Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
LAILA MEDINA
föredraget den 11 september 2025[1]

Mål C-58/24

NE,
MY,
HJ,
XF,
WB,
UV,
VK,
JU,
RJ,
DZ
mot
An Bord Pleanála,
Minister for Housing, Local Government and Heritage (Irland),
The Attorney General,
Övrig deltagare i rättegången:
Drumakilla Limited

(begäran om förhandsavgörande från High Court (Förvaltningsöverdomstolen, Irland))

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – Direktiv 92/43/EEG – Bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter – Artikel 12 – System med strikt skydd för vissa djurarter – Artikel 16 – Undantag som beviljats i samband med en ansökan om byggnadstillstånd för ett projekt som omfattas av direktiv 2011/92/EU – Artikel 11 – Artikel 9.2 – Århuskonventionen – Processuell autonomi – Principerna om likvärdighet och effektivitet – Processuella regler för bestridande av giltigheten av ett undantagsbeslut och ett tillståndsbeslut”

[1] Originalspråk: engelska.

I. Inledning

1. Förevarande förslag till avgörande rör en begäran om förhandsavgörande om tolkningen av livsmiljödirektivet [2] och MKB-direktivet [3]. Begäran om förhandsavgörande har framställts av High Court (Förvaltningsöverdomstolen, Irland), inom ramen för en talan som en grupp av fysiska personer [4] väckt mot det beslut om undantag som meddelats av de irländska myndigheterna med stöd av artikel 16.1 i livsmiljödirektivet, i syfte att underlätta uppförandet av bostäder vid det tidigare karmelitklostret i Delgany (County Wicklow, Irland). [5] Klostret hyser för närvarande en stor koloni av småfladdermöss, som är strikt skyddade arter enligt förteckningen i bilaga 4 till livsmiljödirektivet. [6]

2. Orsaken till den hänskjutande domstolens begäran om förhandsavgörande är att klagandena i det nationella målet inte har bestridit giltigheten av det aktuella beslutet om undantag inom den frist som enligt den hänskjutande domstolen föreskrivs i irländsk rätt. Undantaget – vars motivering enligt den hänskjutande domstolen är ”absurd”– överklagades samtidigt med beslutet om godkännande av projektet, efter att denna frist hade löpt ut. Enligt den hänskjutande domstolen innebär detta att yrkandet om ogiltigförklaring av beslutet om undantag ska anses ha framställts för sent och ogillas, med förbehåll för eventuella unionsrättsliga regler som kan ge ett motsatt resultat.

3. Detta mål ger i första hand upphov till processuella frågor. Domstolen ska i synnerhet avgöra huruvida en nationell processuell regel som föreskriver olika tidsfrister för att bestrida giltigheten dels av ett beslut om undantag som beviljats med stöd av artikel 16.1 i livsmiljödirektivet, dels av ett beslut om byggnadstillstånd som omfattas av tillämpningsområdet för MKB-direktivet, är förenlig med unionsrätten, särskilt mot bakgrund av principen om omfattande tillgång till rättslig prövning i Århuskonventionen. [7] För att besvara dessa frågor måste domstolen reflektera över de processuella konsekvenserna av sin dom av den 24 februari 2022, Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2022:121), [8] i vilken domstolen i huvudsak slog fast att ett beslut om undantag som antagits med stöd av livsmiljödirektivet under vissa förhållanden omfattas av den tillståndsprocess som införts genom MKB-direktivet. För det andra ger förevarande mål domstolen tillfälle att ge ytterligare vägledning om de materiella villkor som en behörig myndighet i en medlemsstat måste uppfylla när den tillåter exploatören av ett projekt som omfattas av MKB-direktivet att göra undantag från de förbud som anges i livsmiljödirektivet.

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

3 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) (nedan kallat MKB-direktivet).

4 Nedan kallade klagandena i det nationella målet.

5 Nedan kallat byggprojektet.

6 Se även Europeiska kommissionen, ”EU-handlingsplan för bevarande av alla fladdermusarter i Europeiska unionen (2018–2024)” och ”Kompletterande dokument”, av den 13 januari 2023, tillgängliga på https://circabc.europa.eu/ui/group/3f466d71–92a7–49eb-9c63–6cb0fadf29dc/library/2b8bfe05–4fa6–43d5-b82a-c6d484cb82e4/details.

