vad som annars skulle kunna ha medfört en betydande negativ miljöpåverkan.

5. Den ansvariga myndigheten ska fatta sitt beslut baserat på den information som exploatören lämnar i enlighet med punkt 4, i tillämpliga fall med hänsyn till resultatet av preliminära kontroller eller bedömningar av miljöpåverkan som utförts i enlighet med annan unionslagstiftning än detta direktiv. Beslutet ska offentliggöras och:

a) om det beslutas att en miljökonsekvensbedömning krävs, ange huvudskälen till varför det krävs en sådan bedömning, med hänvisning till de relevanta kriterier som anges i bilaga III, eller

b) om det beslutas att en miljökonsekvensbedömning inte krävs, ange huvudskälen till varför det inte krävs en sådan bedömning, med hänvisning till de relevanta kriterier som anges i bilaga III och, om exploatören föreslår detta, ange projektets särdrag och/eller planerade åtgärder för att undvika eller förebygga vad som annars kanske skulle ha utgjort betydande negativ miljöpåverkan,

6. Medlemsstaterna ska se till att den ansvariga myndigheten fattar sitt beslut så snart som möjligt och inom en period på högst 90 dagar från den dag exploatören lämnat all information som krävs enligt punkt 4. I undantagsfall, t.ex. beroende på projektets art, komplexitet, lokalisering eller omfattning, kan den ansvariga myndigheten förlänga tidsfristen för att fatta sitt beslut. I så fall ska den ansvariga myndigheten skriftligen informera exploatören om skälen till detta och om beräknat beslutsdatum.”

7 Bilaga II.A till direktivet innehåller en förteckning över ”[u]ppgifter som ska lämnas av exploatören om de projekt som förtecknas i bilaga II”. Den har följande lydelse:

”1. En beskrivning av projektet, däribland särskilt
   a) en beskrivning av hela projektets fysiska karakteristika och, i tillämpliga fall, av rivningsarbeten,
   b) en beskrivning av projektets lokalisering, i synnerhet vad beträffar miljöns känslighet i de geografiska områden som antas bli påverkade av projekten.

2. En beskrivning av sådan betydande miljöpåverkan som projektet kan antas medföra.

3. En beskrivning av projektets alla troliga, mer betydande miljöeffekter, i den omfattning uppgifter om sådana effekter finns tillgängliga, av
   a) förväntade restprodukter och utsläpp samt i förekommande fall alstrande av avfall,
   b) utnyttjandet av naturresurser, framför allt jord, mark, vatten och biologisk mångfald.

4. Kriterierna i bilaga III ska i tillämpliga fall beaktas vid sammanställningen av de uppgifterna enligt punkterna 1–3.”

8 I bilaga III till direktivet anges ”[k]riterier för att fastställa om de projekt som förtecknas i bilaga II bör omfattas av en miljökonsekvensbedömning”.

Direktiv 2014/52

9 Skälen 11 och 29 i direktiv 2014/52 har följande lydelse:

”(11) De åtgärder som vidtagits för att undvika, förebygga, minska och om möjligt motverka betydande negativ miljöpåverkan, särskilt på arter och livsmiljöer som skyddas enligt [direktiv 92/43] och [direktiv 2009/147], bör bidra till att miljön inte försämras och den biologiska mångfalden inte minskar, i enlighet med [Europeiska] unionens åtaganden i [Förenta nationernas konvention om biologisk mångfald som undertecknades i Rio de Janeiro den 5 juni 1992] och målen och åtgärderna i unionens strategi för biologisk mångfald fram till 2020 som fastställs i kommissionens meddelande [till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén] av den 3 maj 2011 med titeln *Vår livförsäkring, vårt naturkapital – en strategi för biologisk mångfald i EU fram till 2020* ([KOM(2011) 244 slutlig]).

…

(29) De ansvariga myndigheterna bör vid bedömningen av om ett projekt kan antas medföra betydande miljöpåverkan utgå från de mest relevanta kriterierna och bör ta hänsyn till information som kan vara tillgänglig från bedömningar som gjorts enligt annan unionslagstiftning för att behovsbedömningen ska bli så effektiv och öppen som möjligt. Det är därför lämpligt att specificera innehållet i beslutet, särskilt i de fall då det inte krävs någon miljökonsekvensbedömning. Vidare är det god förvaltningssed att beakta spontana kommentarer som kan ha inkommit från andra källor, såsom från allmänheten eller offentliga myndigheter, även om inget formellt samråd krävs i behovsbedömningsfasen.”

