Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
E. SHARPSTON
fremsat den 22. november 2012[1]

Sag C-258/11

Peter Sweetman
Irland
Attorney General
Minister for the Environment, Heritage and Local Government
mod
An Bord Pleanala

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Supreme Court (Irland))

»Miljø — særlige bevaringsområder — vurdering af en plan eller et projekts virkninger på en beskyttet lokalitet — skade på lokalitetens integritet«

I –**Indledning**

1. Denne anmodning om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af habitatdirektivets artikel 6[2]. Domstolen anmodes i den foreliggende sag om at tage stilling til fortolkningen af stk. 3 i denne artikel, som vedrører planer eller projekter, der ikke direkte er forbundet med eller er nødvendige for lokalitetens forvaltning. Denne bestemmelse finder anvendelse, hvis en plan eller et projekt »kan påvirke bevaringsmålsætningen for en sådan lokalitet væsentligt«. I så fald skal der foretages en vurdering med hensyn til dens/dets virkninger på lokaliteten. Kun hvis de kompetente nationale myndigheder efter denne vurdering har sikret sig, at planen eller projektet ikke vil »skade lokalitetens integritet«, giver de deres tilslutning hertil. Den nationale ret har anmodet om retningslinjer for, hvorledes begrebet »skade lokalitetens integritet« skal fortolkes.

Retlig ramme

EU-lovgivning

2. Direktivets artikel 1 indeholder følgende definitioner:

»a) »bevaring«: de foranstaltninger, der er nødvendige for at opretholde eller genoprette naturtyper og bestande af arter af vilde dyr og planter i en gunstig tilstand som defineret i henholdsvis litra e) og i)

[…]

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Rådets direktiv 92/43/EØF af 21.5.1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7) (herefter »direktivet«).

d) »prioriterede naturtyper«: de naturtyper, der er i fare for at forsvinde på det i artikel 2 nævnte område, og for hvis bevaring Fællesskabet har et særlig ansvar under hensyn til omfanget af andelen af deres naturlige udbredelse inden for det område, der er nævnt i artikel 2; disse prioriterede naturtyper er markeret med en stjerne (*) i bilag I

e) »en naturtypes bevaringsstatus«: resultatet af alle de forhold, der indvirker på en naturtype og på de karakteristiske arter, som lever dér, og som på lang sigt kan påvirke dens naturlige udbredelse, dens struktur og funktion samt de karakteristiske arters overlevelse på lang sigt inden for det område, der er nævnt i artikel 2.

En naturtypes »bevaringsstatus« anses for »gunstig«, når

— det naturlige udbredelsesområde og de arealer, det dækker inden for dette område, er stabile eller i udbredelse, og

— den særlige struktur og de særlige funktioner, der er nødvendige for dets opretholdelse på lang sigt, er til stede og sandsynligvis fortsat vil være det i en overskuelig fremtid, samt når

— bevaringsstatus for de arter, der er karakteristiske for den pågældende naturtype, er gunstig efter litra i)

[…]

i) »en arts bevaringsstatus«: resultatet af alle de forhold, der indvirker på arten, og som på lang sigt kan få indflydelse på dens bestandes udbredelse og talrighed inden for det område, der er nævnt i artikel 2.

En arts »bevaringsstatus« anses for »gunstig«, når

— data vedrørende bestandsudviklingen af den pågældende art viser, at arten på lang sigt vil opretholde sig selv som en levedygtig bestanddel af dens naturlige levesteder, og

— artens naturlige udbredelsesområde hverken er i tilbagegang, eller der er sandsynlighed for, at det inden for en overskuelig fremtid vil blive mindsket, og

— der er og sandsynligvis fortsat vil være et tilstrækkeligt stort levested til på lang sigt at bevare dens bestande

j) »lokalitet«: et bestemt geografisk område, hvis areal er klart afgrænset

k) »lokalitet af fællesskabsbetydning«: en lokalitet, der i det eller de biogeografiske område(r), som den tilhører, bidrager væsentligt til at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for en af naturtyperne i bilag I eller for en af arterne i bilag II, og som også kan bidrage væsentligt til at sikre sammenhængen i Natura 2000, jf. artikel 3, og/eller som bidrager væsentligt til at opretholde den biologiske diversitet i det eller de pågældende biogeografiske område(r).

[…]

l) »særligt bevaringsområde«: et område af fællesskabsbetydning, som medlemsstaterne har udpeget ved en retsakt, en administrativ bestemmelse og/eller en aftale, og hvor der gennemføres de bevaringsforanstaltninger, der er nødvendige for at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for de naturtyper og/eller de arter, for hvilke lokaliteten er udpeget.«

3. Artikel 2 bestemmer:

»1. Formålet med dette direktiv er at bidrage til at sikre den biologiske diversitet ved at bevare naturtyperne samt de vilde dyr og planter inden for det af medlemsstaternes område i Europa, hvor traktaten finder anvendelse.

2. De foranstaltninger, der træffes efter dette direktiv, tager sigte på at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning.

3. De foranstaltninger, der træffes efter dette direktiv, tager hensyn til de økonomiske, sociale og kulturelle behov og til regionale og lokale særpræg.«

4. Artikel 3, stk. 1, bestemmer:

»Der oprettes et sammenhængende europæisk økologisk net af særlige bevaringsområder under betegnelsen Natura 2000. Dette net, der består af lokaliteter, der omfatter de naturtyper, der er nævnt i bilag I, og levesteder for de arter, der er nævnt i bilag II, skal sikre opretholdelse eller i givet fald genopretning af en gunstig bevaringsstatus for de pågældende naturtyper og levestederne for de pågældende arter i deres naturlige udbredelsesområde.

[…]«

5. I direktivets artikel 4 fastsættes proceduren for udpegning af de naturlokaliteter, som direktivet omhandler. Denne procedure består i det væsentlige i, at hver enkelt medlemsstat skal udarbejde en fortegnelse over lokaliteter, som derefter fremsendes til Kommissionen (artikel 4, stk. 1). På grundlag af de fremsendte oplysninger opstiller Kommissionen i forståelse med hver af medlemsstaterne et udkast til en liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning, hvori opregnes de lokaliteter, hvorpå der findes en eller flere prioriterede naturtyper, eller hvor der lever en eller flere prioriterede arter. Listen over de udvalgte lokaliteter vedtages herefter formelt af Kommissionen (artikel 4, stk. 2). Når en lokalitet er blevet udvalgt som lokalitet af fællesskabsbetydning i overensstemmelse med den i stk. 2 fastsatte procedure, udpeger den pågældende medlemsstat lokaliteten som et særligt bevaringsområde inden for en periode på højst seks år (artikel 4, stk. 4). Så snart en lokalitet er opført på listen over lokaliteter, som Kommissionen har vedtaget udgør særlige bevaringsområder, er den omfattet af forpligtelserne i artikel 6, stk. 2, 3 og 4 (artikel 4, stk. 5).

6. Artikel 6 bestemmer:

»1. For de særlige bevaringsområder iværksætter medlemsstaterne de nødvendige bevaringsforanstaltninger, hvilket i givet fald kan indebære hensigtsmæssige forvaltningsplaner, som er specifikke for lokaliteterne eller integreret i andre udviklingsplaner, samt de relevante retsakter, administrative bestemmelser eller aftaler, der opfylder de økologiske behov for naturtyperne i bilag I og de arter i bilag II, der findes på lokaliteterne.

2. Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget, for så vidt disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for dette direktivs målsætninger.

3. Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. På baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne på lokaliteten, og med forbehold af stk. 4, giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de – hvis det anses for nødvendigt – har hørt offentligheden.

4. Hvis en plan eller et projekt, på trods af at virkningerne på lokaliteten vurderes negativt, alligevel skal gennemføres af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, fordi der ikke findes nogen alternativ løsning, træffer medlemsstaten alle nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 beskyttes. Medlemsstaten underretter Kommissionen om, hvilke kompensationsforanstaltninger der træffes.

Hvis der er tale om en lokalitet med en prioriteret naturtype og/eller en prioriteret art, kan der alene henvises til hensynet til menneskers sundhed og den offentlige sikkerhed eller væsentlige gavnlige virkninger på miljøet, eller, efter udtalelse fra Kommissionen, andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser.«

7. Direktivets bilag 1 indeholder følgende post:

— »8420 * Kalkstensplateauer«.

National ret

8. Vejprojekter i Irland er omfattet af bestemmelserne i Roads Act 1993 (den irske vejlov, som ændret). Der er i Section 50 og 51 i Roads Act 1993 og i European Communities (Environmental Impact Assessment) (Amendment) Regulations 1999 fastsat en procedure for tilladelse til vejprojekter. I henhold til denne procedure skal der foretages en undersøgelse af projektets indvirkning på miljøet i overensstemmelse med direktiv 85/337/EØF[3].

9. Hvis et vejprojekt kan påvirke lokaliteter af økologisk betydning væsentligt, er det endvidere omfattet af European Communities (Natural Habitats) Regulations 1997 (Amended) (herefter »the Regulations«), hvorved direktivet gennemføres i national ret.

10. I henhold til definitionen af »europæisk lokalitet« i Regulation 2 i Regulations omfatter dette lokaliteter, som Irland har til hensigt at anmode Kommissionen om at godkende som lokaliteter af fællesskabsbetydning. Regulation 4 fastsætter en procedure for anmeldelse af lokaliteter i Irland. Disse lokaliteter optages efterfølgende på den liste, som skal fremsendes til Kommissionen i henhold til direktivets artikel 4, stk. 1.

11. Regulation 30 i Regulations (herefter »Regulation 30«) bestemmer:

»1. Hvis et vejprojekt, som miljøministeren er blevet anmodet om at godkende i henhold til Section 51 i Roads Act 1993, hverken er direkte forbundet med eller nødvendigt for forvaltningen af en europæisk lokalitet, men kan påvirke lokaliteten væsentligt enten alene eller i kombination med andre projekter, skal miljøministeren sikre, at der foretages en vurdering af virkningerne på lokaliteten under hensyn til lokalitetens bevaringsmålsætning.

[…]

3 — Rådets direktiv af 27.6.1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT L 175, s. 40).

3. Miljøministeren må, henset til udfaldet af den vurdering, der er foretaget i henhold til stk. 1, kun give sit samtykke til vejprojektet efter at have sikret sig, at det ikke kan skade den berørte lokalitets integritet.

[…]

5. Miljøministeren kan, på trods af at virkningerne på lokaliteten vurderes negativt, og hvis ministeren har godtgjort, at der ikke findes nogen alternative løsninger, godkende vejprojektet, hvis det er nødvendigt at gennemføre det af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser.

6. a) Under forbehold af litra b) omfatter bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser interesser af social eller økonomisk art.

   b) Hvis der er tale om en lokalitet med en prioriteret naturtype og/eller en prioriteret art, kan der alene henvises til hensynet til væsentlige samfundsinteresser, hvis disse vedrører:

      i) menneskers sundhed eller den offentlige sikkerhed

      ii) væsentlige gavnlige virkninger på miljøet, eller

      iii) efter udtalelse fra Kommissionen, andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser.«

12. Ifølge den forelæggende ret er virkningen af de indenlandske bestemmelser, at beskyttelsen, som svarer til den, der er fastsat i direktivets artikel 6, stk. 2, 3 og 4, finder anvendelse på en lokalitet fra den dato, hvorpå de berørte ejere og brugere underrettes om, at den pågældende lokalitet foreslås opført på en liste, der vil blive fremsendt til Kommissionen. En sådan beskyttelse vil således finde anvendelse på lokaliteten, før den opføres på den liste, som Kommissionen godkender som en lokalitet af fællesskabsbetydning i henhold til direktivets artikel 4.

De faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne og de præjudicielle spørgsmål

13. Ved beslutning 2004/813/EF[4] vedtog Kommissionen et udkast til en liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning i henhold til direktivets artikel 4, stk. 2. Denne liste omfattede bl.a. lokaliteten Lough Corrib og de omgivende arealer, der er beliggende i Galway County i Irland. Lokalitetens samlede areal er på 20 582 hektar.

14. Ved beslutning 2008/23/EF[5] ophævede Kommissionen beslutning 2004/813 og vedtog en første ajourført liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning. Denne liste omfattede lokaliteten Lough Corrib med et uændret areal.

15. I december 2006 anmeldte miljøministeren på nationalt plan en udvidet Lough Corrib-lokalitet på 25 253 hektar. Udvidelsen bestod i ca. 4 760 hektar. Den udvidede lokalitet omfatter 270 hektar kalkstensplateau, som er en prioriteret naturtype efter direktivets bilag I.

16. I december 2007 blev den udvidede lokalitet opført på en liste over lokaliteter, som Irland fremsendte til Kommissionen i henhold til direktivets artikel 4, stk. 1.

4 — Kommissionens beslutning af 7.12.2004 om vedtagelse af listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det atlantiske biogeografiske område i henhold til Rådets direktiv 92/43/EØF (EUT L 387, s. 1).

5 — Kommissionens beslutning af 12.11.2007 om vedtagelse af den første ajourførte liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det atlantiske biogeografiske område i henhold til Rådets direktiv 92/43/EØF (EUT 2008 L 12, s. 1).

17. Ved beslutning 2009/96/EF[6] ophævede Kommissionen beslutning 2008/23 og vedtog en anden ajourført liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning. Denne liste omfattede bl.a. den udvidede Lough Corrib-lokalitet.

18. I mellemtiden havde An Bord Pleanala (den irske planstyrelse) (herefter »styrelsen«), som er den statslige kompetente myndighed som omhandlet i direktivets artikel 6, vedtaget en beslutning (herefter »den pågældende beslutning«) af 20. november 2008 om at give tilladelse til, at der blev anlagt en vej, der gik gennem en del af Lough Corrib-lokaliteten. Den projekterede vej er kendt som »N6 Galway City Outer Bypass road scheme« (herefter »vejprojektet«). Den del af lokaliteten, som vejen vil gennemløbe, falder inden for det udvidede areal nævnt ovenfor i punkt 15 på 4 760 hektar.

19. Hvis vejprojektet gennemføres, vil det medføre et varigt tab af 1,47 hektar kalkstensplateau[7]. Dette tab vil ske inden for det område, som lokaliteten blev udvidet med, hvor 85 hektar ud af de i alt 270 hektar kalkstensplateau, som hele Lough Corrib-lokaliteten omfatter, er beliggende.

