Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
ELEANOR SHARPSTON
föredraget den 22 november 2012 [1]

Mål C-258/11

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

(begäran om förhandsavgörande från Supreme Court (Irland))

”Miljö — Särskilda bevarandeområden — Bedömning av en plan eller ett projekt med avseende på konsekvenserna för ett skyddat område — Huruvida områdets integritet kommer att ta skada”

Inledning

1. Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 6 i livsmiljödirektivet. [2] Den specifika fråga som domstolen ska ta ställning till rör hur artikel 6.3 i direktivet ska tolkas, vilken avser planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett livsmiljöområde. Denna bestämmelse är tillämplig när en sådan plan eller ett sådant projekt ”kan påverka området på ett betydande sätt”. Om så är fallet ska konsekvenserna för området bedömas på ett lämpligt sätt. De behöriga nationella myndigheterna får godkänna planen eller projektet endast om de, efter denna bedömning, har försäkrat sig om att ”området[*] inte kommer att ta skada” av planen eller projektet. Den nationella domstolen vill få vägledning vad gäller innebörden av det sistnämnda uttrycket. [*I den engelska språkversionen av artikel 6.3 i direktivet används uttrycket ”the integrity of the site”. För förståelsen av den nationella domstolens tolkningsfrågor, vilka bland annat avser innebörden av det engelska ordet ”integrity”, kommer uttrycket ”the integrity of the site”nedan att översättas med” områdets integritet”. Övers. anm.]

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114) (nedan kallat direktivet).

Tillämpliga bestämmelser

Unionslagstiftningen

2. Artikel 1 i direktivet innehåller följande definitioner:

”a) *bevarande*: de åtgärder som är nödvändiga för att bibehålla eller återställa en gynnsam status enligt definitionen i e) och i) hos livsmiljöer och för populationer av arter av vilda djur och växter.

…

d) *prioriterade livsmiljötyper*: livsmiljötyper som riskerar att försvinna från det område som anges i artikel 2 och för vilkas bevarande gemenskapen har ett särskilt ansvar med hänsyn till den andel av deras naturliga utbredningsområde som ligger inom det territorium som anges i artikel 2. Dessa prioriterade livsmiljötyper är markerade med en asterisk (*) i bilaga 1.

e) *en livsmiljös bevarandestatus*: summan av de faktorer som påverkar en livsmiljö och dess typiska arter och som på lång sikt kan påverka dess naturliga utbredning, struktur och funktion samt de typiska arternas överlevnad på lång sikt inom det territorium som anges i artikel 2.

En livsmiljös bevarandestatus anses ’gynnsam’ när

— dess naturliga utbredningsområde och de ytor den täcker inom detta område är stabila eller ökande, och

— den särskilda struktur och de särskilda funktioner som är nödvändiga för att den skall kunna bibehållas på lång sikt finns, och sannolikt kommer att finnas under en överskådlig framtid, och

— bevarandestatusen hos dess typiska arter är gynnsam enligt definitionen i [led] i.

…

i) *en arts bevarandestatus*: summan av de faktorer som påverkar den berörda arten och som på lång sikt kan påverka den naturliga utbredningen och mängden hos dess populationer inom det territorium som anges i artikel 2.

Bevarandestatusen anses ’gynnsam’ när

— uppgifter om den berörda artens populationsutveckling visar att arten på lång sikt kommer att förbli en livskraftig del av sin livsmiljö, och

— artens naturliga utbredningsområde varken minskar eller sannolikt kommer att minska inom en överskådlig framtid, och

— det finns, och sannolikt kommer att fortsätta att finnas, en tillräckligt stor livsmiljö för att artens populationer skall bibehållas på lång sikt.

j) *område*: ett geografiskt bestämt område vars utbredning är tydligt avgränsad.

k) *område av gemenskapsintresse*: ett område som, i den biogeografiska region eller de biogeografiska regioner det tillhör, väsentligt bidrar till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos någon av livsmiljöerna i bilaga 1 eller någon av arterna i bilaga 2, och som också kan bidra väsentligt till att det i artikel 3 nämnda nätet Natura 2000 blir sammanhängande, och som väsentligt bidrar till bibehållandet av den biologiska mångfalden inom den biogeografiska region eller de biogeografiska regioner som avses.

…

l) *särskilt bevarandeområde*: ett område av gemenskapsintresse som medlemsstaterna har utsett genom lagar och andra författningar eller genom avtal, och där nödvändiga åtgärder genomförs för att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöerna eller populationerna av de arter för vilka området utsetts.”

3. I artikel 2 i direktivet föreskrivs följande:

”1. Syftet med detta direktiv är att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter i medlemsstaternas europeiska territorium som omfattas av fördraget.

2. Åtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv skall syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse.

3. Åtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv skall ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag.”

4. I artikel 3.1 anges följande:

”Ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät av särskilda bevarandeområden skall inrättas under beteckningen Natura 2000. Detta nät, som skall bestå av områden med de livsmiljötyper som finns förtecknade i bilaga 1 och habitat för de arter som finns förtecknade i bilaga 2, skall göra det möjligt att bibehålla eller i förekommande fall återställa en gynnsam bevarandestatus hos de berörda livsmiljötyperna och arterna i deras naturliga utbredningsområde.

…”

5. I artikel 4 regleras förfarandet för att utse livsmiljöområden enligt direktivet. I huvudsak innefattar detta förfarande att varje medlemsstat ska utarbeta en lista över lämpliga områden, vilken sedan överlämnas till kommissionen (artikel 4.1). På grundval av de upplysningar som lämnas ska sedan kommissionen, i samförstånd med varje medlemsstat, utarbeta ett utkast till en lista över områden av gemenskapsintresse i syfte att identifiera de områden där det finns en eller flera prioriterade livsmiljötyper eller prioriterade arter. Listan över de områden som valts ut ska därefter antas formellt av kommissionen (artikel 4.2). När ett område har valts ut som sådant i enlighet med förfarandet i punkt 2 ska medlemsstaten utse området till särskilt bevarandeområde inom en period som inte får överstiga sex år (artikel 4.4). Så snart ett område har förts upp på den lista över områden av gemenskapsintresse som antagits av kommissionen ska området dock omfattas av de skyldigheter som föreskrivs i artikel 6.2–4 (artikel 4.5).

6. I artikel 6 föreskrivs följande:

”1. För de särskilda bevarandeområdena skall medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för bevarande, vilket om så krävs innefattar utarbetande av lämpliga skötsel- och förvaltningsplaner särskilt för områdena eller integrerade i andra utvecklingsplaner, samt lämpliga lagar och andra författningar eller avtal, som motsvarar de ekologiska behoven hos de livsmiljötyper i bilaga 1 och de arter i bilaga 2 som finns i områdena.

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

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

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

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

7. Bilaga 1 till direktivet omfattar följande post:

— ”8240 * Uppspruckna kalkstenshällmarker”.

