Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 24 februari 2022 *

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – Direktiv 2011/92/EU – Miljökonsekvensbedömning av vissa projekt – Direktiv 92/43/EEG – Bevarande av livsmiljöer – Gränsdragning mellan bedömnings- och tillståndsförfarandet enligt artikel 2 i direktiv 2011/92/EU i ett nationellt förfarande för undantag från artskyddsåtgärderna enligt direktiv 92/43/EEG – Begreppet tillstånd – Komplex beslutsprocess – Bedömningsskyldighet – Materiell räckvidd – Det stadium av förfarandet då allmänheten ska garanteras att få delta i beslutsprocessen”

I mål C-463/20,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen, Belgien) genom beslut av den 4 juni 2020, som inkom till domstolen den 24 september 2020, i målet

Namur-Est Environnement ASBL

mot

Région wallonne,

ytterligare deltagare i rättegången:

Cimenteries CBR SA,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av ordföranden på andra avdelningen A. Prechal, tillika tillförordnad ordförande på tredje avdelningen, samt domarna J. Passer (referent), F. Biltgen, L.S. Rossi och N. Wahl,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: enhetschefen D. Dittert,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 9 september 2021,

* Rättegångsspråk: franska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Namur-Est Environnement ASBL, genom J. Sambon, avocat,

– Cimenteries CBR SA, genom L. de Meeûs och C.-H. Born, avocats,

– Belgiens regering, genom C. Pochet, M. Van Regemorter och S. Baeyens, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av P. Moërynck, avocat,

– Tjeckiens regering, genom M. Smolek, J. Vláčil och L. Dvořáková, samtliga i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom C. Hermes, M. Noll-Ehlers och F. Thiran, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 21 oktober 2021 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 1, 2 och 5–8 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EUT L 26, 2012, s. 1).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Namur-Est Environnement ASBL och Région wallonne (Regionen Vallonien, Belgien). Målet rör regionens beslut att bevilja Sagrex SA ett undantag från de skyddsåtgärder för djur- och växtarter som föreskrivs i den tillämpliga lagstiftningen, i syfte att kunna driva ett stenbrott för kalksandsten (nedan kallat undantagsbeslutet).

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 92/43/EEG

3 I artiklarna 12 och 13 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, 1992, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114) föreskrivs att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för införande av ett strikt skyddssystem för de djur- och växtarter som finns förtecknade i punkterna a och b i bilaga IV till detta direktiv.

4 Enligt artikel 16.1 i direktivet får medlemsstaterna, förutsatt att det inte finns någon annan lämplig lösning och att undantaget inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde, göra undantag från bland annat artiklarna 12 och 13 i direktivet, av de anledningar som anges i artikel 16.1 leden a–e.

Direktiv 2011/92

5 Artikel 1.2 i direktiv 2011/92 ger bland annat följande definitioner:

”a) *projekt:*

– utförande av byggnads- eller anläggningsarbeten eller andra installationer eller arbeten,

– andra ingrepp i den naturliga omgivningen och i landskapet, inklusive mineralutvinning.

…

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

…”

6 I artikel 2.1 och 2.2 i direktivet föreskrivs följande:

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

2. Bedömningen av miljöpåverkan kan integreras i det befintliga tillståndsförfarandet för projekt i medlemsstaterna …”

7 I artikel 3 i direktivet föreskrivs följande:

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

a) människor, fauna och flora,

b) mark, vatten, luft, klimat och landskap,

c) materiella tillgångar och kulturarv,

d) samspelet mellan de faktorer som anges i leden a, b och c.”

8 I artikel 5.1 i samma direktiv föreskrivs att ”[n]är det gäller projekt vars miljöpåverkan enligt artikel 4 ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning i enlighet med den här artikeln och artiklarna 6–10, ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att exploatören på lämpligt sätt lämnar de uppgifter som anges i bilaga IV” om uppgifterna anses relevanta för ett visst stadium av tillståndsprocessen och exploatören skäligen kan avkrävas dessa uppgifter. Enligt denna bilaga ska de uppgifter som skulle lämnas bland annat innehålla ”[e]n beskrivning av sådan väsentlig miljöpåverkan som projektet kan antas ge upphov till, däribland särskilt i fråga om … fauna, flora … samt samverkan mellan de nämnda faktorerna”.

9 Artikel 6 i direktiv 2011/92 har följande lydelse:

”1. I denna bestämmelse föreskrivs följande: Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de myndigheter som på grund av sitt särskilda miljöansvar kan antas bli berörda av ett projekt ges möjlighet att yttra sig över de uppgifter som lämnas av exploatören och över ansökan om tillstånd. …

2. Allmänheten ska … informeras om följande på ett tidigt stadium under de beslutsprocesser på miljöområdet som avses i artikel 2.2, och senast så snart som information rimligen kan ges:

a) Ansökan om tillstånd.

b) Uppgift om att projektet omfattas av en miljökonsekvensbedömning och, i förekommande fall, att artikel 7 är tillämplig.

…

d) Vilka beslut som kan komma att fattas eller, i förekommande fall, utkastet till beslut.

e) Uppgift om var den information som har samlats in i enlighet med artikel 5 finns tillgänglig.

f) Uppgift om när och var samt på vilket sätt relevant information kommer att göras tillgänglig.

g) Närmare bestämmelser om allmänhetens deltagande i enlighet med punkt 5 i den här artikeln.

3. Medlemsstaterna ska inom rimliga tidsramar se till att den berörda allmänheten får tillgång till följande:

a) All information som har samlats in i enlighet med artikel 5.

b) I enlighet med den nationella lagstiftningen, de viktigaste rapporter och utlåtanden som har lämnats till den eller de ansvariga myndigheterna vid den tidpunkt då den berörda allmänheten informeras i enlighet med punkt 2 i den här artikeln.

c) I enlighet med bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/4/EG av den 28 januari 2003 om allmänhetens tillgång till miljöinformation, annan information än den som avses i punkt 2 i den här artikeln, som är relevant för beslutet i enlighet med artikel 8 i detta direktiv och som blir tillgänglig efter det att den berörda allmänheten har informerats i enlighet med punkt 2 i den här artikeln.