20. Før styrelsen vedtog den pågældende beslutning, udpegede den en sagkyndig inspektør, som skulle foretage en vurdering af bl.a. vejprojektets miljømæssige virkninger på lokaliteten. Som led heri gennemførte han en undersøgelse af lokaliteten over en periode på ni måneder og foretog en høring, som løb over i alt 21 dage, hvor interesserede parter kunne fremsætte deres synspunkter mundtligt og/eller skriftligt. På grundlag af undersøgelsen og de oplysninger og argumenter, der blev fremført under høringen, udarbejdede inspektøren en rapport og henstillinger, som blev fremsendt til styrelsen. Af denne rapport fremgik det, at tabet af kalkstensplateau på »ca. 1,5 hektar« skulle ses i forhold til de 85 hektar kalkstensplateau, som var beliggende i den udvidede Lough Corrib-lokalitet, og at udvidelsen skulle betragtes som et »særligt delområde« af hele lokaliteten. Tabet skulle således ikke ses i forhold til lokalitetens samlede 270 hektar kalkstensplateau. Han bemærkede også, at det kalkstensplateau, der ville gå tabt som følge af vejprojektet, var blevet formindsket, med hvad han betragtede som »et betydeligt areal« (fra 3,8 hektar til 1,5 hektar) som følge af de foranstaltninger, der var truffet til imødegåelse af tabet af kalksten. Hvad angår tabet i sig selv anførte inspektøren, at »dette forholdsvis beskedne arealmæssige tab ikke vil skade lokalitetens integritet«. Hvad angår fragmentering og forstyrrelser fastslog han, at »vejprojektet ikke vil have nogen alvorlig indvirkning på opfyldelsen af bevaringsmålsætningerne, og at det ikke vil påvirke lokalitetens integritet væsentligt«.

21. Inspektøren konkluderede også, at »en vurdering, hvorefter der er tale om alvorlige negative indvirkninger, som kræver, at der bliver truffet afhjælpningsforanstaltninger«, ikke var urimelig. Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at inspektøren ved brugen af udtrykket »alvorlige negative indvirkninger« i sin rapport fulgte Irish National Roads Authoritys retningslinjer. Ifølge disse retningslinjer skulle enhver permanent påvirkning på en lokalitet såsom Lough Corrib betragtes som »alvorligt negativ«. Brugen af dette udtryk skulle således ses som en henvisning til, at påvirkningen var varig.

22. I den pågældende beslutning tilsluttede styrelsen sig inspektørens vurdering af projektets indvirkning på miljøet. Styrelsen konkluderede, at projektet »ikke ville skade Lough Corrib-lokalitetens integritet, selv om det stedvis ville få alvorlige virkninger. Projektet ville derfor ikke få uacceptable virkninger for miljøet og ville opfylde kravet om en hensigtsmæssig planlægning og bæredygtig udvikling af området«.

6 — Kommissionens beslutning af 12.12.2008 om vedtagelse af anden ajourførte liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det atlantiske biogeografiske område i henhold til Rådets direktiv 92/43/EØF (EUT 2009 L 43, s. 466).

7 — Kommissionen har gjort gældende, at dette tal er unøjagtigt og undervurderer omfanget af det kalkstensplateau, der vil gå tabt. Dette spørgsmål er dog hverken rejst udtrykkeligt eller underforstået i anmodningen om præjudiciel afgørelse. Selv om dette punkt måtte vedrøre et faktisk spørgsmål, har Domstolen ikke mulighed for at tage stilling til det. I det omfang Kommissionens argumenter i denne henseende rejser fortolkningsmæssige – og således retlige – spørgsmål, falder disse ikke inden for rammerne af de spørgsmål, som den nationale ret har forelagt, og det er heller ikke nødvendigt at besvare dem for at besvare de forelagte spørgsmål. Jeg vil derfor ikke behandle dem yderligere.

23. Peter Sweetman påklagede denne beslutning ved High Court og nedlagde bl.a. påstand om, at det fastslås, at styrelsen med urette har draget den konklusion, at vejprojektet ikke ville skade Lough Corrib-lokalitetens integritet. Efter at retten i første instans forkastede denne påstand, har Peter Sweetman iværksat appel ved Supreme Court, som har forelagt følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

»1) Hvilke retlige kriterier skal den kompetente myndighed anvende ved vurderingen af, om en plan eller et projekt, der er omfattet af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, kan »[skade] lokalitetens integritet«?

2) Medfører forsigtighedsprincippet, at en sådan plan eller et sådant projekt ikke kan tillades, hvis det vil forårsage et varigt og uopretteligt tab af hele den pågældende naturtype eller en del af den?

3) Hvilket forhold er der eventuelt mellem artikel 6, stk. 4, og artikel 6, stk. 3, hvorefter der skal træffes beslutning om, at planen eller projektet ikke skader lokalitetens integritet?«

24. Peter Sweetman, styrelsen, Galway County Council og Galway City Council (kollektivt »de lokale myndigheder«), Irland, Det Forenede Kongeriges regering og Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg. Under retsmødet den 12. september 2012 var Peter Sweetman, styrelsen, de lokale myndigheder, Irland, den græske regering og Det Forenede Kongeriges regering samt Kommissionen repræsenteret og afgav mundtlige indlæg.

Analyse

Formaliteten

25. På det tidspunkt, hvor den pågældende beslutning blev truffet, var udvidelsen af Lough Corrib-lokaliteten anmeldt i Irland i henhold til Regulation 4 i Regulations, men endnu ikke opført på listen over lokaliteter, som Kommissionen har vedtaget er lokaliteter af fællesskabsinteresse. Den var således omfattet af den beskyttelse, som er fastsat i Regulation 30, men ikke af den, som er fastsat i direktivets artikel 6, stk. 2, 3 og 4[8]. Jeg er overbevist om, at Supreme Court var fuldt ud opmærksom på dette, da den forelagde de præjudicielle spørgsmål. De lokale myndigheder har dog gjort gældende, at de forelagte spørgsmål derfor kun vedrører fortolkningen af national ret og ikke er omfattet af Domstolens kompetence. Domstolen skal følgelig afvise at besvare dem.

26. Efter min opfattelse er en så snæver fortolkning af artikel 267 TEUF ikke begrundet.

27. Det fremgår klart af Domstolens praksis, at den har kompetence til at træffe præjudicielle afgørelser, der vedrører national lovgivning, der er vedtaget med henblik på at gennemføre EU-ret, selv om situationen i hovedsagen som sådan ikke er reguleret af denne lov.

8 — Den pågældende beslutning var dateret den 20.11.2008. Kommissionens beslutning om at optage den udvidede lokalitet på den ajourførte liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning blev vedtaget den 12.12.2008, dvs. ca. tre uger efter den dato, hvor den pågældende beslutning blev vedtaget.

28. Dette vil være tilfældet, hvis en i national ret valgt regulering af rent interne forhold er tilpasset EU-retten, såfremt de pågældende bestemmelser er gjort anvendelige på sådanne situationer af national ret på direkte og ubetinget vis. Loven skal indeholde angivelser, der er tilstrækkeligt præcise, og hvoraf det kan udledes, at den nationale lovgiver ønskede at foretage en henvisning til EU-bestemmelserne. Domstolen har begrundet denne fortolkning af artikel 267 TEUF med henvisning til, at bestemmelser eller begreber, der er hentet fra EU-retten, skal fortolkes ensartet, uanset de vilkår, hvorunder de skal anvendes, således at senere fortolkningsuoverensstemmelser undgås [9].