Den nationella lagstiftningen

8. Vägbyggen i Irland omfattas av bestämmelserna i 1993 års väglag (Roads Act 1993) (i ändrad lydelse). I section 50 och section 51 i nämnda lag, i förening med 1999 års ändringsförordning om miljökonsekvensbedömningar (European Communities (Environmental Impact Assessment) (Amendment) Regulations 1999), föreskrivs ett tillståndsförfarande för sådana projekt. Detta förfarande innebär att en miljökonsekvensbedömning ska göras i enlighet med direktiv 85/337. [3]

9. Om ett vägbygge kan påverka vissa ekologiskt viktiga områden på ett betydande sätt, omfattas det dessutom av 1997 års förordning om livsmiljöer (European Communities (Natural Habitats) Regulations 1997) (i ändrad lydelse) (nedan kallad förordningen), varigenom direktivet har införlivats med nationell rätt.

3 — Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 175, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226).

10. I regulation 2 i förordningen definieras ett ”europeiskt område” så, att det omfattar områden som Irland föreslår ska läggas fram till kommissionen för att antas som ett område av gemenskapsintresse. I regulation 4 föreskrivs ett förfarande för att anmäla områden inom Irland. Sådana områden införs sedan i den lista som överlämnas till Europeiska kommissionen i enlighet med artikel 4.1 i direktivet.

11. I regulation 30 i förordningen (nedan kallad regulation 30) föreskrivs följande:

”1. Om ett föreslaget vägbygge, med avseende på vilket en ansökan om godkännande av miljöministern har ingetts enligt section 51 i 1993 års väglag, inte direkt hänger samman med eller är nödvändigt för skötseln och förvaltningen av ett europeiskt område, men som enskilt eller i kombination med andra byggprojekt kan påverka området på ett betydande sätt, ska miljöministern se till att det görs en lämplig bedömning med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området.

…

3. Miljöministern ska, med beaktande av slutsatserna från den bedömning som gjorts enligt punkt 1, godkänna det föreslagna vägbygget först efter att ha försäkrat sig om att det berörda europeiska områdets integritet inte kommer att ta skada.

…

5. Miljöministern får, trots en negativ bedömning och om ministern är helt förvissad om att det inte finns några alternativa lösningar, besluta att godkänna det föreslagna vägbygget om det föreslagna vägbygget måste genomföras av tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse.

6. a) Om inte annat följer av led b, ska tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse inbegripa orsaker av social eller ekonomisk karaktär.

b) Om det berörda området innehåller en prioriterad livsmiljötyp eller en prioriterad art, är de enda faktorer avseende överskuggande allmänintressen som får beaktas

i) sådana som berör människors hälsa eller den allmänna säkerheten,

ii) betydelsefulla gynnsamma konsekvenser för miljön, eller,

iii) efter ett yttrande från kommissionen, andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse.”

12. Enligt den nationella domstolen får de nationella bestämmelserna till följd att ett motsvarande skydd som det som föreskrivs i artikel 6.2–4 i direktivet är tillämpligt på ett område från och med det datum då berörda ägare samt nyttjanderättshavare underrättas om ett förslag att föra upp området på en lista som ska överlämnas till kommissionen. Ett sådant skydd är således tillämpligt innan området har förts upp på kommissionens lista över områden av gemenskapsintresse i enlighet med artikel 4 i direktivet.

Bakgrund, förfarandet och tolkningsfrågorna

13. Kommissionen antog genom beslut 2004/813[4] ett utkast till en lista över områden av gemenskapsintresse i enlighet med artikel 4.2 i direktivet. Denna lista omfattade ett område som innefattade Lough Corrib och omgivande områden, belägna i grevskapet Galway, Irland. Områdets totala areal omfattade omkring 20 582 hektar.

14. Genom beslut 2008/23[5] upphävde kommissionen beslut 2004/813 och antog en första uppdaterad lista över områden av gemenskapsintresse. Denna lista omfattade Lough Corrib-området, vars areal var oförändrad.

15. I december 2006 anmälde den behöriga ministern, inom Irland, ett utvidgat Lough Corrib-område, vilket omfattade omkring 25 253 hektar. Utvidgningen uppgick till cirka 4 760 hektar. Det utvidgade området omfattar 270 hektar uppsprucken kalkstenshällmark, vilken är en prioriterad livsmiljötyp som finns förtecknad i bilaga 1 till direktivet.

16. I december 2007 fördes det utvidgade området upp på en lista över områden som Irland överlämnade till kommissionen i enlighet med artikel 4.1 i direktivet.

17. Genom beslut 2009/96[6] upphävde kommissionen beslut 2008/23 och antog en andra uppdaterad lista över områden av gemenskapsintresse. Denna lista omfattade det utvidgade Lough Corrib-området.

18. Under tiden hade An Bord Pleanala (Irlands byggnadsnämnd) (nedan kallad nämnden), vilken är den behöriga nationella myndigheten i Irland vid tillämpningen av artikel 6 i direktivet, den 20 november 2008 fattat ett beslut (nedan kallat det omtvistade beslutet) om att bevilja tillstånd att bygga en föreslagen väg genom en del av Lough Corrib-området. Den föreslagna vägen kallas ”N6 Galway City Outer Bypass road scheme”. Den del av området som vägen är tänkt att gå igenom hör till den utvidgade areal på 4 760 hektar som omnämnts ovan i punkt 15.

19. Om vägbygget genomförs kommer det att medföra en bestående förlust av 1,47 hektar uppsprucken kalkstenshällmark.[7] Denna förlust skulle uppstå inom utvidgningen av området, vilken omfattar 85 hektar av de 270 hektar uppsprucken kalkstenshällmark som finns inom hela Lough Corrib-området.

20. Före antagandet av det omtvistade beslutet utsåg nämnden en sakkunnig inspektör som skulle göra en bedömning av miljökonsekvenserna av (bland annat) vägbygget för området. Som en del av sitt arbete inspekterade han området under en period på nio månader och höll en utfrågning som ägde rum under sammanlagt 21 dagar där berörda parter yttrade sig muntligen och/eller skriftligen. På grundval av inspektionen samt de upplysningar och argument som anfördes under utfrågningen, utarbetade inspektören en rapport och rekommendationer som han överlämnade till nämnden. I rapporten ansåg inspektören att förlusten av ”i storleksordningen 1,5 hektar” uppsprucken kalkstenshällmark skulle bedömas med hänsyn till de 85 hektar uppsprucken kalkstenshällmark som fanns inom utvidgningen av det ursprungliga Lough Corrib-området – genom att betrakta denna

4 — Kommissionens beslut 2004/813/EG av den 7 december 2004 om antagande av en lista över områden av gemenskapsintresse i den atlantiska biogeografiska regionen, i enlighet med rådets direktiv 92/43/EEG (EUT L 387, s. 1).