Direktiv 92/43

10 I artikel 6.3 i direktiv 92/43 föreskrivs följande:

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

11 I artikel 12.1 i direktivet föreskrivs följande:

”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-, uppfödnings-, övervintrings- och flyttningsperioder,

c) att avsiktligt förstöra eller samla in ägg i naturen,

d) att skada eller förstöra parningsplatser eller rastplatser.”

12 I bilaga IV a till direktivet anges ”[a]lla arter” av fladdermöss som tillhör underordningen ”microchiroptera”.

Irländsk rätt

Plan- och byggförordningen från år 2001

13 I artikel 109 i Planning and Development Regulations 2001 (plan- och byggförordningen från år 2001), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet, föreskrivs följande:

”…

2B) a) Om en ansökan om bygglov avseende ett projekt som ligger under det fastställda gränsvärdet inte åtföljs av en miljökonsekvensbeskrivning, utan åtföljs av de uppgifter som anges i bilaga 7A och punkt 2A, eller om en sökande lämnar in dessa uppgifter till myndigheten i enlighet med ett krav som fastställs i punkt 2 b ii, ska myndigheten granska åtminstone projektets art, omfattning eller lokalisering i syfte att fatta ett beslut.

b) Myndigheten ska fatta ett beslut inom ramen för den preliminära kontrollen, och

i) om den fastställer att det inte finns någon verklig sannolikhet för att det föreslagna projektet medför en betydande miljöpåverkan, ska den besluta att det inte krävs någon miljökonsekvensbedömning, eller

ii) om den fastställer att det finns en verklig sannolikhet för att det föreslagna projektet medför en betydande miljöpåverkan, ska den

I) fastställa att projektet kan antas medföra en sådan påverkan, och

II) genom ett skriftligt meddelande som ska delges sökanden begära att sökanden ska inkomma med en miljökonsekvensbedömning till myndigheten och uppfylla kraven i artikel 112.

…

4) a) När myndigheten fattar sitt beslut inom ramen för den preliminära kontrollen enligt punkt 2B för att fastställa huruvida det finns en verklig sannolikhet för att det föreslagna projektet medför en betydande miljöpåverkan eller ej, ska den beakta följande

i) kriterierna i bilaga 7,

ii) de uppgifter som lämnats i enlighet med bilaga 7A,

iii) den kompletterande information, om sådan finns, som anges i punkt 2A a och, i förekommande fall, den beskrivning som anges i punkt 2A b.

iv) tillgängliga resultat, när de är relevanta, av preliminära kontroller eller bedömningar av miljöpåverkan som utförts i enlighet med annan unionslagstiftning än [direktiv 2011/92], och

v) den betydande påverkan som ett projekt på eller i något av följande skulle ha, eller eventuellt kan ha på
   I) ett europeiskt område,
   II) ett område som omfattas av en anmälan enligt section 16.2 b i Wildlife (Amendment) Act 2000 (No 38 of 2000) (lag nr 38 från år 2000 om vilda djur och växter (ändring)),
   III) ett område som enligt section 18 i lag nr 38 från år 2000 om vilda djur och växter (ändring) har utsetts till naturskyddsområde,
   IV) mark som upprättats eller erkänts som naturreservat i den mening som avses i section 15 eller 16 i Wildlife Act 1976 (No 39 of 1976) (lag nr 39 från år 1976 om vilda djur och växter),
   V) mark som enligt section 17 i lag nr 39 från år 1976 om vilda djur och växter betecknas som ett reservat för fauna eller flora,
   VI) en plats, ställer eller ett landmärke av ekologiskt intresse vars bevarande, vård eller skydd är ett mål för en detaljplan eller en lokal stadsplan, ett förslag till detaljplan eller ett förslag till lokal stadsplan, eller en föreslagen ändring av detaljplanen för det område där projektet föreslås genomföras, eller
   VII) en plats som ministern för kultur, arv och Gaeltacht har fört upp i en förteckning över föreslagna naturskyddsområden som offentliggjorts på webbplatsen för förvaltningen av nationalparker och vilda djur och växter.

b) Det beslut som myndigheten fattar inom ramen för den preliminära kontrollen enligt punkt 2B, avseende huruvida det, beroende på omständigheterna, finns en verklig sannolikhet för att det föreslagna projektet medför en betydande miljöpåverkan eller ej, inbegripet de huvudsakliga skälen och övervägandena mot bakgrund av de relevanta kriterierna i bilaga 7, vilka ligger till grund för beslutet, och varje meddelande enligt punkt 2C c, ska placeras och bevaras tillsammans med de handlingar som rör ansökan om bygglov.