7 Konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, som undertecknades i Århus (Danmark) den 25 juni 1998 och ingicks på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2005/370/EG av den 17 februari 2005 (EUT L 124, 2005, s. 1) (nedan kallad Århuskonventionen).

8 Domen Namur-Est Environnement.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Internationell rätt

4. I artikel 9 i Århuskonventionen, med rubriken ”Tillgång till rättslig prövning”, föreskrivs följande:

”…

2. Varje part skall inom ramen för sin nationella lagstiftning se till att den berörda allmänhet

a) som har ett tillräckligt intresse, eller,

b) som hävdar att en rättighet kränks, när detta utgör en förutsättning enligt en parts förvaltningsprocessrättsliga lagstiftning, har rätt att få den materiella och formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av artikel 6 eller, om detta föreskrivs i nationell rätt och utan att det påverkar tillämpningen av punkt 3, andra tillämpliga bestämmelser i denna konvention prövad av domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag.

…

5. För att göra bestämmelserna i denna artikel ännu effektivare skall varje part se till att allmänheten informeras om tillgången till prövning i domstol eller i administrativ ordning, och överväga att införa lämpliga stödåtgärder som kan undanröja eller minska ekonomiska och andra hinder för utnyttjandet av tillgången till rättslig prövning.”

B. Unionsrätt

1. Livsmiljödirektivet

5. Artikel 12.1 i livsmiljödirektivet har följande lydelse:

”Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för införande av ett strikt skyddssystem i det naturliga utbredningsområdet för de djurarter som finns förtecknade i bilaga 4 a, med förbud mot

…

b) att avsiktligt störa dessa arter, särskilt under deras parnings-, uppfödnings-, övervintrings- och flyttningsperioder,

…

d) att skada eller förstöra parningsplatser eller rastplatser.”

6. I artikel 16.1 i livsmiljödirektivet föreskrivs följande:

”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, får medlemsstaterna göra undantag från bestämmelserna i artiklarna 12–14 samt 15 a och b av följande anledningar:

a) För att skydda vilda djur och växter och bevara livsmiljöer.

…

c) Av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet, eller av andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär och betydelsefulla positiva konsekvenser för miljön.

…”

7. I bilaga IV till livsmiljödirektivet, med rubriken ”Djur- och växtarter av gemenskapsintresse som kräver strikt skydd” anges följande:

”…

a) DJUR

RYGGRADSDJUR

…

MICROCHIROPTERA

…”

2. MKB-direktivet

8. I artikel 1 i MKB-direktivet föreskrivs följande:

”1. Detta direktiv ska tillämpas för bedömningen av inverkan på miljön av sådana offentliga och privata projekt som kan antas medföra betydande påverkan på miljön.

2. I detta direktiv gäller följande definitioner:

a) *projekt:*

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

…

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

…

g) *miljökonsekvensbedömning*: ett förfarande som består av

i) exploatörens utarbetande av en miljökonsekvensbeskrivning, …

…

iv) den ansvariga myndighetens motiverade slutsats om projektets betydande miljöpåverkan, med beaktande av resultaten av den granskning som avses i led iii och, i tillämpliga fall, dess egen kompletterande granskning, och

v) integrering av den ansvariga myndighetens motiverade slutsats i något av de beslut som avses i artikel 8a.

…”

9. I artikel 2 i MKB-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 miljöpåverkan innan tillstånd ges. Dessa projekt anges i artikel 4.

…”

10. I artikel 4 i MKB-direktivet föreskrivs följande:

”…

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

a) granskning från fall till fall,

eller

b) gränsvärden eller kriterier som fastställs av medlemsstaten.

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

…

4. I fall där medlemsstaterna kräver att en behovsbedömning ska ske för projekt som förtecknas i bilaga II, ska exploatören lämna information om projektets art och den betydande miljöpåverkan som det kan antas medföra. En detaljerad förteckning över sådan information som ska lämnas finns i bilaga II.A. …

…”

11. I artikel 6 i MKB-direktivet föreskrivs följande:

”…

2. För att se till att den berörda allmänheten på ett effektivt sätt kan delta i beslutsprocesserna ska allmänheten informeras elektroniskt och genom offentliga meddelanden eller på annat lämpligt sätt om följande frågor i ett tidigt skede av de beslutsprocesser på miljöområdet som avses i artikel 2.2, och senast så snart som information rimligen kan lämnas.

a) Ansökan om tillstånd.