4. Den berörda allmänheten ska på ett tidigt stadium få reella möjligheter att delta i de beslutsprocesser på miljöområdet som avses i artikel 2.2 och ska för detta ändamål ha rätt att yttra sig när alla alternativ står öppna till den eller de ansvariga myndigheterna innan beslut fattas om ansökan om tillstånd.

…”

10 I artikel 7 i direktiv 2011/92 föreskrivs särskilda metoder för bedömning av miljöpåverkan för det fall ett projekt kan antas medföra en betydande miljöpåverkan i flera medlemsstater.

11 I artikel 8 i direktivet anges att ”[r]esultatet av samråden och de uppgifter som inhämtats enligt artiklarna 5, 6 och 7 ska beaktas vid tillståndsgivningen”.

12 I bilaga I till direktiv 2011/92 anges de projekt som enligt artikel 4.1 i direktivet ska bli föremål för en bedömning i enlighet med artiklarna 5–10 i direktivet. I punkt 19 i denna bilaga nämns ”[s]tenbrott och gruvdrift i dagbrott där verksamhetsområdet är mer än 25 hektar”.

Belgisk rätt

13 Direktiv 92/43 införlivades med belgisk rätt genom loi sur la conservation de la nature (lag av den 12 juli 1973 om bevarande av naturen) (*Moniteur belge* av den 11 september 1973, s. 10306), i dess lydelse enligt décret de la Région wallonne relatif à la conservation des sites Natura 2000 ainsi que de la faune et de la flore sauvages (regionen Valloniens dekret av den 6 december 2001 om bevarande av Natura 2000-områden samt vilda djur och växter) (*Moniteur belge* av den 22 januari 2002, s. 2017) (nedan kallad lagen av den 12 juli 1973).

14 Genom artiklarna 2 bis, 3 och 3 bis i denna lag har det införts ett system för skydd av en rad arter av fåglar, däggdjur och växter som antingen är skyddade enligt direktiv 92/43 eller hotas i Vallonien. Detta system bygger på åtgärder såsom förbud mot att jaga de berörda arterna med fälla eller snara eller att fånga in och döda dem, respektive att plocka, beskära eller rycka upp dem med rötterna, att avsiktligt störa, inneha, transportera, idka byteshandel med, sälja, köpa eller saluföra dem eller att förstöra eller försämra deras naturliga livsmiljöer.

15 Enligt artikel 5 i nämnda lag kan regionen Vallonien bevilja undantag från dessa åtgärder på vissa villkor och av vissa skäl.

16 Enligt artikel 5 bis i samma lag är det möjligt att ansöka om undantag från nämnda åtgärder. Det ankommer enligt den bestämmelsen på regionen Valloniens regering att fastställa formen för och innehållet i denna ansökan samt villkoren och formerna för att bevilja det begärda undantaget.

17 Det är ostridigt att varken lagen av den 12 juli 1973 eller den förordning som regionen Vallonien antagit för lagens tillämpning föreskriver en miljökonsekvensbedömning för det begärda undantaget eller att samråd måste ske med allmänheten innan undantaget beviljas.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

18 Den 4 november 2008 ansökte Sagrex hos den ansvariga myndigheten i regionen Vallonien om ett samlat tillstånd för ett projekt där ett stenbrott på mer än 50 hektar i Bossimé (Belgien) åter skulle tas i bruk, med vidhängande anordningar och anläggningsarbeten, bland annat vid floden Maas.

19 Den 12 maj 2010 lämnade Département de la nature et des forêts de la Région wallonne (Regionen Valloniens departement för natur- och skogsfrågor) (avdelningen i Namur) ett negativt yttrande över denna begäran. Departementet påpekade där för det första att projektet låg intill ett Natura 2000-område och omfattade två områden av stort biologiskt intresse, och att projektet medförde att de två sistnämnda områdena helt eller delvis skulle förstöras och att livsmiljön för olika skyddade arter av fåglar, insekter, reptiler och växter helt eller delvis skulle försvinna. För det andra konstaterade departementet att det av dokumentationen av projektet trots denna situation inte framgick att det fanns något bemyndigande att göra undantag från de bevarandeåtgärder för de skyddade arterna som föreskrivs i de tillämpliga bestämmelserna. För det tredje och slutligen

ansåg departementet att de ombyggnadsarbeten som byggherren hade planerat såväl före som under och efter bygget i samband med genomförandet av nämnda projekt, med hänsyn till projektets art och omfattning, inte kunde mildra och kompensera för konsekvenserna för de berörda livsmiljöerna.

20 Den 1 september 2010 anmodade den ansvariga myndigheten i regionen Vallonien Sagrex att inkomma med ändringsplaner och en kompletterande bedömning av projektets miljöpåverkan.

21 Den 15 april 2016 gav Sagrex i samband med detta projekt in en ansökan till generaldirektören för Regionen Valloniens departement för natur- och skogsfrågor om undantag från de skyddsåtgärder för djur- och växtarter som föreskrivs i lagen av den 12 juli 1973.

22 Den 27 juni 2016 antog generaldirektören det ovan i punkt 2 nämnda undantagsbeslutet. Genom detta beslut tillåts Sagrex att störa ett visst antal skyddade djur- och växtarter samt att försämra eller förstöra vissa områden av deras respektive livsmiljöer i samband med det aktuella projektet, under förutsättning att en rad mildrande åtgärder vidtas.