5 — Kommissionens beslut 2008/23/EG av den 12 november 2007 om antagande, enligt rådets direktiv 92/43/EEG, av en första uppdaterad lista över områden av gemenskapsintresse i den atlantiska biogeografiska regionen (EUT L 12, 2008, s. 1).

6 — Kommissionens beslut 2009/96/EG av den 12 december 2008 om antagande, enligt rådets direktiv 92/43/EEG, av en andra uppdaterad lista över områden av gemenskapsintresse i den atlantiska biogeografiska regionen (EUT L 43, 2009, s. 466).

7 — Kommissionen har hävdat att denna sifferuppgift är felaktig och innebär en underskattning av den areal uppsprucken kalkstenshällmark som skulle gå förlorad. Denna frågeställning har dock varken uttryckligen eller underförstått tagits upp i beslutet om hänskjutande. I den mån frågeställningen avser en bevisfråga, kan domstolen inte ta ställning till den. I den mån kommissionens argument avseende frågeställningen aktualiserar tolkningsfrågor – och därmed rättsfrågor – faller dessa frågor utanför ramen för de frågor som den hänskjutande domstolen har ställt och behöver inte heller besvaras för att pröva dessa frågor. Jag kommer därför inte att utreda dem vidare.

utvidgning som ett ”avgränsat underområde” till hela området – och inte mot bakgrund av de 270 hektar uppsprucken kalkstenshällmark som fanns inom området som helhet. Inspektören noterade även att den areal uppsprucken kalkstenshällmark som skulle komma att försvinna till följd av vägprojektet hade minskat med vad han ansåg vara ”en betydande kvantitet” (från 3,8 hektar till 1,5 hektar) till följd av de åtgärder som vidtagits för att mildra förlusten av uppsprucken kalkstenshällmark. Vad beträffar själva förlusten drog inspektören slutsatsen att ”denna förhållandevis ringa förlust skulle, i kvantitativt hänseende, inte innebära att områdets integritet tar någon skada”. Med avseende på frågorna om fragmentering och störningar ansåg han att ”det föreslagna bygget inte skulle påverka förverkligandet av målsättningen vad gäller områdets bevarande och inte skulle allvarligt påverka områdets integritet”.

21. Inspektören drog även slutsatsen att ”bedömningen av mycket omfattande negativa konsekvenser, vilken lämnar utrymme för lämpliga förmildrande åtgärder”, inte var oskälig. Det framgår klart av beslutet om hänskjutande att inspektören, vid användningen av uttrycket ”mycket omfattande negativa konsekvenser” i sin rapport, följde riktlinjer som slagits fast av Irish National Roads Authority (irländska vägverket). Dessa riktlinjer fick till följd att det krävs att varje bestående konsekvens för ett sådant område som Lough Corrib-området ska anses vara ”mycket negativ”. Användningen av uttrycket ska således betraktas som en hänvisning till konsekvensens beständighet.

22. I det omtvistade beslutet instämde nämnden i inspektörens bedömning av projektets miljökonsekvenser. Nämnden drog slutsatsen att bygget ”visserligen skulle få lokala allvarliga konsekvenser för Lough Corrib[-området], men [områdets] integritet skulle inte komma att ta skada. Bygget … skulle därför inte att få någon oacceptabel inverkan på miljön utan skulle överensstämma med en lämplig planering och hållbar utveckling av området.”

23. Peter Sweetman överklagade det omtvistade beslutet till High Court (Irland) och gjorde särskilt gällande att nämnden felaktigt hade dragit slutsatsen att Lough Corrib-områdets integritet inte skulle komma att ta skada av vägprojektet. Talan i första instans ogillades, och Peter Sweetman ingav därför ett överklagande till Supreme Court, vilken har hänskjutit följande frågor för ett förhandsavgörande:

”1) Vilka rättsliga kriterier ska tillämpas av den behöriga myndigheten vid bedömningen av sannolikheten för att ett områdes integritet kommer att ta skada av en plan eller ett projekt som omfattas av bestämmelserna i artikel 6.3 i [direktivet]?

2) Innebär tillämpningen av försiktighetsprincipen att en sådan plan eller ett sådant projekt inte kan godkännas om detta skulle innebära en bestående förlust av hela eller en del av den ifrågavarande livsmiljön, som inte kan återbildas?

3) Vilket förhållande, om något, råder mellan artikel 6.4 och bedömningar enligt artikel 6.3 att en plan eller ett projekt inte kommer att medföra att områdets integritet tar skada?”

24. Skriftliga yttranden har ingetts av Peter Sweetman, nämnden, Galway County Council och Galway City Council (nedan gemensamt kallade de lokala myndigheterna), Irland, Förenade kungarikets regering och Europeiska kommissionen. Vid förhandlingen den 12 september 2012 var Peter Sweetman, nämnden, de lokala myndigheterna, Irland, den grekiska regeringen och Förenade kungarikets regering samt kommissionen företrädda och yttrade sig muntligen vid domstolen.

Bedömning

Upptagande till sakprövning

25. Vid tidpunkten för det ifrågavarande beslutet hade utvidgningen av Lough Corrib-området anmälts inom Irland i enlighet med regulation 4 i förordningen, men hade ännu inte förts upp på den lista över områden som kommissionen antar som ett område av gemenskapsintresse. Utvidgningen omfattades således av skyddet enligt regulation 30, men inte av skyddet enligt artikel 6.2–4 i direktivet.[8] Supreme Court var säkerligen fullt medveten om detta när den hänsköt begäran om förhandsavgörande. De lokala myndigheterna har dock hävdat att tolkningsfrågorna av det skälet uteslutande avser tolkningen av nationell rätt och inte omfattas av domstolens behörighet. Domstolen borde därför avstå från att besvara dessa.

26. Enligt min mening är en sådan snäv tolkning av artikel 267 FEUF inte befogad.

27. Det framgår klart av domstolens praxis att den har behörighet att meddela förhandsavgöranden i mål som rör nationell lagstiftning som antagits för att införliva unionsrätten, även om situationen i målet vid den nationella domstolen inte som sådan regleras av unionsrätten.