…”

12. Artikel 11 i MKB-direktivet innehåller bestämmelser rörande en talan som väcks mot beslut som omfattas av allmänhetens deltagande enligt MKB-direktivet:

”1. Medlemsstaterna ska inom ramen för den relevanta nationella lagstiftningen se till att de medlemmar av den berörda allmänheten

a) som har ett tillräckligt intresse, eller

b) som hävdar att en rättighet kränks, när detta utgör en förutsättning enligt en medlemsstats förvaltningsprocessrättsliga lagstiftning,

har rätt att få den materiella eller formella giltigheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av bestämmelserna om allmänhetens deltagande i detta direktiv prövad i domstol eller något annat oberoende och opartiskt organ som inrättats genom lag.

2. Medlemsstaterna ska fastställa i vilket skede beslut, handlingar eller underlåtenhet kan prövas.

…

5. För att främja den faktiska tillämpningen av bestämmelserna i denna artikel ska medlemsstaterna se till att praktisk information om rätten till rättslig prövning i domstol och i administrativ ordning görs tillgänglig för allmänheten.”

C. Irländsk rätt

13. I Order 84, rule 21, i Rules of the Superior Courts (rättegångsregler för överrätterna)[9] föreskrivs följande:

”1) En ansökan om rättslig prövning av ett förvaltningsbeslut ska göras inom tre månader från dagen för det angripna beslutet.

…

[9] Nedan kallade RSC.

3) Trots vad som sägs i *sub-rule* 1 får domstolen på begäran förlänga den frist inom vilken en ansökan om domstolsprövning får göras, men domstolen ska endast förlänga denna frist om den är övertygad om att

a) det finns ett bra och tillräckligt skäl för detta, och

b) de omständigheter som ledde till att ansökan om tillstånd inte lämnades in inom den tidsfrist som anges i *sub-rule* 1 antingen

i) var utom sökandens kontroll, eller

ii) inte rimligen kunde ha förutsetts av sökanden.

…”

III. Bakgrund, förfarandet och tolkningsfrågorna

14. I samband med ett tillstånd för ett bostadsprojekt ingav Drumakilla Limited [10] med stöd av artikel 16.1 i livsmiljödirektivet den 17 januari 2020 en ansökan om undantag till National Parks and Wildlife Service (myndigheten för förvaltningen av nationalparker och vilda djur och växter, Irland). Ansökan avsåg småfladdermöss, som är strikt skyddade arter enligt bilaga IV till livsmiljödirektivet, särskilt inom djurgruppen *Microchiroptera*. Beslutet om undantag utfärdades den 4 mars 2020 och ändrades den 21 juli 2020 för att även innefatta fladdermusarten brunlångöra (*Plecotus auritus*).

15. Den 21 oktober 2020 ansökt Drumakilla om byggnadstillstånd för projektet. Ansökan åtföljdes av en rapport om en föregående prövning av behovet av en miljökonsekvensbedömning och det ändrade undantagsbeslutet.

16. Den 15 februari 2021 beviljade An Bord Pleanála (Nationella nämnden för samhällsplanering, Irland) tillstånd för projektet. [11] I sitt beslut ansåg An Bord Pleanála att den rapport om föregående prövning av behovet av en miljökonsekvensbeskrivning som getts in av Drumkilla identifierade och tillräckligt beskrev det föreslagna projektets miljöpåverkan. Enligt An Bord Pleanála riskerade det föreslagna projektet inte att få betydande miljöpåverkan på grund av dess art och lokalisering. An Bord Pleanála fann därför att det inte behövdes någon miljökonsekvensbedömning.

17. Den 25 mars 2021 begärde klagandena i det nationella målet prövning av beslutet om byggnadstillstånd och undantagsbeslutet.

18. High Court (Förvaltningsöverdomstolen, Irland), den hänskjutande domstolen i förevarande mål, ogillade talan om ogiltigförklaring om beslutet om byggnadstillstånd. Däremot vilandeförklarade den handläggningen av talan mot undantagsbeslutet.