23 Den 30 september 2016 ingav Sagrex till den ansvariga myndigheten i regionen Vallonien ändringsplanerna för och den kompletterande bedömningen av detta projekt, i enlighet med vad som krävts den 1 september 2010.

24 En offentlig undersökning av projektet, i dess ändrade och kompletterade lydelse, ägde rum mellan den 21 november och den 21 december 2016 och gav upphov till ett antal klagomål avseende det aktuella projektets inverkan på skyddade arter och deras livsmiljö.

25 Den 21 december 2016 avgav Regionen Valloniens departement för natur- och skogsfrågor (avdelningen i Namur) ett villkorat positivt yttrande angående Sagrex ansökan om ett samlat tillstånd. I detta yttrande påpekade departementet för det första att det aktuella projektet visserligen delvis gränsade till ett Natura 2000-område men att det inte förelåg någon risk för betydande påverkan på detta område. Vad för det andra gällde de två områden av stort biologiskt intresse som också gränsar till projektet, ansåg departementet att projektet, i avsaknad av särskilda försiktighetsåtgärder, sannolikt skulle få en betydande inverkan på de skyddade djur- och växtarter som finns där samt på deras respektive naturliga livsmiljö. Det bedömde sedan att nämnda projekt, tack vare Sagrex planerade åtgärder för att mildra och kompensera för följderna av projektet, vilka preciseras i undantagsbeslutet, dels inte skulle skada dessa arter, dels endast medförde en gradvis förstörelse av deras respektive naturliga livsmiljö, vilken dessutom skulle kompenseras genom utbyggnad av nya livsmiljöer. Slutligen drog departementet slutsatsen att det, mot bakgrund av samtliga dessa omständigheter, rimligen kunde antas att de områden som berördes av Sagrex stenbrott efter den planerade 30-åriga driftsperioden fortfarande skulle vara av betydande biologiskt intresse och att projektets miljöpåverkan vad gäller bevarande av naturen således kunde anses ha reducerats till en godtagbar nivå.

26 Genom beslut av den 25 september 2017 avslog emellertid den vallonska ministern med ansvar för miljö och fysisk planering Sagrex ansökan om samlat tillstånd. Cimenteries CBR SA, som kontrollerar Sagrex, överklagade detta beslut. Överklagandet ogillades sedermera genom dom av Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen, Belgien) av den 14 maj 2020.

27 I mellantiden överklagade Namur-Est Environnement undantagsbeslutet till Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) och gjorde bland annat gällande att det beslutet utgjorde ett tillstånd för ett projekt i den mening som avses i artikel 1.2 i direktiv 2011/92 och att det inte

föregicks av ett förfarande som uppfyller de krav som anges i artikel 2 och följande artiklar i direktivet. Föreningen har särskilt gjort gällande att för att vara förenlig med dessa krav och för att göra det möjligt såväl för den berörda allmänheten att på ett ändamålsenligt sätt medverka i processen som för den ansvariga myndigheten att ta hänsyn till allmänhetens medverkan måste bedömningen av miljöpåverkan av ett sådant projekt som det aktuella projektet och det samråd med allmänheten som åtföljer projektet ske innan en sådan rättsakt som undantagsbeslutet antas och inte efteråt, som i förevarande fall.

28 Regionen Vallonien har invänt att undantagsbeslutet inte kan anses utgöra ett tillstånd för ett projekt i den mening som avses i direktiv 2011/92, eftersom generaldirektören för Regionen Valloniens departement för natur- och skogsfrågor i det beslutet begränsade sig till att ge Sagrex tillstånd att avvika från de skyddsåtgärder för djur- och växtarter som föreskrivs i den tillämpliga lagstiftningen, som svar på den berörda partens begäran därom. Beslutet var fokuserat på detta och föregick en annan myndighets bedömning av det aktuella projektet, dock utan att på något sätt föregripa denna bedömning. Mer allmänt omfattas denna ansökan om undantag och den ansökan om samlat tillstånd som Sagrex gett in av två olika regelverk och av två skilda beslutsförfaranden, om än knutna till varandra, och inte av ett och samma regelverk eller beslutsförfarande.

29 Cimenteries CBR har även gjort gällande att undantagsbeslutet endast utgör en accessorisk handling som inte kan anses utgöra ett tillstånd för projektet i fråga. Det bolaget anser dessutom att den bedömning som föreskrivs i direktiv 2011/92 och det samråd med allmänheten som ska åtfölja det kan, eller till och med ska, ske först efter undantagsbeslutet, så att allmänheten på ett meningsfullt sätt kan delta i förfarandet genom att på ett så fullständigt sätt som möjligt yttra sig om projektet och så att den ansvariga myndigheten fullt ut kan beakta detta deltagande.

30 Med beaktande av dessa olika argument har den hänskjutande domstolen för det första i sin begäran om förhandsavgörande påpekat att ett sådant projekt som det som är i fråga inte kan bli föremål för tillstånd i form av ett samlat tillstånd utan att exploatören har beviljats ett sådant undantag som det som anges i undantagsbeslutet, vilket innebär att undantaget kan anses utgöra ett nödvändigt men inte tillräckligt villkor för att beviljas tillstånd av detta slag. Den hänskjutande domstolen har vidare preciserat att det huvudsakliga beslutet, som ger exploatören rätt att genomföra projektet, är det samlade tillståndet, som, efter en offentlig utredning, kan vägras eller underkastas strängare villkor än de som anges i undantagsbeslutet, eftersom den myndighet som ansvarar för utfärdandet av nämnda tillstånd ska undersöka samtliga miljöaspekter av projektet och därför kan göra en striktare bedömning av projektets inverkan i förhållande till de parametrar som fastställts av den som fattat undantagsbeslutet.