28. Så är fallet när de aktuella nationella bestämmelserna har anpassats till den lösning som har valts i unionsrätten, förutsatt att de aktuella bestämmelserna genom den nationella rätten har blivit tillämpliga på ett direkt och ovillkorligt sätt. Lagstiftningen måste innehålla uppgifter som är tillräckligt precisa och av vilka man kan sluta sig till att den nationella lagstiftaren har avsett att hänvisa till innehållet i unionsbestämmelserna. Domstolen har motiverat denna tolkning av artikel 267 FEUF med att de bestämmelser eller begrepp som har hämtats från unionsrätten bör tolkas på ett enhetligt sätt, oberoende av under vilka omständigheter de ska tillämpas, för att undvika att det i framtiden förekommer tolkningar som skiljer sig åt.[9]

29. Detta innebär inte att domstolen anser sig behörig att meddela ett förhandsavgörande i varje mål som rör tillämpningen av nationella bestämmelser som grundar sig på unionsrätten. I domen i målet Kleinwort Benson[10] slog således domstolen fast att en begäran om förhandsavgörande inte kunde tas upp till sakprövning på grund av att den aktuella nationella lagstiftningen inte ”direkt och ovillkorligt hänvisa[de]” till bestämmelserna i unionsrätten, varigenom dessa skulle ha blivit tillämpliga i den inhemska rättsordningen, utan i stället begränsade sig till att ta dessa bestämmelser till förebild. Vissa bestämmelser i den nationella lagstiftningen återgav nästan ordagrant de motsvarande bestämmelserna i unionsrätten, medan andra avvek från dessa, och det föreskrevs uttryckligen en möjlighet för den berörda medlemsstatens myndigheter att vidta ändringar ”som är ägnade att framkalla skiljaktigheter” i förhållande till de motsvarande unionsbestämmelserna.

30. Tillämpningsområdet för regulation 30 är visserligen begränsat till förslag till vägbyggen och är således snävare än tillämpningsområdet för artikel 6.3 och 6.4 i direktivet, men det står likväl klart att regulation 30 har anpassats till den lösning som i det sammanhanget har valts i nämnda direktivsbestämmelser. Dess tillämpning är både direkt och ovillkorlig. Av titeln till förordningen framgår det klart att den antogs i syfte att införliva unionslagstiftningen med nationell rätt.[11]

8 — Det omtvistade beslutet var daterat den 20 november 2008. Kommissionens beslut att föra upp det utvidgade området på den uppdaterade listan över områden av gemenskapsintresse antogs den 12 december 2008, det vill säga ungefär tre veckor efter datumet för det omtvistade beslutet.

9 — Se allmänt, i det avseendet, dom av den 21 december 2011 i mål C-482/10, Cicala (REU 2011, s. I-14139), punkterna 17–19.

10 — Dom av den 28 mars 1995 i mål C-346/93, Kleinwort Benson (REG 1995, s. I-615), punkt 16.

11 — Se, i det avseendet, dom av den 22 december 2008 i mål C-48/07, Les Vergers du Vieux Tauves (REG 2008, s. I-10627), punkt 22.

31. Mot den bakgrunden anser jag att behovet av att undvika att det i framtiden förekommer tolkningar av regulation 30 i förordningen och artikel 6.3 i direktivet som skiljer sig åt är ytterst viktigt. När ett område har förts upp på den lista över områden som kommissionen antar som områden av gemenskapsintresse, är det uppenbart att regulation 30, vid dess tillämpning på detta område, ska tolkas i enlighet med artikel 6.3. Likaså ska regulation 30 tolkas och tillämpas på ett konsekvent sätt i nationell rätt, oavsett huruvida det aktuella området (ännu) har antagits som sådant. Följaktligen måste de irländska domstolarna, vid tolkningen av regulation 30 i ett mål där artikel 6.3 (ännu) inte är tillämplig, vara förvissade om att de inte kommer att vara tvungna att ändra denna tolkning senare i ett mål där artikel 6.3 är tillämplig. [12]

32. De lokala myndigheterna har hävdat att den nödvändiga europeiska dimensionen saknas: eftersom området vid den relevanta tidpunkten inte omfattades av tillämpningsområdet för artikel 6.3, var kommissionen inte behörig att avge yttranden i enlighet med artikel 6.4. Enligt min mening förefaller detta påpekande vara irrelevant. Det minskar inte på något sätt behovet av att undvika att det förekommer tolkningar som skiljer sig åt, vilket nämnts ovan i punkt 31. Om det enda sättet (enligt en korrekt tolkning av regulation 30, tolkad mot bakgrund av direktivet) bygget skulle kunna genomföras på är genom tillämpning av artikel 6.4 i direktivet, anser jag att Irland skulle vara skyldigt att antingen ta bort området från den lista över områden som nämnts ovan i punkt 16 (det är oklart hur detta exakt skulle gå till) eller vänta till dess att området har utsetts och därefter ta kontakt med kommissionen enligt artikel 6.4. Detta är dock endast den logiska konsekvensen av att nationell rätt anpassades till direktivets krav före den faktiska tidpunkt då Natura 2000 inrättades.

33. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att det var helt korrekt av Supreme Court att hänskjuta en begäran om förhandsavgörande till domstolen och att det är lämpligt att domstolen meddelar ett förhandsavgörande.

Fråga 1

34. Den nationella domstolen har ställt denna fråga för att få klarhet i hur artikel 6.3, och i synnerhet uttrycket ”området[s integritet] kommer att ta skada”, ska tolkas.

35. Som nämnden påpekade vid förhandlingen är detta mål ovanligt, eftersom domstolens tidigare praxis till stor del avser situationer där det inte har gjorts någon lämplig bedömning enligt nämnda bestämmelse och frågan är huruvida en sådan bedömning är nödvändig. [13] I förevarande fall gjordes däremot en bedömning, och det finns inga tecken på att den utfördes på ett felaktigt sätt – allt tycks faktiskt tyda på att bedömningen gjordes med stor omsorg. [14] Frågan avser snarare slutsatsen av denna bedömning, på grundval av vilken nämnden antog det omtvistade beslutet.

36. Även om frågan avser ett enskilt uttryck som används i artikel 6.3, ska detta uttryck tolkas med beaktande av det sammanhang i vilket det används. Jag ska därför undersöka de syften som direktivet avser att uppnå, innan jag övergår till de skyldigheter som föreskrivs i artikel 6 som helhet.

12 — Eftersom artikeln nu faktiskt är tillämplig på det utvidgade Lough Corrib-området.

13 — Se, exempelvis, dom av den 4 oktober 2007 i mål C-179/06, kommissionen mot Italien (REG 2007, s. I-8131), av den 4 mars 2010 i mål C-241/08, kommissionen mot Frankrike (REU 2010, s. I-1697), av den 14 januari 2010 i mål C-226/08, Stadt Papenburg (REU 2010, s. I-131), och av den 16 februari 2012 i mål C-182/10, Solvay m.fl.

14 — Se punkterna 20–22 ovan.

Direktivets syften

37. I artikel 2.1 anges att syftet med direktivet är att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter inom medlemsstaterna. I artikel 2.2 anges vidare att åtgärder som vidtas i enlighet med direktivet ska syfta till att *bibehålla eller återställa* en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter ”av gemenskapsintresse”.

38. Begreppet bevarande definieras i artikel 1 a som ”de åtgärder som är nödvändiga för att bibehålla eller återställa en gynnsam status ... hos livsmiljöer ...”. Enligt artikel 1 e ska en livsmiljös bevarandestatus anses ”gynnsam” bland annat när dess naturliga utbredningsområde och de ytor den täcker inom detta område är *stabila eller ökande*, och den särskilda struktur och de särskilda funktioner som är nödvändiga för att denna miljö ska kunna bibehållas på lång sikt *finns, och sannolikt kommer att finnas* under en överskådlig framtid.