5) Om det beslut som fattas inom ramen för den preliminära kontrollen enligt punkt 2B är att det föreslagna projektet inte kan antas medföra betydande miljöpåverkan och sökanden i enlighet med punkt 2A b har lämnat en beskrivning av det föreslagna projektets eventuella särdrag och de eventuella åtgärder som planeras för att undvika eller förebygga vad som annars skulle kunna ha medfört en betydande negativ miljöpåverkan, ska myndigheten ange dessa eventuella särdrag och dessa eventuella åtgärder i beslutet.

…”

14 I artikel 299B.2 i förordningen föreskrivs följande:

”b) i) Om de uppgifter som avses i punkt 1 b ii II har lämnats av sökanden, ska myndigheten granska åtminstone projektets art, omfattning eller lokalisering i syfte att fatta ett beslut inom ramen för den preliminära kontrollen.

ii) Myndigheten ska fatta ett beslut inom ramen för den preliminära kontrollen, och
   I) om den fastställer att det inte finns någon verklig sannolikhet för att det föreslagna projektet medför en betydande miljöpåverkan, ska den besluta att det inte krävs någon miljökonsekvensbedömning, eller
   II) om den fastställer att det finns en verklig sannolikhet för att det föreslagna projektet medför en betydande miljöpåverkan, ska den
      A) fastställa att projektet kan antas medföra en sådan påverkan, och

B) vägra att handlägga ansökan i enlighet med section 8.3 a i Planning and Development (Housing and Residential Tenancies) Act 2016 (plan- och bygglagen (bostäder och hyresbostäder) från år 2016 (nedan kallad lagen från år 2016)).”

Lagen från år 2016

15 I section 8.3 i lagen från år 2016 föreskrivs följande:

”a) Myndigheten får besluta att vägra att handlägga en ansökan som lämnats in i enlighet med section 4.1 om den anser att tillståndsansökan, eller miljökonsekvensbeskrivningen eller Natura-konsekvensbeskrivningen, om en sådan krävs, är otillräcklig eller ofullständig, särskilt med hänsyn till tillståndsförordningarna och alla förordningar som antagits med stöd av section 12 eller section 177 i (Planning and Development Act 2000 (plan- och bygglagen från år 2000)), eller till varje samråd som genomförts i enlighet med section 6.

…”

16 I section 9.5 i lagen från år 2016 föreskrivs följande:

”Om myndigheten inte har använt sin befogenhet enligt section 8.3 för att vägra att handlägga en ansökan, ska ingenting i den punkten tolkas så, att det hindrar myndigheten från att vägra att bevilja tillstånd för ett föreslaget strategiskt bostadsprojekt med avseende på en ansökan enligt section 4, om den anser att det är för tidigt att genomföra det föreslagna projektet med hänsyn till att den miljökonsekvensbeskrivning eller den Natura-konsekvensbeskrivning som lämnats in tillsammans med tillståndsansökan, om en sådan krävs, är otillräcklig eller ofullständig.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

17 Målet vid den nationella domstolen rör ett strategiskt bostadsprojekt för uppförande av 123 lägenheter och tillhörande arbeten i Ballincollig (Irland).

18 Inför ansökan om tillstånd för projektet genomfördes en trädstudie och två förhandsbedömningsrapporter upprättades på exploatörens vägnar, den första för den bedömning av projektets miljöpåverkan som avses i direktiv 2011/92 (nedan kallad miljökonsekvensbedömning) och den andra för att på lämpligt sätt kunna bedöma projektets konsekvenser för de områden som utsetts till särskilda bevarandeområden eller särskilda skyddsområden i enlighet med artikel 6.3 i direktiv 92/43.

19 Den första rapporten innehåller inte någon särskild analys av fauna och flora, det hänvisas inte till projektets inverkan på fladdermöss och det hänvisas inte till den biologiska mångfalden i den utvärderingstabell som ingår i rapporten. Det finns inte heller något särskilt omnämnande av projektets faktiska inverkan på fladdermöss i den andra rapporten, eftersom den rapporten endast innehåller en allmän hänvisning till att ”störningar på faunan kan vara en direkt följd av förlust av livsmiljö (till exempel holkar för fladdermöss) eller en indirekt följd av buller, vibrationer och ökad aktivitet i samband med byggande och exploatering”. Den enda hänvisningen till biologisk mångfald finns i den andra rapporten, i vilken det emellertid endast hänvisas till Natura 2000-områden och inte till ekosystemet på själva byggplatsen.