19. Den hänskjutande domstolen har i detta avseende konstaterat att även om det i undantagsbeslutet anges att det inte finns någon annan lämplig lösning än att bevilja undantaget, så finns det inget som tyder på att alternativ med mindre påverkan på strikt skyddade arter eller

[10] Nedan kallad Drumakilla eller exploatören.

[11] Beviljandet av tillstånd för projektet ska förstås som ett tillståndsbeslut i den mening som avses i artikel 1.2 c i MKB-direktivet.

alternativet att över huvud taget inte bevilja tillståndet beaktades. Härav följer att det sannolikt inte övervägdes några alternativ. Den hänskjutande domstolen har även angett att det i undantagsbeslutet anges att det utfärdas till skydd för de berörda arterna, en slutsats som, enligt den hänskjutande domstolen, är ”uppenbart orimlig och faktiskt absurd”.

20. För det andra har den hänskjutande domstolen påpekat att det inte finns någon särskild bestämmelse i irländsk rätt som anger tidsfristen för att bestrida giltigheten av ett undantagsbeslut, vilket innebär att de allmänna bestämmelserna om domstolsprövning är tillämpliga. Den hänskjutande domstolen har i detta avseende förklarat att enligt Order 84, rule 21 RSC, ska en ansökan om rättslig prövning av ett förvaltningsbeslut göras inom tre månader från den dag då orsaken till ansökan uppstod eller, efter en kompletterande begäran från sökandena, från den dag då en sökande fick eller borde ha fått kännedom om det omtvistade beslutet.

21. För det tredje har den hänskjutande domstolen även påpekat att i den mån ett beslut om undantag enligt artikel 16.1 i livsmiljödirektivet enligt irländsk rätt utgör ett separat materiellt beslut och inte ingår i en serie preliminära beslut som leder till ett slutgiltigt tillstånd för ett projekt, ska det angripas för sig inom den lagstadgade tidsfrist som föreskrivs i Order 84, Rule 21 RSC, och inte efter antagandet av ett slutligt beslut om en ansökan om byggnadstillstånd. Den hänskjutande domstolen anser att dessa tidsfrister är rimligt förutsebara.

22. För det fjärde har den hänskjutande domstolen preciserat att klagandena i det nationella målet inte överklagade beslutet om byggnadstillstånd på grund av de brister som undantagsbeslutet är behäftat med. Enligt den hänskjutande domstolen var det därför som överklagandet av beslutet om byggnadstillstånd ogillades även om överklagandet av undantagsbeslutet ännu inte hade avgjorts.

23. För det femte har den hänskjutande domstolen påpekat att klagandena i det nationella målet inte bestred giltigheten av beslutet om undantag inom tre månader från den tidpunkt då de fick kännedom om eller borde ha fått kännedom om beslutet, det vill säga den dag då Drumakilla ansökte om byggnadstillstånd. Den hänskjutande domstolen anser därför att överklagandet har lämnats in för sent och ska ogillas. Den hänskjutande domstolen lutade åt att det inte finns någon unionsrättslig regel som kan ge ett motsatt resultat. Eftersom det är oklart om så är fallet ansåg den hänskjutande domstolen emellertid att det var lämpligt att hänskjuta frågan till EU-domstolen.

24. High Court (Förvaltningsöverdomstolen, Irland) beslutade således att vilandeförklara målet och hänskjuta följande frågor till EU-domstolen för förhandsavgörande:

”1. Innebär artikel 11 i [MKB-direktivet] jämförd med principen om omfattande tillgång till rättslig prövning enligt artikel 9.2 i Århus-konventionen, i ett mål i vilket ett projekt i den mening som avses i artikel 1.2 a i [MKB-direktivet] som är föremål för en ansökan om tillstånd (det ’primära tillståndet’) inte kan genomföras utan att exploatören först har erhållit ett annat tillstånd (det ’sekundära tillståndet’), och i vilket den myndighet som är behörig för beviljandet av det primära tillståndet för ett sådant projekt kan bedöma projektets miljöpåverkan mer ingående än vad som gjordes i samband med det sekundära tillståndet, att ett sådant sekundärt tillstånd (om det beviljas före det primära tillståndet) ska behandlas som en del av tillståndsförfarandet för andra syften än med avseende på omfattningen av frågor som ska

beaktas eller bedömas enligt [MKB-direktivet], antingen generellt eller om det sekundära tillståndet är ett beslut som antas enligt artikel 16.1 i [livsmiljödirektivet] och som tillåter att en exploatör undantas från tillämpliga åtgärder för skydd av arter för att genomföra projektet?