29. Det betyder ikke, at Domstolen vil erklære sig kompetent til at træffe afgørelse i en hvilken som helst sag, der vedrører anvendelsen af nationale bestemmelser, der er baseret på EU-retten. I Kleinwort Benson-dommen [10] fastslog den således, at spørgsmålet ikke kunne antages til realitetsbehandling, fordi den nationale lovgivning, der fandt anvendelse i hovedsagen, ikke indeholdt »en direkte og ubetinget henvisning« til fællesskabsretten, hvorefter denne skulle gælde i den nationale retsorden, men tværtimod blot anvendte bestemmelserne som forbillede. Selv om visse af lovens bestemmelser næsten ordret gengav en række tilsvarende bestemmelser i EU-retten, afveg ordlyden af andre, og loven gav udtrykkeligt myndighederne i den pågældende medlemsstat hjemmel til at vedtage ændringer, der var beregnet på at »fremkalde divergenser« imellem disse.

30. Selv om anvendelsesområdet for Regulation 30 er begrænset til vejprojekter, og det således er snævrere end anvendelsesområdet for direktivets artikel 6, stk. 3 og 4, er det ikke desto mindre klart, at det er tilpasset EU-retten og har samme formål som bestemmelserne heri. Anvendelsen heraf er både direkte og ubetinget. Det fremgår klart af titlen på Regulations, at disse bestemmelser blev vedtaget med det formål at gennemføre EU-retten i national ret [11]

31. På den baggrund er jeg af den opfattelse, at hensynet til at undgå senere fortolkningsuoverensstemmelser mellem Regulation 30 i Regulations og direktivets artikel 6, stk. 3, skal prioriteres højt. Når en lokalitet er blevet opført på listen over lokaliteter, som ifølge Kommissionen er af fællesskabsbetydning, er det klart, at Regulation 30 ved anvendelse på denne lokalitet vil skulle fortolkes i overensstemmelse med artikel 6, stk. 3. Tilsvarende skal Regulation 30 fortolkes og anvendes i overensstemmelse med den nationale ret, uanset om den pågældende lokalitet (endnu) ikke er blevet godkendt. Følgelig skal de irske retter ved fortolkningen af Regulation 30 i et tilfælde, hvor artikel 6, stk. 3 (endnu), ikke finder anvendelse, sikre sig, at det ikke vil være nødvendigt at ændre deres fortolkning på et senere tidspunkt i en sag, hvor denne bestemmelse finder anvendelse [12].

32. De nationale myndigheder har gjort gældende, at den nødvendige europæiske dimension mangler. Da lokaliteten på det for sagen relevante tidspunkt ikke var omfattet af anvendelsesområdet for artikel 6, stk. 3, har Kommissionen ikke kompetence til at afgive udtalelse i henhold til artikel 6, stk. 4. Dette argument er efter min opfattelse irrelevant. Det har på ingen måde indflydelse på behovet for at undgå senere fortolkningsuoverensstemmelser som nævnt i punkt 31 ovenfor. Hvis den eneste måde, hvorpå vejprojektet kunne gennemføres (ved en korrekt fortolkning af Regulation 30 i lyset af direktivet), var ved anvendelse af direktivets artikel 6, stk. 4, ville Irland efter min opfattelse enten skulle trække lokaliteten tilbage fra den i punkt 16 nævnte fortegnelse over lokaliteter af fællesskabsbetydning (uden at det er klart, hvorledes dette skulle gøres) eller vente, indtil lokaliteten var udpeget, og derefter underrette Kommissionen i henhold til artikel 6, stk. 4. Dette er blot den logiske konsekvens af at tilpasse den nationale ret til direktivets krav før det tidspunkt, hvor Natura 2000 faktisk blev oprettet.

9 — Jf. generelt i denne retning dom af 21.12.2011, sag C-482/10, Cicala, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 17-19.

10 — Dom af 28.3.1995, sag C-346/93, Sml. I, s. 615, præmis 16.

11 — Jf. i denne retning dom af 22.12.2008, sag C-48/07, Les Vergers du Vieux Tauves, Sml. I, s. 10627, præmis 22.

12 — Som den nu gør på den udvidede Lough Corrib-lokalitet.

33. På baggrund af det ovenstående er jeg af den opfattelse, at Supreme Court var fuldt ud berettiget til at anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse, og at det tilkommer Domstolen at tage stilling til spørgsmålene.

Det første spørgsmål

34. Med det første spørgsmål har den nationale ret anmodet om retningslinjer for fortolkningen af artikel 6, stk. 3, navnlig ordlyden »skade lokalitetens integritet«.

35. Som styrelsen påpegede under retsmødet, er sagen usædvanlig, for så vidt som Domstolens tidligere praksis vedrører situationer, hvor der ikke har været foretaget en vurdering som omhandlet i denne bestemmelse, og spørgsmålet er, hvorvidt en sådan vurdering er nødvendig [13]. I den foreliggende sag er der derimod foretaget en vurdering, og der er intet, der tilsiger, at den ikke er blevet korrekt gennemført. Alt tyder således på, at den blev udført med stor omhu [14]. Sagen vedrører den konklusion, som er draget på grundlag af vurderingen, og som ligger til grund for styrelsens vedtagelse af den pågældende beslutning.

36. Spørgsmålet vedrører kun et enkelt udtryk i artikel 6, stk. 3, men det skal fortolkes i den kontekst, hvori det anvendes. Jeg vil derfor tage de formål, som direktivet forfølger, i betragtning, før jeg behandler de i artikel 6 fastsatte forpligtelser som helhed.

Direktivets formål

37. Ifølge artikel 2, stk. 1, er formålet med direktivet at sikre den biologiske diversitet ved at bevare naturtyperne samt de vilde dyr og planter i alle medlemsstaterne. Artikel 2, stk. 2, bestemmer, at de foranstaltninger, der træffes efter dette direktiv, skal tage sigte på at *opretholde eller genoprette* en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter »af fællesskabsbetydning«.

38. Begrebet »bevaring« defineres i artikel 1, litra a), som »de foranstaltninger, der er nødvendige for at opretholde eller genoprette naturtyper […] i en gunstig tilstand«. I henhold til artikel 1, litra e), anses en naturtypes bevaringsstatus for »gunstig«, bl.a. når det naturlige udbredelsesområde og de arealer, det dækker inden for dette område, er *stabile eller i udbredelse*, og den særlige struktur og de særlige funktioner, der er nødvendige for dets opretholdelse på langt sigt, *er til stede og sandsynligvis fortsat vil være det* i en overskuelig fremtid.

39. Til dette formål skal der i henhold til artikel 3, stk. 1, oprettes et sammenhængende europæisk økologisk net af særlige bevaringsområder under betegnelsen »Natura 2000«. Dette net skal bl.a. sikre opretholdelse eller i givet fald genopretning af en gunstig bevaringsstatus for de naturtyper, der er nævnt i bilag I, i deres naturlige udbredelsesområde.