20 Vad gäller trädbedömningen utfördes denna under en enda dag och tretton träd som skulle avverkas identifierades. Vid denna bedömning beaktades inte fladdermössens faktiska eller potentiella användning av träden eller huruvida det berörda området användes av fladdermössen för att söka föda eller förflytta sig. Även om det i förhandsbedömningsrapporten avseende miljökonsekvensbedömningen föreslås att den befintliga vegetationen inom detta område ”i möjligaste mån” ska bevaras och det anges att en förbättring av vegetationen genom nya åtgärder för landskapsvård skulle medföra att det aktuella projektet får en positiv inverkan på den biologiska mångfalden, ska emellertid ett visst antal träd avverkas, däribland ett visst antal cypresser och två av de sex ekar som finns på området.

21 Den 7 juli 2020 inkom klaganden i det nationella målet med ett yttrande till myndigheten i vilket det angavs att den föreslagna byggplatsen låg i omedelbar närhet av en biologisk korridor vid floden Lee. I yttrandet angavs vidare att det hade gjorts visuella observationer av fladdermöss på denna plats och påpekades, med stöd av en studie av fladdermusfaunan som utfördes år 2016, bland annat att ”[d]en aktuella inventeringen av fladdermöss i det omedelbara närområdet [visade] att det finns flera olika fladdermusarter som använder flodkorridoren och [att] den avgörande inverkan på dessa djur [var en följd] av den potentiella förlusten av holkar, förlusten av födoplatser och störningen på förflyttningsvägar”.

22 Den 11 september 2020 rekommenderade granskaren att ett tillstånd skulle beviljas. Granskaren ansåg att det berörda området i allmänhet inte erbjöd lämpliga livsmiljöer för vilda djur eller arter som är skyddsvärda, men angav att avverkningen av träden skulle ske i enlighet med råd från en ekolog med lämpliga kvalifikationer för att undvika en potentiell inverkan av det aktuella projektet på fladdermössen. Granskaren gjorde inte någon förhandsbedömning av miljökonsekvensbedömningen, utan ansåg efter att ha gjort en preliminär undersökning att en sådan förhandsbedömning inte var nödvändig.

23 Genom beslut av den 16 september 2020 beviljade myndigheten tillstånd för projektet utan att kräva någon miljökonsekvensbedömning och utan att inhämta ytterligare information om förekomsten av fladdermöss. Myndigheten ansåg nämligen baserat på sin egen förhandsbedömning av huruvida det var nödvändigt att låta projektet genomgå en miljökonsekvensbedömning, att ”den rapport avseende denna fråga som lämnats in av exploatören på ett lämpligt sätt [identifierade] och [beskrev] de direkta, indirekta och kumulativa effekterna av det föreslagna projektet på miljön” och drog slutsatsen att ”det föreslagna projektet sannolikt inte skulle medföra någon betydande miljöpåverkan på grund av det berörda områdets art, storlek och lokalisering”. Exploatören ombads inte att lämna någon kompletterande information till följd av klagandens yttrande. I enlighet med en rekommendation från granskaren ska emellertid det tillstånd som beviljats innehålla följande villkor:

”21. De träd som ska tas bort från platsen ska avverkas i slutet av sommaren eller under hösten. Alla olägenheter som fladdermöss utsätts för på platsen ska ske på ett sätt som skriftligen ska överenskommas med den behöriga planmyndigheten, på inrådan av en kvalificerad ekolog.

Skäl: För att bevara naturen.”

24 Klaganden överklagade detta beslut till High Court (Förvaltningsöverdomstolen, Irland), som är den hänskjutande domstolen, och vill för det första få klarhet i huruvida direktiv 2011/92 bland annat kräver att exploatören inhämtar all relevant information om de arter eller livsmiljöer som skulle kunna påverkas av det aktuella projektet genom att genomföra eller inhämta lämpliga vetenskapliga studier för att undanröja alla tvivel om att projektet har en betydande påverkan på

sådana arter eller livsmiljöer. Den hänskjutande domstolen vill även få klarhet i vilka skyldigheter exploatören och den behöriga myndigheten i förekommande fall har för det fall en utomstående lämnar kompletterande information till den myndigheten som objektivt sett kan ge upphov till tvivel om projektets miljöpåverkan.