39. För detta ändamål krävs det enligt artikel 3.1 att det inrättas ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät av särskilda bevarandeområden under beteckningen ”Natura 2000”. Detta nät är avsett att göra det möjligt att bibehålla eller i förekommande fall återställa en gynnsam bevarandestatus bland annat hos de livsmiljötyper som finns förtecknade i bilaga 1 i deras naturliga utbredningsområde.

40. Ett viktigt syfte med direktivet är således att bibehålla och i förekommande fall återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer. Ett sådant syfte är nödvändigt mot bakgrund av – såsom anges i fjärde skälet i ingressen till direktivet – en pågående ständig försämring av dessa livsmiljöer och behovet av att vidta åtgärder för att bevara dem. Detta gäller i än högre grad prioriterade livsmiljötyper. I artikel 1 d definieras dessa som ”livsmiljötyper som riskerar att försvinna”, och det anges att gemenskapen har ”ett särskilt ansvar” för bevarandet av dessa.

Artikel 6

41. Artikel 6 ska tolkas mot denna bakgrund. Vad beträffar livsmiljöer föreskrivs det i artikeln, för det första, att nödvändiga åtgärder för bevarande ska vidtas med avseende på särskilda bevarandeområden (artikel 6.1) och att åtgärder ska vidtas för att förhindra försämring av dessa livsmiljöer (artikel 6.2). I artikeln anges, för det andra, en rad förfaranden som ska tillämpas när det är fråga om planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område (artikel 6.3 och 6.4). Utan dessa bestämmelser skulle begreppen bibehålla och återställa, vilka ligger till grund för direktivet, riskera att inte ha någon ändamålsenlig verkan.

42. Av de åtgärder som föreskrivs i artikel 6 är de åtgärder som anges i artikel 6.1, vilka avser vidtagandet av åtgärder för bevarande, inte direkt relevanta för frågan. Dessa finns i huvudsak för att säkerställa att konkreta åtgärder vidtas, mer eller mindre regelbundet, för att säkerställa att det aktuella områdets bevarandestatus bibehålls och/eller återställs.

43. Artikel 6.2, 6.3 och 6.4 har ett annat syfte. I artikel 6.2 uppställs en övergripande skyldighet att förhindra försämringar eller störningar. I artikel 6.3 och 6.4 anges sedan de förfaranden som ska tillämpas med avseende på planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område (och som således inte omfattas av artikel 6.1), men som kan påverka området på ett betydande sätt. Sammantaget syftar således dessa tre punkter till att förebygga att skada uppkommer i området eller (i undantagsfall, då skada måste tillåtas av tvingande orsaker) att minimera skadan. Bestämmelserna ska därför tolkas som en helhet.

44. I artikel 6.2 uppställs ett allmänt krav på medlemsstaterna att bibehålla status quo.[15] Domstolen har beskrivit artikel 6.2 som att ”den möjliggör uppfyllandet av det väsentliga målet att bevara och skydda miljön, till vilket bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter hör, och som föreskriver en allmän skyddsnorm, i form av en skyldighet att förhindra försämringar och störningar som kan få betydande konsekvenser för målen med direktivet”.[16] Den skyldighet som föreskrivs i artikel 6.2 är inte ovillkorlig. Bestämmelsen medför nämligen inte en skyldighet att säkerställa att inga förändringar av något slag någonsin görs inom det aktuella området. Snarare ska den bedömas med beaktande av målsättningen att bevara området,[17] eftersom det är skälet till att området har utsetts. Kravet är således att alla lämpliga åtgärder ska vidtas för att undvika att denna målsättning äventyras. Områdets autenticitet som livsmiljö, med allt vad det innebär för miljöns mångfald, bevaras på så sätt. Välvillig passivitet är inget alternativ.

45. Artikel 6.3 avser däremot inte den dagliga verksamheten i området. Den är endast tillämplig när det är fråga om planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av området. I artikeln föreskrivs en prövning i två steg. I det första steget är det nödvändigt att fastställa huruvida den aktuella planen eller det aktuella projektet ”kan påverka området på ett betydande sätt”.

46. Jag vill här stanna upp och påpeka att även om orden ”likely to have [an] effect”, som används i den engelska språkversionen av texten[18], genast kan föra tankarna till att det är nödvändigt att fastställa en grad av sannolikhet – det vill säga att orden kan tyckas kräva att det genast, och mycket möjligt i detalj, ska fastställas vilken påverkan planen eller projektet kan ha på området – används ett svagare uttryck i andra språkversioner. I exempelvis den franska språkversionen används uttrycket ”*susceptible d’affecter*”, i den tyska språkversionen används frasen ”*beeinträchtigen könnte*” och den nederländska språkversionen hänvisar till en plan eller ett projekt som ”*gevolgen kan heben*”, medan den spanska språkversionen använder uttrycket ”*pueda afectar*”. Var och en av dessa språkversioner antyder att prövningen har fastställts till en lägre nivå och att frågan helt enkelt är huruvida den aktuella planen eller det aktuella projektet kan påverka området. Det är i denna betydelse som det engelska uttrycket ”likely to” ska förstås.[19]

47. Härav följer att det är *möjligheten* att området kan komma att påverkas på ett betydande sätt som skapar behovet av en lämplig bedömning i enlighet med artikel 6.3.[20] Kravet i detta steg på att planen eller projektet ska kunna påverka området på ett betydande sätt utlöser således skyldigheten att göra en lämplig bedömning. Det är inte nödvändigt att *påvisa* en sådan påverkan. Som Irland har påpekat är det endast nödvändigt att fastställa att en sådan påverkan *kan förekomma*.

48. Kravet på att den aktuella påverkan ska vara ”betydande” finns för att uppställa en minimitröskel. Planer eller projekt som inte märkbart påverkar området är därigenom undantagna. Om varje plan eller projekt som på *något* sätt kan påverka området omfattades av artikel 6.3, skulle verksamhet i eller nära området riskera att omöjliggöras på grund av en alltför nitisk lagstiftning.

15 — Se, i det avseendet, bland annat dom av den 7 september 2004 i mål C-127/02, Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging (REG 2004, s. I-7405), punkt 32, av den 14 oktober 2010 i mål C-535/07, kommissionen mot Österrike (REU 2010, s. I-9483), punkt 58, och av den 24 november 2011 i mål C-404/09, kommissionen mot Spanien (REU 2011, s. I-11853), punkt 127.

16 — Se domen i målet Stadt Papenburg (ovan fotnot 13), punkt 49 och där angiven rättspraxis.

17 — Se, i det avseendet, domen i målet Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging (ovan fotnot 15), punkt 46.