31 Den hänskjutande domstolen frågar sig om, i detta rättsliga och faktiska sammanhang, rättsakter såsom undantagsbeslutet och det senare beslut genom vilket exploatören beviljas ett samlat tillstånd sammantaget ska anses vara del av en komplex beslutsprocess som leder fram tillstånd eller avslag för ett projekt, i den mening som avses i direktiv 2011/92. Slutligen frågar sig den hänskjutande domstolen huruvida, om så anses vara fallet, den berörda allmänhetens deltagande i denna komplexa beslutsprocess måste säkerställas innan en rättsakt såsom undantagsbeslutet antas eller om detta endast kan äga rum mellan det att beslutet antas och att den ansvariga myndigheten uttalar sig om det samlade tillstånd som exploatören har begärt.

32 Vad gäller de två sistnämnda aspekterna har den hänskjutande domstolen angett att den anser att det rättsliga och faktiska sammanhang som kännetecknar det nationella målet skiljer sig från de fall med tillståndsförfaranden i flera etapper som domstolen hittills har prövat, med början i domen av den 7 januari 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12).

33 Mot denna bakgrund beslutade Conseil d'État (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Utgör ett beslut ’om tillstånd att störa djur och försämra livsmiljöerna för dessa arter i syfte att driva ett stenbrott’ och ett beslut att bevilja eller vägra tillstånd för denna drift (samlat tillstånd) ett enda tillstånd [i den mening som avses i artikel 1.2 c] i [direktiv 2011/92] avseende ett enda projekt [i den mening som avses i artikel 1.2 a i samma direktiv] om, för det första, denna drift inte kan ske utan det första av dessa två beslut, och, för det andra, den myndighet som ansvarar för att meddela samlade tillstånd har möjlighet att göra en strängare bedömning av miljömässiga konsekvenser av denna drift jämfört med de parametrar som fastställts av den som antagit det första beslutet?

2) För det fall att den första frågan ska besvaras jakande, beaktas de krav som anges i detta direktiv, särskilt artiklarna 2 och 5–8, i tillräckligt hög grad när fasen för allmänhetens deltagande äger rum efter det att beslutet ’om tillstånd att störa djur och försämra livsmiljöerna för dessa arter i syfte att driva ett stenbrott’ antagits men innan huvudbeslutet som ger exploatören rätt att driva stenbrottet antagits?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

34 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida direktiv 2011/92 ska tolkas så, att ett beslut som fattats med stöd av artikel 16.1 i direktiv 92/43 och enligt vilket en exploatör får göra undantag från de åtgärder som är tillämpliga på artskyddsområdet i syfte att genomföra ett projekt, i den mening som avses i artikel 1.2 a i direktiv 2011/92, omfattas av tillståndsprocessen för detta projekt, i den mening som avses i artikel 1.2 c i samma direktiv, för det fall dels att projektet inte kan genomföras utan att exploatören har beviljats ett sådant beslut, dels att den myndighet som är ansvarig att ge tillstånd för ett sådant projekt behåller möjligheten att göra en strängare bedömning av projektets miljöpåverkan än vad som skett i nämnda beslut.

Huruvida tolkningsfrågorna kan tas upp till prövning

35 Den belgiska regeringen har i sitt skriftliga och muntliga yttrande gjort gällande att den första frågan inte kan tas upp till sakprövning, eftersom den grundar sig på två felaktiga rättsliga antaganden och att en korrekt tolkning av de unionsrättsliga och nationella bestämmelser som den hänskjutande domstolen hänvisat till innebär att den frågan ska anses uppenbart sakna samband med de faktiska omständigheterna och saken i det nationella målet. Ett undantag från de åtgärder för skydd av arter som föreskrivs i de bestämmelser i nationell rätt genom vilka direktiv 92/43 har införlivats skulle nämligen kunna begäras med stöd av dessa bestämmelser, såväl före som efter det att det samlade tillstånd erhållits som ger uttryck för detta godkännande. Det innebär att undantagsbeslutet inte utgör en förutsättning för att beviljas tillståndet, utan en

juridiskt självständig rättsakt. Denna tolkning är förenlig med unionsrätten, eftersom det inte finns någon bestämmelse i unionsrätten som innebär att ett sådant beslut som undantagsbeslutet, som innebär ett undantag från dessa åtgärder, nödvändigtvis måste föregå godkännandet av ett sådant projekt som det aktuella, i den mening som avses i direktiv 2011/92.

36 I detta avseende följer det för det första av domstolens praxis att argument som rör sakfrågan i en fråga som ställts av en nationell domstol inte i sig kan leda till att frågan inte kan tas upp till sakprövning (dom av den 2 mars 2021, A.B. m.fl. (Tillsättning av domare vid Högsta domstolen – Rättsmedel), C-824/18, EU:C:2021:153, punkt 80, och dom av den 13 januari 2022, Minister Sprawiedliwości, C-55/20, EU:C:2022:6, punkt 83).

37 I förevarande fall konstaterar domstolen att en del av den belgiska regeringens argumentation, som sammanfattats ovan i punkt 35, grundar sig på en tolkning av de unionsrättsliga bestämmelser som den hänskjutande domstolen har hänvisat till i sin första fråga och att den således rör denna fråga i sak.

38 För det andra ankommer det uteslutande på den nationella domstolen, vid vilken målet anhängiggjorts och vilken har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till EU-domstolen (dom av den 10 december 2018, Wightman m.fl., C-621/18, EU:C:2018:999, punkt 26, och dom av den 19 december 2019, Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115, punkt 55). EU-domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när dessa frågor avser unionsrätten (dom av den 24 november 2020, Openbaar Ministerie (Urkundsförfalskning), C-510/19, EU:C:2020:953, punkt 25, och dom av den 18 maj 2021, Asociația ”Forumul Judecătorilor din România” m.fl., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 och C-397/19, EU:C:2021:393, punkt 115).