40. Det er således et af direktivets væsentlige mål at sikre, at naturtyper opretholdes og i givet fald genoprettes til en gunstig bevaringsstatus. Et sådant formål er nødvendigt, således som det fremgår af fjerde betragtning til direktivet, da naturtyperne til stadighed forringes, og det er nødvendigt at iværksætte foranstaltninger med henblik på at bevare dem. Dette gælder så meget desto mere prioriterede naturtyper. Disse defineres i artikel 1, litra d), som »de naturtyper, der er i fare for at forsvinde«, og det fastslås, at Fællesskabet har »særligt ansvar« for, at de bevares.

13 — Jf. f.eks. dom af 4.10.2007, sag C-179/06, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 8131, af 4.3.2010, sag C-241/08, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 1697; af 14.1.2010, sag C-226/08, Stadt Papenburg, Sml. I, s. 131, og af 16.2.2012, sag C-182/10, Solvay m.fl.

14 — Jf. punkt 20-22 ovenfor.

Artikel 6

41. Det er på denne baggrund, at artikel 6 skal fortolkes. Artikel 6 bestemmer hvad angår naturtyper, at medlemsstaterne skal iværksætte de nødvendige bevaringsforanstaltninger for særlige bevaringsområder (artikel 6, stk. 1) og træffe passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne (artikel 6, stk. 2) og fastsætter en række procedurer, som skal følges for planer eller projekter, som ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning (artikel 6, stk. 3 og 4). Uden disse bestemmelser ville begreberne opretholdelse og genopretning, som direktivet er baseret på, risikere ikke at have nogen effektiv virkning.

42. Blandt de foranstaltninger, som skal træffes i henhold til artikel 6, har de, som fremgår af stk. 1, og som vedrører iværksættelse af bevaringsforanstaltninger, ikke direkte relevans for besvarelsen af spørgsmålet. De har i det væsentlige til formål at sikre, at der mere eller mindre regelmæssigt træffes konkrete foranstaltninger for at sikre, at den pågældende lokalitets bevaringsstatus opretholdes og/eller genoprettes.

43. Artikel 6's stk. 2, 3 og 4 har et andet formål. Stk. 2 pålægger en overordnet forpligtelse til at undgå forringelser og forstyrrelser. Stk. 3 og 4 fastsætter de procedurer, som skal følges i forbindelse med planer eller projekter, som ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning (og som således ikke er omfattet af stk. 1), men som kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt. Disse tre stykker har samlet set derfor til formål at foregribe, at der sker skade på lokaliteten eller (i særlige tilfælde, hvor skade af bydende nødvendige hensyn må accepteres) at minimere den pågældende skade. De skal derfor betragtes som en helhed.

44. Artikel 6, stk. 2, indeholder en generel bestemmelse om, at medlemsstaterne skal opretholde status quo [15]. Domstolen har beskrevet det som en bestemmelse, »som gør det muligt at opfylde hovedmålsætningen om bevaring og beskyttelse af kvaliteten af miljøet, herunder bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, og fastsætter en forpligtelse til generel beskyttelse, der består i at undgå forringelse samt forstyrrelser, der kan få væsentlige virkninger med hensyn til dette direktivs målsætninger« [16]. Den i artikel 6, stk. 2, fastsatte forpligtelse er ikke en absolut forpligtelse i den forstand, at den pålægger en pligt til at sikre, at der ikke foretages nogen som helst ændringer på noget som helst tidspunkt i den pågældende lokalitet. Den skal snarere ses i lyset af lokalitetens bevaringsmålsætninger [17], da det er dem, der ligger til grund for, at lokaliteten blev udpeget. Kravet er således, at medlemsstaten skal træffe alle de foranstaltninger, som måtte være nødvendige for, at disse målsætninger ikke sættes på spil. Lokalitetens ægthed som en naturtype, med alt hvad dette betyder for miljøets biodiversitet, bevares således. Det er ikke muligt at se igennem fingre med dette krav.

45. Artikel 6, stk. 3, vedrører derimod ikke den daglige forvaltning af lokaliteten. Denne bestemmelse finder kun anvendelse i de tilfælde, hvor en plan eller et projekt ikke er direkte forbundet med eller nødvendigt for forvaltningen af lokaliteten, og fastsætter en procedure, der omfatter to trin. Som det første trin er det nødvendigt at fastslå, om den pågældende plan eller projekt »kan påvirke [lokaliteten] væsentligt«.

46. Jeg vil indskyde her, at formuleringen »likely to have [an] effect« i den engelske sprogversion (»kan påvirke væsentligt« i den danske) [18] umiddelbart skaber en forestilling om, at der skal fastslås en grad af sandsynlighed – dvs. at den kan synes at kræve, at der foretages en umiddelbar og detaljeret undersøgelse af den påvirkning, som den pågældende plan eller det pågældende projekt kan have på

15 — Jf. bl.a. i denne henseende dom af 7.9.2004, sag C-127/02, Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging, Sml. I, s. 7405, præmis 32, af 14.10.2010, sag C-535/07, Kommissionen mod Østrig, Sml. I. s. 9483, præmis 58, og af 24.11.2011, sag C-404/09, Kommissionen mod Spanien, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 127.

16 — Jf. Stadt Papenburg-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 13, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis.

17 — Jf. i denne retning dommen i sagen Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging-dommen, nævnt i fodnote 15, præmis 46.

18 — På det tidspunkt, hvor direktivet blev vedtaget i maj 1992, var de officielle sprog i Den Europæiske Union dansk, tysk, græsk, engelsk, spansk, fransk, italiensk, nederlandsk og portugisisk. Direktivets ordlyd er således autentisk i hver enkelt af disse sprogversioner.

lokaliteten – men at den ordlyd, der anvendes i andre sprogversioner, er svagere. I den franske sprogversion hedder det f.eks. »*susceptible d'affecter*«, i den tyske »*beeinträchtigen könnte*«, den nederlandske henviser til en plan eller et projekt, som »*gevolgen kan heben*«, mens det i den spanske sprogversion hedder »*pueda afectar*«. Ordlyden af disse sprogversioner indikerer, at spørgsmålet om sandsynlighed ikke er så fremtrædende, og at spørgsmålet ganske enkelt er, om planen eller projektet kan have en virkning. Det er i den forstand, det engelske ord »likely« skal forstås [19].

47. Det følger, at *muligheden* for, at lokaliteten kan påvirkes væsentligt, er afgørende for, om der skal foretages en vurdering som omhandlet i artikel 6, stk. 3 [20]. Kravet på dette trin om, at planen eller projektet skal kunne påvirke en lokalitet væsentligt, er således den faktor, som virker udløsende for forpligtelsen til at foretage en vurdering. Det er ikke nødvendigt at *fastslå* en sådan virkning. Det er, som Irland har anført, tilstrækkeligt at undersøge, om der *kan være* en sådan virkning.

48. Kravet om, at den pågældende virkning skal være »væsentlig«, har til formål at fastsætte en *nedre* tærskel. Planer eller projekter, som ikke har nogen mærkbar virkning på lokaliteten, udelukkes herved. Hvis alle planer eller projekter, som kan have *en hvilken som helst* virkning på lokaliteten, skulle være omfattet af artikel 6, stk. 3, ville virksomhed på eller nær lokaliteten risikere at blive umuliggjort af, at lovgivningen »skyder gråspurve med kanoner«.