25 Den hänskjutande domstolen vill i detta avseende få klarhet i vilket gränsvärde som ska tillämpas, det vill säga huruvida myndigheten ska utesluta varje rimligt tvivel om projektets betydande miljöpåverkan eller endast ska fatta ett ”rimligt” beslut på grundval av de handlingar som den har tillgång till. Den hänskjutande domstolen anser att om ett beslut som innebär att det inte krävs en miljökonsekvensbedömning är beroende av att varje rimligt tvivel kan uteslutas, är beslutet att inte göra en miljökonsekvensbedömning i förevarande fall rättsstridigt. Om prövningen endast avser huruvida myndighetens beslut är rimligt i stället för uteslutandet av varje tvivel finns det däremot omständigheter som skulle göra ett sådant beslut rimligt.

26 För det andra vill den hänskjutande domstolen få klarhet i vilken betydelse det har för de aspekter som avses i punkterna 24 och 25 ovan att de tvivel som klaganden har framfört i sitt yttrande av den 7 juli 2020 avser arter som omfattas av det strikta skydd som föreskrivs i artikel 12 i direktiv 92/43.

27 Mot denna bakgrund beslutade High Court (Förvaltningsöverdomstolen, Irland) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Innebär artikel 4.4 och/eller punkt 3 i bilaga II.A till [direktiv 2011/92], tolkad mot bakgrund av försiktighetsprincipen, att exploatören i fråga, i ett fall där uppgifter enligt bilaga II.A till direktivet ska lämnas och där den behöriga myndigheten har underlag som visar att en art eller livsmiljö kan påverkas av projektet, ska inhämta alla relevanta uppgifter om arter eller livsmiljöer som kan påverkas av projektet genom att genomföra eller skaffa sig tillgång till vetenskapliga studier som är tillräckliga för att undanröja tvivel om betydande påverkan på dessa arter eller livsmiljöer och att den behöriga myndigheten, om det saknas resultat av några sådana studier, ska informeras om och vara skyldig att grunda sin bedömning på att det saknas tillräckliga uppgifter för att undanröja tvivel om huruvida projektet kommer att ha en betydande miljöpåverkan?

2) Innebär artikel 4.4 och/eller punkt 3 i bilaga II.A till [direktiv 2011/92], tolkad mot bakgrund av försiktighetsprincipen, att den behöriga myndigheten, i ett fall där uppgifter enligt bilaga II.A till direktivet ska lämnas, är skyldig att undanröja tvivel beträffande möjligheten för betydande miljöpåverkan om myndigheten inte ämnar att låta ett projekt bli föremål för en bedömning enligt artiklarna 5–10 i direktivet och att ett projekt sålunda ska bli föremål för en bedömning enligt artiklarna 5–10 i direktivet då en behörig myndighet, i samband med en bedömning enligt artikel 4.2 i direktivet, objektivt sett saknar tillräckliga uppgifter för att undanröja tvivel om huruvida projektet kommer att ha en betydande miljöpåverkan?

3) Om svaret på den första frågan generellt sett är nej, uppstår sådana konsekvenser i den mån som den möjliga betydande miljöpåverkan avser arter som kan påverkas av det aktuella projektet och som åtnjuter ett strikt skydd enligt artikel 12 i [direktiv 92/43], med beaktande av bland annat den betydelse som sådana arter ges enligt artikel 3.1 b i direktiv 2011/92 och skäl 11 i direktiv 2014/52?

4) Innebär artikel 4.4 och/eller punkt 3 i bilaga II.A till [direktiv 2011/92], tolkad mot bakgrund av försiktighetsprincipen, att om en annan part till den behöriga myndigheten, efter det att exploatören har lämnat uppgifter i enlighet med bilaga II.A till direktivet, lämnar kompletterande information som objektivt sett kan ge upphov till tvivel beträffande det aktuella projektets miljöpåverkan, ankommer det antingen på exploatören att lämna kompletterande information till den behöriga myndigheten vilken undanröjer sådana tvivel alternativt informera den behöriga myndigheten om att sådan information saknas, eller på den behöriga myndigheten själv att inhämta kompletterande information som undanröjer sådana tvivel alternativt besluta att det krävs en bedömning enligt artiklarna 5–10 i [direktiv 2011/92], eftersom tillräckliga uppgifter saknas för att undanröja tvivel om huruvida projektet kommer att ha en betydande miljöpåverkan?

5) Om svaret på den fjärde frågan generellt sett är nej, uppstår sådana konsekvenser i den mån som den möjliga betydande miljöpåverkan av det aktuella projektet avser arter som kan påverkas av projektet och som åtnjuter ett strikt skydd enligt artikel 12 i [direktiv 92/43], med beaktande av bland annat den betydelse som sådana arter ges enligt artikel 3.1 b i direktiv 2011/92 och skäl 11 i direktiv 2014/52?”