39 Av detta följer att nationella domstolars frågor om unionsrätten presumeras vara relevanta och att EU-domstolen endast kan neka att besvara frågorna då det framgår att den begärda tolkningen inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågorna är hypotetiska eller EU-domstolen inte har tillgång till sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på nämnda frågor (dom av den 10 december 2018, Wightman m.fl., C-621/18, EU:C:2018:999, punkt 27, och dom av den 19 december 2019, Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115, punkt 56).

40 Förfarandet enligt artikel 267 FEUF grundar sig på en tydlig funktionsfördelning mellan de nationella domstolarna och EU-domstolen. Den senare är behörig att tolka eller pröva giltigheten av sådana unionsrättsakter som anges i denna artikel, med beaktande av den faktiska och rättsliga bakgrunden till tolkningsfrågorna, enligt vad den hänskjutande domstolen har redogjort för, men däremot inte att bedöma huruvida den hänskjutande domstolens tolkning av bestämmelserna i nationell rätt är korrekt. En begäran om förhandsavgörande kan således inte prövas mot bakgrund av den tolkning av nationell rätt som förespråkats av en medlemsstats regering (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 september 2013, Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, punkterna 28 och 29, och dom av den 15 april 2021, État belge (Omständigheter som hänför sig till tiden efter ett beslut om överföring), C-194/19, EU:C:2021:270, punkt 26).

41 I förevarande fall är det uppenbart att den första frågan avser tolkningen av unionsrätten, såsom angetts i punkt 37 ovan. De överväganden som ligger till grund för denna fråga, såsom de sammanfattats i punkterna 30–32 i förevarande dom, visar vidare både att frågan är relevant i det specifika faktiska sammanhanget i det nationella målet och att ett svar från EU-domstolen är nödvändigt enligt den hänskjutande domstolens bedömning.

42 Mot bakgrund av det ovan anförda är det inte uppenbart att den första frågan saknar samband med de faktiska omständigheterna eller saken i det nationella målet. Frågan kan följaktligen tas upp till sakprövning.

Prövning i sak

43 För det första definierar artikel 1.2 a och 1.2 c i direktiv 2011/92 vad som i direktivet avses med begreppen projekt respektive tillstånd. Med ”projekt” avses utförande av byggnads- eller anläggningsarbeten eller andra installationer eller arbeten samt andra ingrepp i den naturliga omgivningen och i landskapet, medan ”tillstånd” är den ansvariga myndighetens eller de ansvariga myndigheternas beslut som ger exploatören rätt att genomföra ett sådant projekt.

44 Denna text räcker emellertid inte i sig för att besvara den första frågan, genom vilken den hänskjutande domstolen vill få klarlagt om ett sådant beslut som undantagsbeslutet, även om det inte utgör ett ”beslut av den ansvariga myndigheten eller de ansvariga myndigheterna som ger exploatören rätt att genomföra projektet”, ska anses omfattas av tillståndet för projektet med hänsyn till dess anknytning till detta beslut. Nämnda text definierar förvisso begreppet tillstånd genom att hänvisa till ett beslut av annan art än undantagsbeslutet och utesluter följaktligen att det beslutet kan beaktas, för sig och som sådant, som ett ”tillstånd” för det berörda projektet, i den mening som avses i artikel 1.2 c i direktiv 2011/92. Det utesluter dock inte att ett sådant beslut, sett gemensamt med det senare beslutet rörande exploatörens rätt att genomföra projektet, kan anses omfattas av tillståndet eller, i förekommande fall, av beslutet om avslag på tillståndsansökan.

45 Under dessa omständigheter ska domstolen, i enlighet med dess fasta praxis, tolka direktivet med beaktande inte bara av lydelsen av de bestämmelser som nämns i de två föregående punkterna, utan också av sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelserna ingår i (dom av den 7 juni 2005, VEMW m.fl., C-17/03, EU:C:2005:362, punkt 41, och dom av den 21 januari 2021, Tyskland/Esso Raffinage, C-471/18 P, EU:C:2021:48, punkt 81).

46 Vad för det andra gäller det sammanhang som definitionerna i artikel 1.2 a och c i direktivet ingår i, ska det för det första påpekas att, såsom framgår av bestämmelserna i direktivet som helhet, beslutet om tillstånd ska fattas efter det att hela processen är avslutad med att utvärdera de projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan och som avses i artikel 2.1 i direktivet.

47 Av dessa bestämmelser framgår således att tillståndet för ett projekt utgör slutpunkten i en beslutsprocess som inleds genom att exploatören lämnar in en ansökan om detta och som ur processuell synvinkel omfattar samtliga åtgärder som är nödvändiga för att pröva denna ansökan.

48 Vidare framgår det av dessa bestämmelser att beslutsprocessen, ur en materiell snarare än processuell synvinkel, ska leda till att den ansvariga myndigheten fullständigt beaktar den inverkan på miljön som de projekt som omfattas av det dubbla krav på bedömning och tillstånd som föreskrivs i artikel 2.1 i direktiv 2011/92 kan ha på miljön, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 44 i sitt förslag till avgörande.

49 Artikel 2.1 i direktivet avser således allmänt den ”betydande miljöpåverkan” som dessa projekt kan ha, utan att särskilt nämna en viss typ av betydande påverkan eller uttryckligen utesluta en viss typ av betydande påverkan från sitt tillämpningsområde. Artikel 3 i direktivet hänvisar på samma sätt allmänt till projektens ”direkta och indirekta” effekter på miljön.

50 Av detta följer att det beslutsförfarande som inrättats genom direktiv 2011/92 bland annat ska avse den betydande påverkan som ett projekt som omfattas av detta kan ha på fauna och flora i de olika områden som kan beröras av projektet, såsom dess etableringsområde eller angränsande områden, vilket för övrigt framgår redan av domstolens praxis (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 november 2011, kommissionen/Spanien, C-404/09, EU:C:2011:768, punkterna 84–87).