49. Den tærskel, som er fastsat på det første trin i artikel 6, stk. 3, er således meget lav. Den fungerer kun som et kriterium, ud fra hvilket der træffes beslutning om, hvorvidt der skal foretages en vurdering af de virkninger, som planen eller projektet kan have for lokalitetens bevaringsformål. Formålet med vurderingen er, at planen eller projektet skal undersøges grundigt på grundlag af det, som Domstolen har kaldt »den bedste videnskabelige viden på området« [21]. Offentligheden kan også blive anmodet om at afgive udtalelse. Offentlighedens synspunkter kan ofte bidrage med værdifuld praktisk indsigt baseret på deres lokale viden om den pågældende lokalitet og andre relevante baggrundsoplysninger, som dem, der foretager vurderingen, måske ellers ikke ville have adgang til.

50. Spørgsmålet, som denne ekspertvurdering skal tage stilling til, er, om planen eller projektet »kan påvirke lokalitetens integritet væsentligt«, da denne vurdering danner grundlag for de nationale myndigheders beslutning. Tærskelværdien på dette (andet) trin er betydeligt højere end på det første trin. Dette skyldes, at det (forenklet sagt) ikke er et spørgsmål, »om der skal foretages en undersøgelse« (spørgsmålet på det første trin), men snarere »hvad vil der ske med lokaliteten, hvis denne plan eller dette projekt gennemføres, og er det i overensstemmelse med målet om at »opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus« for den pågældende naturtype eller art«? Det er i den foreliggende sag uomtvistet, at en del af naturtypen vil gå varigt tabt, hvis vejprojektet gennemføres. Spørgsmålet er, om vejprojektet kan godkendes, uden at denne tærskel overskrides, og uden at de øvrige aspekter af artikel 6, stk. 3 (og eventuelt artikel 6, stk. 4), dermed bringes i anvendelse.

19 — Jf. dom af 1.4.2004, sag C-1/02, Borgman, Sml. I. s. 3219, for så vidt angår behovet for at fortolke en bestemmelse på baggrund af formålet med og den almindelige opbygning af det regelsæt, som den indgår i, i tilfælde af uoverensstemmelse mellem de forskellige sproglige versioner af en fællesskabsbestemmelse (præmis 25 og den deri nævnte retspraksis). Jf. også, i henseende til de uoverensstemmelser, som forskellige sprogversioner kan medføre, mit forslag til afgørelse af 6.3.2007, sag C-173/07, Emirates Airlines, Sml. I, s. 5237.

20 — Et eksempel på den type forvirring, som denne mangelfuldt affattede lovgivning kan give anledning til, kan ses i dommen i sagen Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging, nævnt i fodnote 15 ovenfor. I præmis 41 henviser Domstolen til, at der foretages en vurdering ved »den blotte sandsynlighed« for, at der kan være væsentlige påvirkninger. I præmis 43 henviser den til, at der er »en sandsynlighed« eller »en risiko« for en sådan påvirkning. I præmis 44 henviser den til »tilfælde af tvivl«. Efter min opfattelse er det den sidste af disse formuleringer, der udtrykker dette forhold bedst.

21 — Dommen i sagen Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging, nævnt ovenfor i fodnote 15, præmis 54.

51. Det er imidlertid klart, at tærskelværdien, som fastsættes på dette trin i artikel 6, stk. 3, ikke kan sættes alt for højt, da vurderingen skal foretages under strengt hensyn til forsigtighedsprincippet. Dette princip gælder, hvis der er usikkerhed med hensyn til, om, og i givet fald i hvilket omfang, der er en risiko [22]. De kompetente nationale myndigheder kan *kun* give tilladelse til en plan eller et projekt, *såfremt der ikke hersker usikkerhed om, hvorvidt den/det kan skade lokalitetens integritet*. Er der usikkerhed om, hvorvidt der er skadelige virkninger, skal de afvise at give tilladelse [23].

52. Hvordan skal henvisningen i dette udtryk til lokalitetens »integritet« fortolkes?

53. Også i denne sammenhæng er det værd at undersøge de forskellige sprogversioner af artikel 6, stk. 3. Der anvendes i den engelske sprogversion et abstrakt begreb (*integrity*), som også anvendes i f.eks. den franske (*intégrité*) og den italienske sprogversion (*integrità*). Visse andre sprogversioner er mere konkrete. I den tyske sprogversion henvises der således til lokaliteten »*als solches*« (as such/som sådan). Den nederlandske sprogversion taler om lokalitetens »*natuurlijke kennmerken*« (natural characteristics/naturlige særpræg).

54. På trods af disse sproglige forskelligheder mener jeg, at kernen i sagen er den samme. Det er lokaliteten som en enhed, det drejer sig om. Sagt på en anden måde skal begrebet »integritet« forstås således, at det omfatter alle den pågældende lokalitets særpræg i disses fremtidige helhed og uændrede sundhedsmæssige tilstand.

55. Den integritet, der skal bevares, er »lokalitetens« integritet. I forbindelse med en naturtype vil det sige en lokalitet, der er blevet udpeget som et område, hvor det er nødvendigt at træffe foranstaltninger for at sikre, at den pågældende lokalitet opretholdes (eller genoprettes) i en gunstig bevaringsstatus. Dette er særligt vigtigt, hvis den pågældende lokalitet er en prioriteret naturtype som i den foreliggende sag [24].

56. Det følger heraf, at de egenskaber ved lokaliteten, som er relevante, er de egenskaber, som lå til grund for, at lokaliteten blev udpeget, og de dermed forbundne bevaringsmålsætninger. For at afgøre, om lokalitetens integritet er påvirket, er det afgørende spørgsmål, som beslutningstageren må stille sig selv, således, »hvorfor blev *netop denne lokalitet* udpeget, og hvad er dens bevaringsmålsætninger?« I den foreliggende sag blev lokaliteten udpeget, i hvert fald delvist, som følge af dens indhold af kalkstensplateauer – en naturressource, der er i fare for at forsvinde, og som ikke kan erstattes, når først den er ødelagt, og som det derfor er særligt nødvendigt at bevare.

57. Endelig skal påvirkningen af lokalitetens integritet være »skadelig«. I det enkelte tilfælde kan undersøgelsen på det andet trin i henhold til artikel 6, stk. 3, fastslå, om planen eller projektets påvirkning af lokaliteten vil være neutral eller endog gunstig. Er virkningen negativ, kan planen eller projektet imidlertid ikke gennemføres – i hvert fald ikke i medfør af denne bestemmelse.

58. Men hvad vil det sige, at en påvirkning er negativ eller »skadelig«? Her kan det være nyttigt at sondre mellem tre forskellige situationer.

59. En plan eller et projekt kan medføre et rent foreløbigt tab af egenskaber, som kan omgøres fuldt ud, det vil med andre ord sige, at lokaliteten i løbet af kort tid vil kunne genoprettes til sin oprindelige bevaringsstatus. Som et eksempel kan nævnes en udgravning af en rende i jorden, hvori der nedlægges et underjordisk kabel, der løber gennem hjørnet af en lokalitet. *Under forudsætning af* at en given forstyrrelse af lokaliteten kan genoprettes, vil der (som jeg forstår det) ikke foreligge nogen skadelig virkning på lokalitetens integritet.