Prövning av tolkningsfrågorna

28 Den hänskjutande domstolen har ställt sina frågor, som ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 4.4–4.6 i direktiv 2011/92 ska tolkas så, att för det fall en utomstående part, inom ramen för ett förfarande för preliminär kontroll enligt den bestämmelsen, har lämnat information till den behöriga myndigheten som objektivt sett kan ge upphov till tvivel om projektets eventuella betydande miljöpåverkan, i synnerhet på en art som skyddas enligt direktiv 92/43, ska exploatören eller, i förekommande fall, den behöriga myndigheten själv inhämta all relevant information för att undanröja alla tvivel om denna miljöpåverkan och så, att den behöriga myndigheten ska besluta att det krävs en miljökonsekvensbedömning om sådana tvivel inte kan uteslutas.

29 Det ska erinras om att det i artikel 2.1 i direktiv 2011/92 föreskrivs att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, i den mening som avses i artikel 4 i direktivet, jämförd med bilaga I eller II till samma direktiv, ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning innan tillstånd ges (dom av den 28 februari 2018, Comune di Castelbellino, C-117/17, EU:C:2018:129, punkt 24 och där angiven rättspraxis).

30 I artikel 4.1 i direktiv 2011/92 anges att om inte annat följer av artikel 2.4 i direktivet ska projekt som redovisas i bilaga I till direktivet bli föremål för en bedömning i enlighet med artiklarna 5–10 i samma direktiv. Sådana projekt anses således med nödvändighet medföra en risk för betydande miljöpåverkan.

31 För de projekt som redovisas i bilaga II till direktiv 2011/92 föreskrivs i artikel 4.2 i samma direktiv att medlemsstaterna ska bestämma om det aktuella projektet ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning på grundval av en granskning från fall till fall eller på grundval av gränsvärden eller kriterier som fastställs av den berörda medlemsstaten eller, i förekommande fall, på grundval av båda förfarandena. Såsom framgår av denna bestämmelse jämförd med skäl 9 i direktivet medför sådana projekt inte alltid en betydande påverkan på miljön i varje enskilt fall, vilket innebär att en bedömning av effekterna av dessa projekt endast bör göras om medlemsstaterna anser att de kan antas medföra en betydande miljöpåverkan.

32 I artikel 4.3 i direktiv 2011/92 preciseras att medlemsstaterna får fastställa gränsvärden eller kriterier som avgör när projekt varken behöver omfattas av ett beslut enligt punkterna 4 och 5 i denna artikel eller en miljökonsekvensbedömning, och/eller gränsvärden eller kriterier som avgör när projekt under alla omständigheter ska genomgå en miljökonsekvensbedömning utan att omfattas av ett beslut enligt punkterna 4 och 5.

33 I fall där medlemsstaterna kräver att en sådan behovsbedömning ska ske föreskrivs slutligen i punkterna 4 och 5 ett förfarande för preliminär kontroll som ska genomföras på följande sätt.

34 För det första ska exploatören lämna information om det aktuella projektets art och den betydande miljöpåverkan som det kan antas medföra. En detaljerad förteckning över sådan information som ska lämnas finns i bilaga II.A till direktiv 2011/92. Denna information ska innehålla en beskrivning av sådan betydande miljöpåverkan som projektet kan antas medföra och en beskrivning av projektets alla troliga, mer betydande miljöeffekter, i den omfattning uppgifter om sådana effekter finns tillgängliga. Exploatören får även lämna en beskrivning av projektets särdrag och/eller åtgärder som planeras för att undvika eller förebygga vad som annars skulle kunna ha medfört en betydande negativ miljöpåverkan.

35 För det andra ska den behöriga myndigheten fatta sitt beslut baserat på den information som exploatören har lämnat, med hänsyn till de relevanta urvalskriterier som fastställs i bilaga III till direktiv 2011/92.

36 I detta sammanhang ska exploatören i tillämpliga fall ta hänsyn till tillgängliga resultat från andra relevanta bedömningar av det aktuella projektets miljöpåverkan som utförts i enlighet med annan unionslagstiftning än direktiv 2011/92. Vidare ska den behöriga myndigheten i tillämpliga fall ta hänsyn till resultatet av preliminära kontroller eller bedömningar av miljöpåverkan som utförts i enlighet med sådan lagstiftning.