51 Det är för övrigt av denna anledning som exploatören enligt artikel 5 i direktiv 2011/92 är skyldig att lämna särskilda uppgifter om detta till den ansvariga myndigheten.

52 Av detta följer att i det specifika fall då ett projekt som omfattas av den dubbla skyldigheten enligt artikel 2.1 i direktiv 2011/92 – att göra en bedömning och att inhämta tillstånd – endast kan genomföras om exploatören ansöker om och beviljas ett undantag från de skyddsåtgärder för djur- och växtarter som föreskrivs i de nationella bestämmelser som införlivar artiklarna 12 och 13 i direktiv 92/43, och där projektet följaktligen kan påverka dessa arter, ska bedömningen av projektet bland annat avse denna påverkan.

53 Det saknar således betydelse att direktiv 92/43 inte i sig föreskriver någon skyldighet att bedöma den påverkan som undantaget kan ha på de berörda arterna, eftersom detta direktiv har en självständig räckvidd i förhållande till direktiv 2011/92 och är tillämpligt utan att det påverkar den skyldighet att göra en miljökonsekvensbedömning som föreskrivs i sistnämnda direktiv, vilket såsom framgår av domstolens praxis har en allmän räckvidd (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 september 1999, kommissionen/Irland, C-392/96, EU:C:1999:431, punkt 71, dom av den 31 maj 2018, kommissionen/Polen, C-526/16, ej publicerad, EU:C:2018:356, punkt 72, och dom av den 12 juni 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, punkt 52).

54 Slutligen visar en granskning av det sammanhang som de bestämmelser som den hänskjutande domstolen hänvisat till i sin första fråga ingår i att bedömningen av ett visst projekts miljöpåverkan kan ske inte bara inom ramen för det förfarande som leder fram till ett sådant tillståndsbeslut som avses i artikel 1.2 c i direktiv 2011/92, utan även i ett förfarande som leder till ett beslut före tillståndsbeslutet, i vilket fall dessa olika beslut kan anses utgöra en del av en komplex beslutsprocess i den meningen att den sker i flera steg (se, analogt, dom av den 7 januari 2004, Wells, C-201/02, EU:C:2004:12, punkterna 47, 52 och 53, och dom av den 17 mars 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest m.fl., C-275/09, EU:C:2011:154, punkt 32).

55 I artikel 2.2 i direktiv 2011/92 föreskrivs nämligen uttryckligen att denna bedömning av miljöpåverkan kan integreras i befintliga nationella tillståndsförfaranden. Av detta följer dels att bedömningen inte nödvändigtvis måste göras inom ramen för ett särskilt förfarande som har inrättats för detta ändamål, dels att bedömningen inte nödvändigtvis måste genomföras inom ramen för ett enda förfarande.

56 Medlemsstaterna har således ett utrymme för skönsmässig bedömning som ger dem möjlighet att fastställa de processuella villkoren för en sådan bedömning och att fördela de olika befogenheter som denna bedömning omfattar mellan flera myndigheter, bland annat genom att ge var och en vissa beslutsbefogenheter i frågan, såsom domstolen redan har påpekat (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 mars 2011, kommissionen/Irland, C-50/09, EU:C:2011:109, punkterna 72–74).

57 Utövandet av detta utrymme för skönsmässig bedömning ska emellertid uppfylla kraven i direktiv 2011/92 och säkerställa att de mål som eftersträvas med direktivet iakttas fullt ut (dom av den 3 mars 2011, kommissionen/Irland, C-50/09, EU:C:2011:109, punkt 75).

58 Det ska i detta avseende för det första påpekas att bedömningen av ett projekts miljöpåverkan under alla omständigheter dels ska vara fullständig, dels ska göras innan ett tillståndsbeslut avseende projektet fattas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 mars 2011, kommissionen/Irland, C-50/09, EU:C:2011:109, punkterna 76 och 77).

59 Av detta följer att för det fall en medlemsstat anförtror befogenheten att utvärdera en del av miljöpåverkan av ett projekt och fatta ett beslut efter denna delbedömning till en annan myndighet än den som den har anförtrott att godkänna projektet, måste detta beslut med nödvändighet antas innan tillstånd för projektet beviljas. I annat fall meddelas tillståndet på ofullständig grund och uppfyller då inte de tillämpliga kraven (se, för ett liknande resonemang, dom av den 3 mars 2011, kommissionen/Irland, C-50/09, EU:C:2011:109, punkterna 81 och 84).

60 För det andra framgår det uttryckligen av artikel 3 i direktiv 2011/92 att den skyldighet att göra en fullständig bedömning av ett projekts miljöpåverkan som avses i punkterna 48 och 58 ovan innebär att inte bara var och en av dessa konsekvenser, bedömd var för sig, utan även samspelet dem emellan och således projektets samlade inverkan på miljön ska beaktas. På samma sätt föreskriver bilaga IV till direktiv 2011/92 att exploatören ska lämna uppgifter om bland annat hur ett projekt samtidigt kan påverka olika delar av miljön, såsom fauna och flora.

61 Denna helhetsbedömning kan emellertid föranleda den ansvariga myndigheten att med hänsyn till samspelet eller förhållandet mellan de olika miljökonsekvenserna av ett projekt göra en bedömning som är mer eller, beroende på omständigheterna, mindre sträng jämfört med hur en viss form av påverkan, sedd för sig, tidigare har bedömts.

62 Av detta följer att om en medlemsstat överlåter befogenheten att bedöma en del av ett projekts miljöpåverkan och att fatta ett beslut på grundval av denna delvisa bedömning till en annan myndighet än den myndighet som getts befogenheten att godkänna projektet, får denna delvisa bedömning och detta tidigare beslut varken föregripa den helhetsbedömning som den myndighet som är behörig att godkänna projektet under alla omständigheter måste göra eller det beslut som ska fattas efter denna helhetsbedömning, såsom generaladvokaten påpekade i punkterna 73 och 74 i sitt förslag till avgörande.