18 — När direktivet antogs i maj 1992 var Europeiska gemenskapens officiella språk danska, tyska, grekiska, engelska, spanska, franska, italienska, nederländska och portugisiska. Samtliga dessa språkversioner av direktivet är således giltiga.

19 — Se dom av den 1 april 2004 i mål C-1/02, Borgmann (REG 2004, s. I-3219), vad beträffar behovet av att tolka en bestämmelse mot bakgrund av den allmänna systematiken i och syftet med de föreskrifter i vilka den ingår, när det föreligger skillnader mellan de olika språkversionerna av en unionsrättsakt (punkt 25 och där angiven rättspraxis). Se även, vad beträffar de svårigheter som skillnader i språkversioner kan ge upphov till, mitt förslag till avgörande i mål C-173/07, Emirates Airlines (REG 2008, s. I-5237).

20 — Ett exempel på den typ av förvirring som denna illa avfattade lagstiftning kan ge upphov till går, enligt min mening, att hitta i domen i målet Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging (ovan fotnot 15). I punkt 41 i nämnda dom uppger domstolen att ”[d]et räcker med att det är troligt” att betydande påverkan kan föreligga för att en lämplig bedömning ska krävas. I punkt 43 hänvisar domstolen till att ”det är sannolikt eller att det finns en risk” för en sådan påverkan. I punkt 44 använder domstolen uttrycket ”när det föreligger tvivel”. Det sistnämnda uttrycket är enligt min mening det som bäst uttrycker ståndpunkten.

49. Tröskeln i det första steget i artikel 6.3 är således mycket låg. Den fungerar endast som en utlösare, för att avgöra huruvida en lämplig bedömning ska göras med avseende på planens eller projektets konsekvenser för målsättningen att bevara området. Syftet med denna bedömning är att den aktuella planen eller det aktuella projektet ska undersökas ingående, på grundval av vad domstolen har kallat ”bästa vetenskapliga kunnande på området”.[21] Även allmänheten kan anmodas att yttra sig. Allmänhetens åsikter kan ofta ge värdefull praktisk inblick på grundval av dennas lokalkännedom om området i fråga och annan relevant bakgrundsinformation som de som gör bedömningen annars kanske inte har tillgång till.

50. Prövningen vid denna expertbedömning ska avse fastställandet av huruvida ”området[s integritet] kommer att ta skada” av den aktuella planen eller det aktuella projektet, eftersom detta ska ligga till grund för de behöriga nationella myndigheternas beslut. Tröskeln i detta (andra) steg är märkbart högre än tröskeln i det första steget. Skälet till detta är att frågan (för att använda enklare terminologi) inte är ”ska vi bry oss om att kolla?” (frågan i det första steget) utan snarare ”vad händer med området om planen eller projektet genomförs, och är detta förenligt med ’att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus’ hos berörda livsmiljöer eller arter?”. I förevarande fall är det ostridigt att om vägprojektet genomförs, kommer det att medföra en bestående förlust av en del av livsmiljön. Frågan är bara huruvida projektet kan godkännas utan att denna tröskel överskrids och utan att de återstående delarna av artikel 6.3 (och, om nödvändigt, artikel 6.4) ska tillämpas.

51. Det är dock uppenbart att den tröskel som föreskrivs i detta steg i artikel 6.3 inte får sättas alltför högt, eftersom bedömningen ska utföras med noga beaktande av försiktighetsprincipen. Denna princip är tillämplig då det råder osäkerhet om förekomsten eller omfattningen av risker.[22] De behöriga nationella myndigheterna får godkänna en plan eller ett projekt *endast om de har försäkrat sig om att det berörda områdets integritet inte kommer att ta skada av planen eller projektet*. Myndigheterna ska således avslå en ansökan om godkännande när det råder osäkerhet huruvida områdets integritet kommer att ta skada.[23]

52. Hur ska hänvisningen i detta uttryck till områdets ”integritet” tolkas?

53. Återigen är det lämpligt att kort stanna upp och notera de olika språkversionerna av artikel 6.3. I den engelska språkversionen används ett abstrakt uttryckt (*integrity*) – ett tillvägagångssätt som även har tillämpats i exempelvis den franska språkversionen (*intégrité*) och den italienska språkversionen (*integrità*). Vissa andra språkversioner är mer konkreta. I den tyska språkversionen hänvisas det således till området ”*als solches*” (som sådant). I den nederländska språkversionen talar man om områdets ”*natuurlijke kennmerken*” (naturliga särdrag).

54. Trots dessa språkliga skillnader anser jag att samma fråga är aktuell. Det är områdets väsentliga helhet som är relevant. Med andra ord ska begreppet integritet förstås så, att det syftar på att det berörda områdets grundläggande särdrag ska förbli fullständiga och oskadda.

55. Den integritet som ska bevaras måste vara ”områdets” integritet. Med avseende på en livsmiljö betyder det ett område som har utsetts med beaktande av behovet att bibehålla (eller återställa) en gynnsam bevarandestatus hos den aktuella livsmiljön. Detta är särskilt viktigt när området i fråga, såsom i förevarande fall, är en prioriterad livsmiljö.[24]

21 — Domen i målet Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging (ovan fotnot 15), punkt 54.

22 — Dom av den 5 maj 1998 i mål C-157/96, National Farmers’ Union m.fl. (REG 1998, s. I-2211), punkt 63.

23 — Se, i det avseendet, domen i målet Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging (ovan fotnot 15), punkterna 56–59.

24 — Se, i det avseendet, ovan punkt 40.

56. Härav följer att de grundläggande särdrag för området som kommer att vara relevanta är de särdrag med hänsyn till vilka området utsågs och den målsättning vad gäller bevarandet som är knuten till dessa. Vid fastställandet av huruvida områdets integritet har tagit skada, är således den väsentliga fråga som beslutsfattaren ska ställa sig ”varför utsågs *just detta specifika område* och vilken är dess målsättning vad gäller bevarande?”. I förevarande mål utsågs området, åtminstone delvis, på grund av förekomsten av uppsprucken kalkstenshällmark i området – en naturresurs som riskerar att försvinna och som, när den väl har förstörts, inte kan ersättas och som därför är viktig att bevara.

57. Slutligen måste påverkan på områdets integritet vara ”skadlig”. I ett enskilt fall kan det vid det andra steget av den lämpliga bedömningen enligt artikel 6.3 fastställas att planens eller projektets påverkan på området är neutral eller till och med fördelaktig. Om påverkan är negativ kan dock planen eller projektet inte genomföras – i vart fall inte enligt denna bestämmelse.

58. Vad menas då med en negativ eller ”skadlig” påverkan? Här kan det vara till hjälp att skilja mellan tre situationer.

59. En plan eller ett projekt kan medföra vissa rent temporära förluster av naturvärden som med andra ord kan avhjälpas helt när områdets bevarandestatus kan återställas på kort tid. Ett exempel kan vara när man gräver ett dike i jorden för att dra en underjordisk rörledning tvärs över hörnet av ett område. *Förutsatt* att eventuella störningar i området kan gottgöras, är det (som jag har förstått saken) inte fråga om någon skadlig påverkan på områdets integritet.