(2) Om svaret på den första frågan är ja, innebär då artikel 11 i [MKB-direktivet] jämförd med principen om omfattande tillgång till rättslig prövning enligt artikel 9.2 i Århus-konventionen att nationella inhemska regler om den dag på vilken tiden börjar löpa för att angripa giltigheten av ett beslut som antagits enligt artikel 16.1 i [livsmiljödirektivet] (det sekundära tillståndet) ska tolkas så, att de utgör hinder för att denna tid börjar löpa före dagen för antagande av det berörda tillståndet (det primära tillståndet), antingen generellt eller i ett fall där: i) projektet varit föremål för en granskning från fall till fall som avses i artikel 4.2 a i direktiv 2011/92, och/eller ii) beslut enligt artikel 4.5 avseende det primära tillståndet fattades efter beviljande av det sekundära tillståndet och samtidigt med beslutet om det primära tillståndet, och/eller iii) förfarandet rörande giltigheten av det sekundära tillståndet inte innehåller någon grund som angriper det relevanta primära tillståndet genom åberopande av den påstådda ogiltigheten av det sekundära tillståndet, och/eller iv) klaganden underlåter att ansöka om förlängning av tiden för att föra talan mot det sekundära tillståndet, vilken ansökan krävs enligt inhemsk rätt beträffande en talan i ett sent skede i avsaknad av en motsatt unionsrättslig regel?

(3) Om svaret på den första frågan är ja och om svaret på den andra frågan generellt är nej, innebär då [MKB-direktivet] jämfört med artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna och/eller principen om omfattande tillgång till rättslig prövning enligt artikel 9.2 i Århus-konventionen att en tidsfrist som föreskrivs i inhemsk rätt i en medlemsstat för att föra talan för att utöva en rättighet enligt detta direktiv, ska vara rimligt förutsebar, men behöver inte vara uttryckligt angiven i lagstiftningen i enlighet med artikel 11.2 i [MKB-direktivet] och/eller i praktisk information som gjorts tillgänglig för allmänheten om rätten till rättslig prövning i domstol och i administrativ ordning enligt artikel 11.5 i [MKB-direktivet] och/eller slutgiltigt och klart bestämd i inhemsk rättspraxis på det sättet att svaret på den andra frågan inte påverkas av att reglering införs i inhemsk rätt i en medlemsstat om en förutsebar, generell tidsfrist som är tillämplig generellt på offentligrättslig talan inbegripet väckande av talan som angriper ett beslut som antagits enligt artikel 16.1 i [livsmiljödirektivet] och som tillåter en exploatör att göra undantag från tillämpliga åtgärder för skydd av arter för att genomföra projektet, även om detta är underförstått snarare än uttryckligt i den berörda inhemska lagstiftningen?

(4) Om svaret på den första frågan är ja och antingen svaret på den andra frågan är ja eller svaret på den tredje frågan är nej, innebär då artikel 16.1 i [livsmiljödirektivet] att en behörig myndighet inte kan fastslå att det inte finns ’någon annan lämplig lösning’ till ett beslut som tillåter en exploatör att göra undantag från tillämpliga åtgärder för skydd av arter för att genomföra ett projekt i den mening som avses i artikel 1.2 a i [MKB-direktivet] såvida inte den behöriga myndigheten faktiskt beaktar alternativ såsom alternativ plats eller utformning eller vägran att tillåta undantag?

(5) Om svaret på den första frågan är ja och antingen svaret på den andra frågan är ja eller svaret på den tredje frågan är nej, innebär då artikel 16.1 i [livsmiljödirektivet] att en behörig myndighet inte kan fastslå att undantaget görs ’för att skydda vilda djur och växter och bevara livsmiljöer’ när den antar ett beslut som tillåter en exploatör att göra undantag från tillämpliga åtgärder för skydd av arter för att genomföra ett projekt i den mening som avses i artikel 1.2 a i

[MKB-direktivet] såvida inte något identifierat skydd följer av själva undantaget snarare än genom lindrande åtgärder som vidtas för att minska eller kompensera för den skada som orsakas av de åtgärder som tillåts genom undantagsbeslutet?”