22 — Jf. dom af 5.5.1998, sag C-157/96, National Farmers' Union m.fl., Sml. I, s. 2211, præmis 63.

23 — Jf. i denne retning dommen i sagen Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging, nævnt ovenfor i fodnote 15, præmis 56-59.

24 — Jf. i denne retning punkt 40 ovenfor.

60. I modsætning hertil skal foranstaltninger, som indebærer varig ødelæggelse af en del af den naturtype, som lå til grund for, at lokaliteten blev udpeget, efter min opfattelse pr. definition kategoriseres som skadelige. En sådan ødelæggelse vil grundlæggende, og uigenkaldeligt, være i strid med lokalitetens bevaringsmålsætninger. Omstændighederne i den foreliggende sag tilhører denne kategori.

61. Den tredje situation omfatter planer eller projekter, hvis påvirkning af lokaliteten ligger et sted mellem disse to ekstremer. Domstolen er ikke blevet forelagt detaljerede argumenter for, om sådanne planer eller projekter skal betragtes som havende (eller ikke havende) en »skadelig virkning på lokalitetens integritet«. Efter min opfattelse vil det være hensigtsmæssigt at lade dette spørgsmål stå åbent til stillingtagen i en senere sag.

62. Lad os antage, at en plan eller et projekt overskrider den i artikel 6, stk. 3, andet punktum, fastsatte tærskelværdi. Det vil i så fald være nødvendigt at tage stilling til, om planen eller projektet kan gennemføres i henhold til artikel 6, stk. 4. Dette afhænger af, om »virkningerne på lokaliteten vurderes negativt«. Disse ord skal, hvis artikel 6 skal give mening set i en større sammenhæng, fortolkes således, at stk. 4 finder anvendelse, præcis hvor stk. 3 slutter, dvs. i det øjeblik, det fastslås, at planen eller projektet ikke kan gennemføres i henhold til artikel 6, stk. 3.

63. Artikel 6, stk. 4, er i lighed med artikel 6, stk. 3, opdelt i to afsnit. Det første finder anvendelse på en plan eller et projekt, som ikke opfylder kravene i artikel 6, stk. 3. Det andet finder kun anvendelse, hvis der er tale om en lokalitet med en prioriteret naturtype og/eller en prioriteret art.

64. Hvad angår de generelle krav i det første afsnit kan planen eller projektet kun gennemføres, hvis det er af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, og fordi der ingen alternativ løsning findes [25]. Endvidere skal medlemsstaten træffe alle nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 beskyttes. Kommissionen skal underrettes om, hvilke kompensationsforanstaltninger der træffes, men deltager som sådan ikke i proceduren. Lovgivningen anerkender således, at der kan være særlige tilfælde, hvor skade på eller ødelæggelse af en beskyttet naturtype kan være nødvendig, men stiller krav om, at der skal betales fuld kompensation for de miljømæssige konsekvenser heraf [26]. Den oprindelige tilstand, eller en tilstand så tæt på den oprindelige som muligt under de givne omstændigheder, opretholdes således.

65. Det andet afsnit er snævrere. Betingelserne for, at en plan eller et projekt kan gennemføres, er strengere, og det kan være nødvendigt for medlemsstatens kompetente myndigheder at anmode Kommissionen om en udtalelse, før planen eller projektet kan gennemføres [27].

66. De i artikel 6, stk. 4, fastsatte krav er bevidst strenge, men det er vigtigt at påpege, at de ikke gør det uoverstigeligt vanskeligt at opnå tilladelse. Kommissionen anførte under retsmødet, at ud af de 15-20 anmodninger om udtalelse, den indtil nu har modtaget i henhold til denne bestemmelse, er kun en enkelt blevet besvaret negativt.

67. Set i denne overordnede sammenhæng kan en fortolkning af artikel 6, stk. 3, der indebærer en lavere grad af beskyttelse end den, som er fastsat i artikel 6, stk. 4, ikke være korrekt. At kræve, at medlemsstaterne skal »træffe alle nødvendige kompensationsforanstaltninger«, hvis en plan eller et projekt gennemføres i henhold til artikel 6, stk. 4, for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura

25 — Jf. i denne retning dommen i sagen Solvay m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 13, præmis 71 ff.

26 — Som et eksempel på *utilstrækkelige* kompensationsforanstaltninger henvises til punkt 29 i forslag til afgørelse af 3.5.2007, sag C-388/05, Kommissionen mod Italien (»Valloni e steppe pedegarganiche«), Sml. I, s. 7555. Jeg vil ikke tage stilling til det generelle spørgsmål, hvorledes det fastslås, hvad der udgør *tilstrækkelige* kompensationsforanstaltninger i en given sag.

27 — Ifølge lovgivningen skal Kommissionen drage sine konklusioner på grundlag af en udtalelse og ikke en beslutning. De har således ikke direkte bindende virkning for de berørte parter. Det står dog ikke desto mindre Kommissionen frit for at gribe ind over for en medlemsstat, som handler i strid med eller tillader andre at handle i strid med dens udtalelse. Alternativt kan en skadelidende anlægge sag ved en national ret og nedlægge påstand herom.

2000 beskyttes, og samtidig tillade dem at godkende, at mere underordnede projekter gennemføres i henhold til artikel 6, stk. 3, selv om det vil medføre en vis varig eller længerevarende skade eller ødelæggelse, vil være uforeneligt med den generelle ordning, der fastsættes i artikel 6. En sådan fortolkning vil heller ikke imødegå den virkning, som Kommissionen har omtalt som »mange bække små«-fænomenet, dvs. at en række tab af naturtyper som følge af talrige, eller i hvert fald flere underordnede projekter, som får tilladelse til at blive gennemført på den samme lokalitet, bevirker, at lokaliteten langsomt mister sin betydning [28].

68. Analysen ovenfor tilslutter sig i det væsentlige det ræsonnement, som Peter Sweetman, Irland og Kommissionen har fremført. Styrelsen, de lokale myndigheder og Det Forenede Kongerige har en anden tilgang, som er tæt forbundet med ordlyden af artikel 6, stk. 3. De har navnlig understreget to-trins-processen, som fastsættes i denne artikel. Hvert trin er separat og skal, som de har gjort gældende, forstås som havende sin egen betydning og formål.

69. Denne alternative tilgang kan sammenfattes som følger.

70. Ved fortolkningen af artikel 6 skal der trækkes en linje mellem på den ene side stk. 1 og 2 og på den anden side stk. 3 og 4. De to førstnævnte regulerer den daglige forvaltning af lokaliteten. De to sidstnævnte vedrører planer og projekter, som ikke er forbundet med denne forvaltning. De kan således betragtes som undtagelser til stk. 1 og 2. Ved vurderingen af en plan eller et projekt er det først og fremmest nødvendigt at tage stilling til, om den eller det kan påvirke lokaliteten væsentligt. Ordet »likely« (o.a.: på dansk »kan«) fortolkes i denne forbindelse således, at der skal foretages en sandsynlighedstest (om end baseret på forsigtighedsprincippet – dette er ubestridt). En plan eller et projekt, som ikke anses for at ville kunne påvirke lokaliteten væsentligt, kan gennemføres, uden at der er behov for en vurdering af virkningerne.