60. Omvänt ska dock åtgärder som medför bestående förstörelse av en del av den livsmiljö med hänsyn till vars förekomst området utsågs per definition betecknas som skadliga, enligt min mening. Målsättningen vad gäller bevarandet av området kan komma att äventyras i grunden – och på ett oåterkalleligt sätt – på grund av denna förstörelse. De faktiska omständigheter som ligger till grund för förevarande begäran om förhandsavgörande hör till denna kategori.

61. Den tredje situationen omfattar planer eller projekt vars påverkan på området ligger mellan dessa två ytterligheter. Vid domstolen har det inte anförts några utförliga argument beträffande huruvida det ska anses att ”området[s integritet] kommer att ta skada” av sådana planer eller projekt (eller inte). Jag anser att det vore klokt att lämna den frågan obesvarad för att avgöras i ett senare mål.

62. Låt oss anta att en plan eller ett projekt överskrider den tröskel som har fastställts i artikel 6.3 andra meningen. Det är då nödvändigt att bedöma huruvida planen eller projektet kan genomföras enligt artikel 6.4. Tillämpningen av den bestämmelsen utlöses av ”en negativ bedömning av konsekvenserna för området”. Om artikel 6 ska ha någon mening som en sammanhängande helhet, måste dessa ord tolkas så, att de innebär att artikel 6.4 träder in exakt där artikel 6.3 slutar, det vill säga när det har slagits fast att den aktuella planen eller det aktuella projektet inte kan genomföras enligt artikel 6.3.

63. Artikel 6.4 är, i likhet med artikel 6.3, uppdelad i två delar. Den första delen är tillämplig på varje plan eller projekt som inte uppfyller kraven i artikel 6.3. Den andra delen är endast tillämplig om det berörda området innehåller en prioriterad livsmiljötyp eller en prioriterad art.

64. Vad beträffar den första – allmänna – uppsättningen krav, får planen eller projektet genomföras endast om det föreligger tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse och om alternativa lösningar saknas.[25] Dessutom ska den berörda medlemsstaten vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande. Kommissionen ska visserligen underrättas om de kompensationsåtgärder som vidtagits, men den deltar inte som sådan i förfarandet. Med andra ord erkänns det i lagstiftningen att det kan finnas

25 — Se, i det avseendet, domen i målet Solvay m.fl. (ovan fotnot 13), punkt 71 och följande punkter.

undantagsfall då skada på eller förstörelse av en skyddad livsmiljö kan vara nödvändig, men när lagstiftningen tillåter att sådan skada eller förstörelse sker, insisterar den på att miljökonsekvenserna ska kompenseras till fullo. [26] Därigenom bibehålls status quo, eller så nära status quo man kan komma med hänsyn till samtliga omständigheter.

65. Den andra delen är snävare. De skäl på grundval av vilka planen eller projektet får genomföras är mer begränsade, och det kan krävas att de behöriga myndigheterna i den berörda medlemsstaten inhämtar ett yttrande från kommissionen före genomförandet. [27]

66. Även om de krav som föreskrivs i artikel 6.4 avsiktligt är stränga, är det viktigt att påpeka att de inte utgör oöverstigliga hinder för godkännande. Kommissionen uppgav vid förhandlingen att av de 15–20 skrivelser som hittills har ingetts till kommissionen med begäran om att den ska avge ett yttrande enligt denna bestämmelse, har endast en begäran avslagits.

67. Sett mot bakgrund av detta allmänna sammanhang anser jag att en eventuell tolkning av artikel 6.3 som ger en lägre skyddsnivå än den som avses i artikel 6.4 inte kan vara korrekt. Att kräva att medlemsstaterna ska ”vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder” när en plan eller ett projekt utförs enligt artikel 6.4 för att Natura 2000 totalt sett ska förbli sammanhängande, och samtidigt tillåta att de godkänner genomförandet av mindre betydande projekt enligt artikel 6.3, trots att det kan medföra viss bestående eller långvarig skada eller förstörelse, vore oförenligt med den allmänna ordning som föreskrivs i artikel 6. En sådan tolkning skulle inte heller förhindra vad kommissionen kallar för fenomenet med kumulativa effekter, det vill säga en ackumulerad förlust av livsmiljön till följd av att åtskilliga, eller i vart fall ett antal, mindre projekt har fått genomföras i samma område. [28]

68. Ovannämnda analys bekräftar i huvudsak det resonemang som Peter Sweetman, Irland och kommissionen har anfört. Nämnden, de lokala myndigheterna och Förenade kungariket har intagit ett annat synsätt, som i stor utsträckning bygger på ordalydelsen i artikel 6.3. De har särskilt framhållit det förfarande i två steg som föreskrivs i denna bestämmelse. Varje steg är separat och ska enligt dem anses ha en separat innebörd och ett separat syfte.

69. Jag skulle sammanfatta detta alternativa synsätt enligt följande.

70. Vid tolkningen av artikel 6 ska en skiljelinje dras mellan artikel 6.1 och 6.2, å ena sidan, och artikel 6.3 och 6.4, å andra sidan. De förstnämnda bestämmelserna finns för att reglera den dagliga skötseln och förvaltningen av området. De sistnämnda bestämmelserna rör planer eller projekt som inte hänger samman med sådan skötsel och förvaltning. De kan därför anses föreskriva undantag från artikel 6.1 och 6.2. Vid bedömningen av en sådan plan eller ett sådant projekt är det nödvändigt att först bedöma huruvida planen eller projektet kan påverka området på ett betydande sätt. Ordet ”kan” ska i det sammanhanget tolkas som att det innefattar ett sannolikhetstest (om än baserat på försiktighetsprincipen – jag tror inte att det råder någon oenighet i det avseendet). En plan eller ett projekt som inte anses kunna påverka området på ett betydande sätt får genomföras, utan att det krävs någon bedömning av dess konsekvenser.

26 — För ett exempel på åtgärder som *inte* utgör tillräckliga kompensationsåtgärder, se punkt 29 i mitt förslag till avgörande i mål C-388/05, kommissionen mot Italien (REG 2007, s. I-7555), kallat Valloni e steppe pedegarganiche. Den allmänna frågan hur man ska identifiera vad som *utgör* lämpliga kompensationsåtgärder i ett enskilt fall lämnar jag obesvarad.

27 — I lagstiftningen hänvisas det till att kommissionens slutsatser meddelas genom ett yttrande i stället för genom ett beslut. Slutsatserna är därför inte direkt bindande för berörda parter. Trots detta står det kommissionen fritt att vidta åtgärder mot en medlemsstat som åsidosätter, eller tillåter andra att åsidosätta, kommissionens yttrande. Alternativt kan en skadelidande tredje part väcka talan vid nationell domstol för att utverka ett föreläggande med lämpligt innehåll.