63 I förevarande fall framgår det av uttalandena i begäran om förhandsavgörande, bland annat de som sammanfattas i punkt 30 ovan, och av ordalydelsen i den första frågan att dessa krav förefaller vara uppfyllda, med förbehåll för den hänskjutande domstolens prövning. Av detta följer nämligen, för det första, att tillstånd för ett sådant projekt som det som är i fråga i det nationella målet inte kan meddelas utan att exploatören har erhållit ett beslut om att tillåta undantag från de åtgärder som är tillämpliga på området för artskydd. Ett sådant beslut måste således med nödvändighet antas innan tillstånd ges. För det andra behåller den myndighet som är behörig att godkänna projektet möjligheten att göra en strängare bedömning av dess miljöpåverkan än vad som var fallet i nämnda beslut.

64 Vad för det tredje och sista gäller de mål som eftersträvas med direktiv 2011/92, och i synnerhet dess huvudsakliga syfte, nämligen att säkerställa en hög skyddsnivå för miljön och människors hälsa genom att införa minimikrav för bedömningen av projektens miljöpåverkan, bidrar den tolkning som framgår av omständigheter som bedömts i punkterna 46–63 ovan till att uppnå ett sådant mål, genom att göra det möjligt för medlemsstaterna att anförtro åt en viss myndighet att i förväg och på ett riktat sätt fatta beslut med avseende på vissa miljökonsekvenser av projekt som ska vara föremål för en bedömning, samtidigt som det ankommer på den myndighet som är behörig att godkänna projekten att göra en fullständig, slutlig bedömning.

65 Om en sådan delvis bedömning skulle leda till avslag, får exploatören antingen avstå från sitt projekt, varvid det inte är nödvändigt att fortsätta det komplexa förfarande för bedömning och tillstånd som införts genom direktiv 2011/92, eller ändra projektet på ett sätt som avhjälper de negativa konsekvenser som framkommit genom denna delvisa bedömning. Det ankommer då på den ansvariga myndigheten att slutgiltigt ta ställning till det ändrade projektet. Omvänt får myndigheten vid en positiv utgång beakta det tidigare fattade beslutet, även om den inte är bunden därav vare sig vid sin slutliga bedömning eller med avseende på de rättsliga följder som ska dras av denna. Att det gjorts en delvis bedömning som lett fram till ett föregående beslut kan således i samtliga fall bidra till ökad kvalitet och effektivitet och förstärkt samstämmighet i bedömnings- och tillståndsförfarandet.

66 Mot denna bakgrund ska den första frågan besvaras på följande sätt. Direktiv 2011/92 ska tolkas så, att ett beslut som fattats med stöd av artikel 16.1 i direktiv 92/43 och enligt vilket en exploatör får göra undantag från de åtgärder som är tillämpliga på artskyddsområdet i syfte att genomföra ett projekt, i den mening som avses i artikel 1.2 a i direktiv 2011/92, omfattas av tillståndsprocessen för detta projekt, i den mening som avses i artikel 1.2 c i detta direktiv, förutsatt dels att projektet inte kan genomföras utan att exploatören har fått ett sådant beslut, dels att den myndighet som är behörig att godkänna projektet behåller möjligheten att göra en strängare bedömning av projektets miljöpåverkan än vad som skett i nämnda beslut.

Den andra frågan

67 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan, som ställts för det fall den första frågan besvaras jakande, för att få klarhet i huruvida direktiv 2011/92, särskilt med hänsyn till artiklarna 6 och 8 i direktivet, ska tolkas så, att ett föregående beslut om att ge exploatören rätt att avvika från de åtgärder som är tillämpliga på artskyddsområdet i syfte att genomföra ett projekt, i den mening som avses i artikel 1.2 a i direktivet, inte nödvändigtvis måste föregås av ett deltagande från allmänhetens sida, under förutsättning att ett sådant deltagande säkerställs innan den myndighet som är behörig att godkänna projektet fattar sitt beslut.

68 I artikel 6.2 och 6.3 i direktiv 2011/92 föreskrivs bland annat att allmänheten ska informeras eller på annat sätt få kännedom om en rad upplysningar om sådana projekt som enligt direktivet kräver både bedömning och tillstånd ”på ett tidigt stadium under … beslutsprocesser[na] … och senast så snart som information rimligen kan ges”. I artikel 6.4 i direktivet anges dessutom att ”[d]en berörda allmänheten … på ett tidigt stadium [ska] få reella möjligheter att delta i … beslutsprocesser[na] … och ska för detta ändamål ha rätt att yttra sig när alla alternativ står öppna till den eller de ansvariga myndigheterna innan beslut fattas om ansökan om tillstånd”.

69 Enligt artikel 8 i direktivet ska den ansvariga myndigheten beakta resultaten av samråden och de uppgifter som har inhämtats bland annat genom allmänhetens deltagande vid beslutet att ge det berörda projektet tillstånd eller inte.

70 Som framgår av dessa bestämmelser ålägger de medlemsstaterna att vidta nödvändiga åtgärder för att, inom ramen för förfarandet för bedömning och godkännande av projekt som omfattas av direktiv 2011/92, säkerställa allmänhetens deltagande på ett sätt som uppfyller ett antal villkor.

71 Att den information som ligger till grund för allmänhetens deltagande meddelas eller görs tillgänglig för denna och att allmänheten ges möjlighet att yttra sig över och framföra synpunkter på denna information och mer allmänt över projektet och dess miljöpåverkan är något som ska ske på ett tidigt stadium och under alla omständigheter innan ett beslut fattas om tillstånd för projektet.