71. Hvis der derimod foreligger en formodning om en sådan påvirkning, skal der foretages en vurdering. I forbindelse med denne vurdering, og således ved fastsættelsen af, om planen eller projektet »kan skade lokalitetens integritet«, er det nødvendigt at erindre, at dette udtryk skal indebære mere end »skadelig for lokaliteten«. Tilsvarende skal udtrykket »skadelig« forstås således, at det indebærer mere end »påvirke væsentligt«, der anvendes på første trin i artikel 6, stk. 3. Hvis dette ikke var tilfældet, ville der ikke være nogen forskel mellem det trin, hvor det er nødvendigt at foretage en vurdering (artikel 6, stk. 3, første punktum), og det trin, hvor det er nødvendigt at afvise planen eller projektet (artikel 6, stk. 3, andet punktum).

72. På den baggrund har styrelsen gjort gældende, at beslutningen om at godkende vejprojektet i hovedsagen var korrekt.

73. Parternes argumentation for den tilgang, som jeg har beskrevet ovenfor, må anerkendes. Den skal bestemt ikke afvises uden videre.

74. Tilgangen er dog efter min opfattelse ikke korrekt. Den grunder sig navnlig på ordlyden af artikel 6, stk. 3, som betragtes isoleret og uden hensyn til den videre sammenhæng, som denne bestemmelse skal fortolkes i. Derfor opstår der ved denne tilgang en uløselig konflikt mellem den omstændighed, at visse projekter kan tillades gennemført i henhold til artikel 6, stk. 3, mens projekter, der er omfattet af artikel 6, stk. 4, kun kan gennemføres, såfremt der træffes fulde kompensationsforanstaltninger. Den tager på ingen måde heller hensyn til argumentet om »mange bække små« og dermed, at lokaliteten langsomt mister sin betydning.

28 — En del af drøftelserne under retsmødet drejede sig om, hvorvidt dette spillede en rolle ved fastsættelsen af, om kravet om undersøgelse af »den skadelige virkning for lokalitetens integritet« i henhold til artikel 6, stk. 3, var opfyldt. Efter min opfattelse spiller det ingen rolle i denne sammenhæng. De kriterier, der er relevante, fremgår af punkt 50-60 ovenfor. Det er ikke nødvendigt at tilføje yderligere til disse.

75. Denne argumentation kan heller ikke forenes med Domstolens praksis i dommen i sagen Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging [29]. Ved i præmis 35 at fastslå, at artikel 6, stk. 3, overflødiggør en samtidig anvendelse af den generelle beskyttelsesnorm, der er fastsat i artikel 6, stk. 2, ønskede Domstolen ikke at understrege forskellen mellem disse bestemmelser. Den ønskede nærmere at understrege deres *lighed*. Det var med dette ønske for øje, at den i præmis 36 bemærkede, at »en tilladelse til en plan eller et projekt, der er meddelt i henhold til [direktivets] artikel 6, stk. 3, forudsætter nemlig nødvendigvis, at planen eller projektet er blevet anset for ikke at kunne skade den omhandlede lokalitets integritet og følgelig for heller ikke at være egnet til at forårsage forringelse eller væsentlig forstyrrelse i artikel 6, stk. 2's forstand«. Domstolen fastslog med den samme begrundelse i dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, at formålet med direktivets artikel 6, stk. 2 og 3, er at »sikre samme beskyttelsesniveau« [30].

76. På baggrund af det ovenstående bør det første spørgsmål besvares således, at det, for at fastslå, om en plan eller et projekt, som direktivets artikel 6, stk. 3, finder anvendelse på, har en skadelig virkning på en lokalitets integritet, er nødvendigt at undersøge, om planen eller projektet vil have en skadelig virkning på de enkelte elementer i lokaliteten, dvs. de egenskaber, som lå til grund for, at lokaliteten blev udpeget, og de dermed forbundne bevaringsmålsætninger. En varig eller længerevarende virkning må betegnes som »skadelig«. Denne beslutning skal træffes under hensyn til forsigtighedsprincippet.

Det andet spørgsmål

77. Med dette spørgsmål ønsker den nationale ret oplyst, om forsigtighedsprincippet medfører, at en plan eller et projekt ikke kan tillades, hvis den/det vil forårsage et varigt og uopretteligt tab af hele den pågældende naturtype eller en del af den. Det fremgår implicit af spørgsmålet, at princippet kan spille en anden rolle i den vurdering, som de nationale myndigheder skal foretage i henhold til artikel 6, stk. 3. Dvs. at den antager, at udfaldet kan være forskelligt alt efter, om princippet lægges til grund eller ej.

78. Jeg har redegjort for anvendelsen af forsigtighedsprincippet i punkt 51 ovenfor. Det udgør, således som de lokale myndigheder har anført, en processuel grundregel, som beskriver den procedure, beslutningstageren skal følge, og stiller ikke krav om et bestemt resultat.

79. Domstolen fastslog i dommen i sagen Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging, at forsigtighedsprincippet er indeholdt i det kriterium for at opnå tilladelse, der er fastsat i artikel 6, stk. 3 [31]. Det følger heraf, således som Det Forenede Kongerige har gjort gældende, at der ikke foreligger nogen fortolkningsmæssig lakune i opbygningen af denne artikel, som skal udfyldes ved anvendelsen af dette princip. Det følger også, at den omstændighed, at princippet er relevant med hensyn til at fastslå, om en kompetent myndighed kan udelukke, at en plan eller et projekt har en skadelig virkning på en lokalitets integritet, ikke udstrækker sig til det foregående spørgsmål om, hvad denne vurdering betyder.

80. Det er derfor ufornødent at besvare det andet spørgsmål.

Det tredje spørgsmål

81. Med dette spørgsmål ønsker den nationale ret oplyst, hvilket indbyrdes forhold der er mellem artikel 6, stk. 3, og artikel 6, stk. 4.

29 — Nævnt ovenfor i fodnote 15. Hvis en plan eller et projekt efterfølgende viser sig at kunne forårsage forringelser eller forstyrrelser, selv uden enhver fejl fra kompetente nationale myndigheders side, finder artikel 6, stk. 2, anvendelse for at sikre, at lokalitetens integritet genoprettes (jf. i denne retning dommens præmis 37).

30 — Nævnt ovenfor i fodnote 15, præmis 142.

31 — Nævnt ovenfor i fodnote 15, præmis 58.

82. Jeg har foretaget en analyse af det indbyrdes forhold mellem disse bestemmelser ovenfor [32] og har intet at tilføje.

Forslag til afgørelse

83. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg Domstolen at besvare de spørgsmål, som den nationale ret har forelagt, som følger:

»For at fastslå, om en plan eller et projekt, som Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter finder anvendelse på, har en skadelig virkning på en lokalitets integritet, er det nødvendigt at undersøge, om planen eller projektet vil have en skadelig virkning på de enkelte elementer i lokaliteten, dvs. de egenskaber, som lå til grund for, at lokaliteten blev udpeget, og de dermed forbundne bevaringsmålsætninger. En varig eller længerevarende virkning må betegnes som skadelig. Denne beslutning skal træffes under hensyn til forsigtighedsprincippet.«

32 — Jf. punkt 62 ff.