28 — Delar av diskussionerna vid förhandlingen handlade om huruvida detta fenomen fyllde en funktion vid fastställandet av huruvida kriteriet i artikel 6.3 om att ”området[s integritet] kommer att ta skada” var uppfyllt. Enligt min mening fyller det inte någon funktion i det sammanhanget. De kriterier som är relevanta i det fallet är de som har angetts ovan i punkterna 50–60. Det är inte nödvändigt att gå utöver dessa.

71. Omvänt krävs det en bedömning, om en sådan påverkan förespås. Vid utförandet av denna uppgift, och således vid fastställandet av huruvida ”det berörda området[s integritet] kommer att ta skada” av planen eller projektet, är det nödvändigt att hålla i minnet att detta uttryck måste betyda mer än bara ”området kommer att ta skada”. Likaså måste uttrycket ”kommer att ta skada” betyda mer än att bara ”påverka ... på ett betydande sätt” i den mening som avses i det första steget i artikel 6.3. Om så inte vore fallet skulle det inte föreligga någon skillnad mellan de utlösande faktorer som innebär att en bedömning krävs (artikel 6.3 första meningen) och kriterierna för att avgöra huruvida tillstånd ska nekas för en plan eller ett projekt (artikel 6.3 andra meningen).

72. På grundval av detta har nämnden hävdat att beslutet att godkänna det vägprojekt som är i fråga i målet vid den nationella domstolen antogs på ett korrekt sätt.

73. De argument som har anförts av de parter som stöder det synsätt som jag nyss har beskrivit är välformulerade. De bör absolut inte underkännas utan vidare.

74. Jag anser dock att detta synsätt inte är korrekt. I synnerhet är detta synsätt fokuserat på ordalydelsen i artikel 6.3 tolkad för sig och beaktar inte det större sammanhang med beaktande av vilket denna bestämmelse ska tolkas. Detta får till följd att synsättet medför en inneboende och olöslig motsättning mellan att tillåta att vissa projekt genomförs enligt artikel 6.3, medan andra projekt som omfattas av artikel 6.4 får genomföras endast om fullständiga kompensationsåtgärder vidtas. Synsättet behandlar inte heller på något sätt argumentet om kumulativa effekter.

75. Dessa argument är inte heller förenliga med domstolens praxis enligt domen i målet Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging.[29] Genom att i punkt 35 i nämnda dom slå fast att artikel 6.3 gör att det inte är nödvändigt att samtidigt tillämpa den allmänna skyddsnorm som föreskrivs i artikel 6.2, avsåg inte domstolen att framhålla skillnaderna mellan dessa bestämmelser. Snarare valde den att betona *likheten* mellan dessa. Det var med detta i åtanke som domstolen därefter, i punkt 36, påpekade att ”[e]tt godkännande med stöd av artikel 6.3 i [direktivet] förutsätter ... att planen eller projektet inte har bedömts kunna skada det berörda området[s integritet] och, i enlighet med detta, inte heller kunna förorsaka sådana försämringar eller betydande störningar som avses i artikel 6.2”. Det var av samma skäl som domstolen i domen i målet kommissionen mot Spanien slog fast att ”syftet med artikel 6.2 och 6.3 i [direktivet] är att säkerställa samma skyddsnivå”.[30]

76. Mot bakgrund av det ovan anförda ska fråga 1 besvaras enligt följande. För att fastställa huruvida områdets integritet kommer att ta skada av en plan eller ett projekt som omfattas av bestämmelserna i artikel 6.3 i direktivet, är det nödvändigt att avgöra huruvida planen eller projektet kommer att negativt påverka det berörda områdets grundläggande beståndsdelar, med beaktande av skälen till att området utsågs och den målsättning vad gäller bevarandet som är knuten till dessa. Påverkan som är bestående eller långvarig måste anses som ”skadlig”. När ett sådant avgörande fattas ska försiktighetsprincipen tillämpas.

29 — Ovan fotnot 15. Om en plan eller ett projekt, trots att de behöriga nationella myndigheterna inte kan klandras på något sätt, sedermera visar sig kunna ge upphov till försämringar eller störningar, är artikel 6.2 tillämplig för att säkerställa att områdets integritet återställs (se, för ett liknande resonemang, punkt 37 i domen).

30 — Domen i mål C-404/09 (ovan fotnot 15), punkt 142.

Fråga 2

77. Den nationella domstolen har ställt denna fråga för att få klarhet i huruvida det enligt försiktighetsprincipen krävs att en plan eller ett projekt inte ska godkännas om detta skulle innebära en bestående förlust av hela eller en del av den ifrågavarande livsmiljön som inte kan återbildas, För förståelsen av frågan är det underförstått att den aktuella principen kanske fyller en separat funktion vid den bedömning som de nationella myndigheterna ska göra enligt artikel 6.3. Det antas med andra ord att om principen inte används som hjälp, kan resultatet bli ett annat än om den hade tillämpats.

78. Jag har beskrivit tillämpningen av försiktighetsprincipen ovan i punkt 51. Som de lokala myndigheterna har påpekat utgör principen en förfaranderegel, eftersom den beskriver det tillvägagångssätt som beslutsfattaren ska tillämpa utan att kräva ett specifikt resultat.

79. I domen i målet Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging slog domstolen fast att försiktighetsprincipen har integrerats i artikel 6.3.[31] Som Förenade kungariket har påpekat följer det härav att det inte finns någon tolkningsmässig brist i systematiken i denna artikel som ska fyllas ut av en tillämpning av denna princip. Härav följer även att den omständigheten att principen är relevant vid fastställandet av huruvida en behörig myndighet kan utesluta att ett områdes integritet kommer att ta skada inte rör den föregående frågan om vad denna prövning innebär.

80. Det är därför inte nödvändigt att besvara fråga 2.

Fråga 3

81. Den nationella domstolen har ställt denna fråga för att få klarhet i vilket inbördes förhållande som råder mellan artikel 6.3 och 6.4.

82. Jag har redogjort för min bedömning av detta förhållande ovan[32] och har inget att tillägga.

Förslag till avgörande

83. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen besvarar den nationella domstolens tolkningsfrågor enligt följande:

För att fastställa huruvida ett områdes integritet kommer att ta skada av en plan eller ett projekt som omfattas av bestämmelserna i artikel 6.3 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, är det nödvändigt att avgöra huruvida planen eller projektet kommer att negativt påverka det berörda områdets grundläggande beståndsdelar, med beaktande av skälen till att området utsågs och den målsättning vad gäller bevarandet som är knuten till dessa. Påverkan som är bestående eller långvarig måste anses som ”skadlig”. När ett sådant avgörande fattas ska försiktighetsprincipen tillämpas.

31 — Punkt 58 (ovan fotnot 15).

32 — Se ovan i punkt 62 och följande punkter.