37 För det tredje ska beslutet offentliggöras och det ska bland annat ange huvudskälen till varför det krävs eller inte krävs en miljökonsekvensbedömning, med hänvisning till de relevanta kriterier som anges i bilaga III till direktiv 2011/92.

38 I direktiv 2011/92 föreskrivs däremot inte uttryckligen någon skyldighet att samråda med allmänheten under förfarandet för preliminär kontroll. I skäl 29 i direktiv 2014/52, i vilket det syfte som eftersträvas med artikel 4.4–4.6 i direktiv 2011/92 klargörs, anges nämligen att ”[det] är … god förvaltningssed att beakta spontana kommentarer som kan ha inkommit från andra källor, såsom från allmänheten eller offentliga myndigheter”, samtidigt som det anges att ”inget formellt samråd krävs i behovsbedömningsfasen”.

39 I direktiv 2011/92 definieras inte heller i vilka fall den behöriga myndigheten kan eller bör begära att exploatören lämnar kompletterande information.

40 I direktiv 2011/92 föreskrivs således inte uttryckligen någon skyldighet för den behöriga myndigheten att, efter att ha mottagit ett yttrande från en utomstående part om det aktuella projektets eventuella betydande miljöpåverkan, begära kompletterande information från exploatören eller själv inhämta sådan information.

41 Enligt domstolens praxis följer det emellertid av artikel 2.1 i direktiv 2011/92 att en miljökonsekvensbedömning ska genomföras så snart det är sannolikt eller finns en risk för att det berörda projektet kommer att medföra en betydande miljöpåverkan. Med hänsyn till

försiktighetsprincipen, som är en av hörnstenarna i unionens politik för en hög skyddsnivå på miljöområdet, och mot bakgrund av vilken direktiv 2011/92 ska tolkas, ska en sådan risk anses föreligga när det på grundval av objektiva uppgifter inte kan uteslutas att projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 31 maj 2018, kommissionen/Polen, C-526/16, EU:C:2018:356, punkterna 66 och 67 samt där angiven rättspraxis).

42 Härav följer att det inom ramen för ett förfarande för preliminär kontroll, som syftar till att fastställa huruvida det krävs en miljökonsekvensbedömning, ankommer på den behöriga myndigheten att beakta all relevant information som den har tillgång till, inbegripet information som har lämnats till myndigheten av en utomstående part på eget initiativ, när denna information innehåller objektiva uppgifter som gör det möjligt för myndigheten att bedöma huruvida det föreligger en risk för att projektet kommer att medföra en betydande miljöpåverkan.

43 För det fall den behöriga myndigheten, på grundval av den information som en utomstående part har tillhandahållit, anser att det inte kan uteslutas att det aktuella projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, ska den dessutom ge exploatören möjlighet att inkomma med kompletterande information innan den beslutar huruvida det krävs eller inte krävs en miljökonsekvensbedömning för projektet. Såsom framgår av ordalydelsen i artikel 4.4 och 4.5 i direktiv 2011/92 har exploatören nämligen en avgörande roll när det gäller att tillhandahålla den information som gör det möjligt för den behöriga myndigheten att fatta sitt beslut. För detta ändamål, och i synnerhet för att begränsa skyldigheten att genomföra en miljökonsekvensbedömning till projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, måste denna myndighet förfoga över så fullständig information som möjligt.

44 Den ansvariga myndigheten kan vidare inte dra slutsatsen att det föreligger en risk för att projektet kommer att medföra en betydande miljöpåverkan på grund av att den information som lämnats av exploatören är ofullständig utan att först ha begärt att exploatören ska inkomma med kompletterande information.

45 Om den behöriga myndigheten däremot, trots de uppgifter som lämnats av en utomstående part, på grundval av objektiva uppgifter kan utesluta att det aktuella projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, får myndigheten besluta att det inte krävs en miljökonsekvensbedömning, utan att vara skyldig att begära att exploatören ska lämna in kompletterande information till den.

46 Det ska tilläggas att enligt domstolens praxis ska ett projekt anses kunna medföra en betydande miljöpåverkan om det på grund av sin art riskerar att på ett väsentligt eller oåterkalleligt sätt förändra miljöfaktorer såsom fauna och flora, mark eller vatten, oberoende av dess storlek (dom av den 31 maj 2018, kommissionen/Polen, C-526/16, EU:C:2018:356, punkt 65 och där angiven rättspraxis).

47 Vidare, såsom domstolen redan har slagit fast, liknar ordalydelsen i artikel 2.1 i direktiv 2011/92 i allt väsentligt ordalydelsen i artikel 6.3 i direktiv 92/43 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 september 2004, Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 42).