72 För det andra ska deltagandet vara effektivt, vilket innebär att allmänheten ska kunna yttra sig inte bara på ett meningsfullt och fullständigt sätt om det berörda projektet och dess miljöpåverkan, utan även vid en tidpunkt då alla alternativ står öppna.

73 För det tredje ska resultatet av deltagandet beaktas av den ansvariga myndigheten när den beslutar att godkänna eller inte godkänna projektet.

74 Dessa olika krav kan emellertid visa sig vara svårare att förena i en komplex beslutsprocess, beroende på de olika skedena i förfarandet och behörighetsfördelningen mellan de olika myndigheter som ska delta i förfarandet.

75 Så är i synnerhet fallet när en viss myndighet, under ett förberedande eller mellanliggande skede i en sådan beslutsprocess, har att bedöma endast en del av det berörda projektets miljöpåverkan. I ett sådant fall kan allmänhetens deltagande nämligen endast avse den del av projektets miljöpåverkan som omfattas av den myndighetens behörighet. Därmed är inte bara den del som faller utanför den behörigheten utesluten, utan även samspelet eller förhållandet mellan dessa båda delar.

76 I ett sådant fall ska kravet på ett tidigt deltagande från allmänhetens sida i beslutsprocessen tolkas och tillämpas på ett sätt som är förenligt med det fortsatt lika betydelsefulla kravet på att allmänheten faktiskt ska kunna delta i beslutsprocessen.

77 Det följer av domstolens fasta praxis att när ett projekt är föremål för en beslutsprocess i flera steg där ett av dessa steg är ett huvudbeslut och det andra steget är ett genomförandebeslut, ska den bedömning av projektets miljöpåverkan som ska göras enligt direktiv 2011/92 i princip ske innan huvudbeslutet antas. Om denna påverkan inte kan identifieras eller bedömas i det skedet ska en bedömning göras av den samlade påverkan innan genomförandebeslutet antas (dom av den 7 januari 2004, Wells, C-201/02, EU:C:2004:12, punkterna 52 och 53, dom av den

28 februari 2008, Abraham m.fl., C-2/07, EU:C:2008:133, punkt 26, och dom av den 29 juli 2019, Inter-Environnement Wallonie och Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, EU:C:2019:622, punkterna 85 och 86).

78 Direktivets krav på att allmänheten ska kunna delta är nära knutet till denna bedömningsskyldighet, såsom framgår av punkterna 47 och 68 ovan.

79 Mot bakgrund av denna koppling finner domstolen, analogt, att kravet i artikel 6 i direktiv 2011/92 på att allmänheten på ett tidigt stadium ska kunna delta i beslutsprocessen, i det fall som avses i punkt 75 ovan, inte innebär något krav på att det föregående beslutet avseende en del av projektets miljöpåverkan ska föregås av ett sådant deltagande. Det förutsätter dock ett faktiskt deltagande, det vill säga för det första att det ägt rum innan den ansvariga myndigheten fattade sitt tillståndsbeslut, för det andra att allmänheten på ett meningsfullt och fullständigt sätt har kunnat yttra sig över projektets samtliga miljökonsekvenser och för det tredje att den ansvariga myndigheten kan beakta allmänhetens deltagande fullt ut.

80 Det ankommer uteslutande på den hänskjutande domstolen att kontrollera att dessa villkor är uppfyllda i förevarande fall och att allmänheten således på ett meningsfullt och fullständigt sätt har kunnat yttra sig över samtliga miljökonsekvenser för det aktuella projektet mellan tidpunkten för antagandet av det föregående beslutet att bevilja exploatören undantag från tillämpliga åtgärder på artskyddsområdet, i syfte att projektet ska kunna genomföras, och den tidpunkt då den ansvariga myndigheten uttalar sig i tillståndsfrågan.

81 Av vad som anförts följer att den andra frågan ska besvaras enligt följande. Direktiv 2011/92 ska, särskilt med hänsyn till artiklarna 6 och 8 i direktivet, tolkas så, att ett föregående beslut om att ge exploatören rätt att avvika från de åtgärder som är tillämpliga på artskyddsområdet i syfte att genomföra ett projekt, i den mening som avses i artikel 1.2 a i direktivet, inte nödvändigtvis måste föregås av ett deltagande från allmänhetens sida, under förutsättning att ett sådant deltagande säkerställs på ett effektivt sätt innan den myndighet som är behörig att godkänna projektet fattar sitt beslut.

Rättegångskostnader

82 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

1) **Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/92/EU av den 13 december 2011 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt ska tolkas så, att ett beslut som fattats med stöd av artikel 16.1 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter och enligt vilket en exploatör får göra undantag från de åtgärder som är tillämpliga på artskyddsområdet i syfte att genomföra ett projekt, i den mening som avses i artikel 1.2 a i direktiv 2011/92, omfattas av tillståndsprocessen för detta projekt, i den mening som avses i artikel 1.2 c i detta direktiv, förutsatt dels att projektet inte kan genomföras utan att exploatören har**

fått ett sådant beslut, dels att den myndighet som är behörig att godkänna projektet behåller möjligheten att göra en strängare bedömning av projektets miljöpåverkan än vad som skett i nämnda beslut.

2) **Direktiv 2011/92 ska, särskilt med hänsyn till artiklarna 6 och 8 i direktivet, tolkas så, att ett föregående beslut om att ge exploatören rätt att göra undantag från de åtgärder som är tillämpliga på artskyddsområdet i syfte att genomföra ett projekt, i den mening som avses i artikel 1.2 a i direktivet, inte nödvändigtvis måste föregås av ett deltagande från allmänhetens sida, under förutsättning att ett sådant deltagande säkerställs på ett effektivt sätt innan den myndighet som är behörig att godkänna projektet fattar sitt beslut.**

Underskrifter