48 Enligt domstolens praxis innebär villkoret i artikel 6.3 i direktiv 92/43 att en sådan bedömning ska göras om det råder tvivel om huruvida effekterna inte blir betydande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 maj 2011, kommissionen/Belgien, C-538/09, EU:C:2011:349,

punkt 41 och där angiven rättspraxis). Domstolen har emellertid även slagit fast att artikel 6.3 ska tolkas så, att när en behörig myndighet i en medlemsstat beslutar att godkänna en plan eller ett projekt som kan påverka ett skyddat område enligt detta direktiv utan att därvid kräva en lämplig bedömning i den mening som avses i denna bestämmelse, ska myndigheten i tillräcklig utsträckning ange skälen till att den innan den beviljade ett sådant tillstånd kunde förvissa sig om att det – trots ingivna yttranden med motsatt uppfattning och trots eventuellt däri angivna rimliga tvivel – inte rådde något rimligt vetenskapligt tvivel om att projektet kunde påverka området på ett betydande sätt (dom av den 15 juni 2023, Eco Advocacy, C-721/21, EU:C:2023:477, punkt 43).

49 Härav följer att två villkor måste vara uppfyllda för att den ansvariga myndigheten, inom ramen för ett förfarande för preliminär kontroll enligt direktiv 2011/92, med hänsyn till det yttrande som en utomstående part har inkommit med till den, ska vara skyldig att begära att exploatören ska inkomma med kompletterande information till den. För det första ska yttrandet avse det aktuella projektets eventuella ”betydande” miljöpåverkan. För det andra krävs det att detta yttrande faktiskt kan utgöra hinder för slutsatsen att det inte råder något rimligt vetenskapliga tvivel om att projektet kan medföra en betydande miljöpåverkan.

50 Det ankommer på den hänskjutande domstolen att, med beaktande av de uppgifter som myndigheten hade tillgång till vid tidpunkten för antagandet av beslutet av den 16 september 2020, inbegripet de uppgifter som klaganden hade lämnat till den i sitt yttrande av den 7 juli 2020, avgöra huruvida denna myndighet, trots uppgifterna i yttrandet, kunde förvissa sig om att det inte rådde något rimligt vetenskapligt tvivel om att det aktuella projektet kunde medföra en betydande miljöpåverkan, särskilt på arter som skyddas enligt direktiv 92/43.

51 Mot denna bakgrund ska frågorna besvaras enligt följande. Artikel 4.4–4.6 i direktiv 2011/92 ska tolkas så, att för det fall en utomstående part, inom ramen för ett förfarande för preliminär kontroll enligt den bestämmelsen, till den behöriga myndigheten har lämnat objektiva uppgifter om projektets eventuella betydande miljöpåverkan, i synnerhet på en art som skyddas enligt direktiv 92/43, ska denna myndighet begära att exploatören ska lämna in kompletterande information till den och beakta denna information innan den beslutar huruvida det krävs eller inte krävs en miljökonsekvensbedömning för projektet. Om det däremot, trots det yttrande som denna utomstående part har inkommit med till den behöriga myndigheten, på grundval av objektiva uppgifter kan uteslutas att projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, får denna myndighet besluta att det inte krävs en miljökonsekvensbedömning, utan att vara skyldig att begära att exploatören ska lämna in kompletterande information till den.

Rättegångskostnader

52 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 (tionde avdelningen) följande:

Artikel 4.4–4.6 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, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/52/EU av den 16 april 2014,

ska tolkas så,

att för det fall en utomstående part, inom ramen för ett förfarande för preliminär kontroll enligt den bestämmelsen, till den behöriga myndigheten har lämnat objektiva uppgifter om projektets eventuella betydande miljöpåverkan, i synnerhet på en art som skyddas enligt rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, i dess lydelse enligt rådets direktiv 2013/17/EU av den 13 maj 2013, ska denna myndighet begära att exploatören ska lämna in kompletterande information till den och beakta denna information innan den beslutar huruvida det krävs eller inte krävs en miljökonsekvensbedömning för projektet. Om det däremot, trots det yttrande som denna utomstående part har inkommit med till den behöriga myndigheten, på grundval av objektiva uppgifter kan uteslutas att projektet kan antas medföra en betydande miljöpåverkan, får denna myndighet besluta att det inte krävs en miljökonsekvensbedömning, utan att vara skyldig att begära att exploatören ska lämna in kompletterande information till den.

Underskrifter