25. Begäran om förhandsavgörande ingavs till EU-domstolens kansli den 26 januari 2024. Klagandena i det nationella målet, Minister for Housing, Local Government and Heritage (ministern för bostadsbyggande, lokalförvaltning och kulturarv, Irland), Irland och Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. Ingen förhandling har hållits. Parterna besvarade emellertid de frågor som domstolen ställde den 3 mars 2025.

IV. Bedömning

26. Den hänskjutande domstolen har ställt sina frågor för att få klarhet i hur artikel 11 i MKB-direktivet och artikel 16.1 i livsmiljödirektivet ska tolkas, framför allt mot bakgrund av den princip om omfattande tillgång till rättslig prövning som slås fast i artikel 9.2 i Århuskonventionen.

27. Den hänskjutande domstolen har ställt de tre första frågorna för att få klarhet i huruvida MKB-direktivet, närmare bestämt artikel 11.2 däri, ska tolkas så, att när ett byggprojekt inte kan godkännas utan att exploatören dessförinnan har erhållit ett undantagsbeslut enligt artikel 16.1 i livsmiljödirektivet, ska detta beslut anses utgöra en del av tillståndsförfarandet, bland annat för andra ändamål än dem som avser omfattningen av de frågor som ska bedömas enligt MKB-direktivet (*den första frågan*). Den hänskjutande domstolen har ställt denna fråga för att få klarhet i huruvida tidsfristen för att bestrida lagenligheten av ett beslut om undantag kan löpa ut före dagen för ett tillståndsbeslut, särskilt när sökanden inte bestrider giltigheten av tillståndsbeslutet på grund av brister i beslutet om undantag (*den andra frågan*). Om det däremot antas att fristen för att bestrida lagenligheten av ett beslut om undantag kan löpa ut före tillståndsbeslutet vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida denna frist ska anges i den antagna lagstiftningen eller i den praktiska information som avses i artikel 11.5 i MKB-direktivet, eller om det räcker att den är rimligt förutsebar (*den tredje frågan*).

28. Den hänskjutande domstolen har ställt de två sista frågorna för att få klarhet i dels huruvida artikel 16.1 i livsmiljödirektivet kräver en effektiv prövning av alternativa lösningar innan ett beslut om undantag fattas (*den fjärde frågan*), dels huruvida denna bestämmelse utgör hinder för en behörig myndighets möjligheter att slå fast att det ligger i intresset av att skydda vilda djur och växter och bevara livsmiljöer att anta ett beslut om tillstånd för en exploatör att avvika från bestämmelserna i artikel 12 i detta direktiv för att genomföra ett byggprojekt (*den femte frågan*).

29. Eftersom den första, den andra och den tredje frågan avser samma processuella problematik, nämligen de villkor för tidsfrister som enligt nationell rätt tillämpas för att bestrida giltigheten av ett beslut om undantag som beviljats med stöd av artikel 16.1 i livsmiljödirektivet för att genomföra ett projekt som omfattas av MKB-direktivet, kommer jag att behandla dessa frågor tillsammans. Därefter kommer jag att behandla den fjärde och den femte frågan, vilka avser de materiella villkor som en behörig myndighet ska uppfylla när den beslutar huruvida ett undantag från artskyddsåtgärderna ska beviljas för att underlätta ett byggprojekt.

A. Den första, den andra och den tredje frågan

30. Den hänskjutande domstolen har ställt de två första frågorna för att få klarhet i huruvida artikel 11.2 i MKB-direktivet ska tolkas så, att tidsfristen för att bestrida giltigheten av ett beslut om undantag som antagits med stöd av artikel 16.1 i livsmiljödirektivet, för ett projekt som omfattas av MKB-direktivet, kan löpa ut före den dag då tillståndet beviljas. Om så är fallet har den hänskjutande domstolen ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida artikel 11.5 i MKB-direktivet ska tolkas så, att de tidsfrister som är tillämpliga på beslut om undantag uttryckligen måste anges i den nationella lagstiftningen eller i den praktiska information som avses i den bestämmelsen i direktivet.

31. Jag erinrar om att enligt artiklarna 2 och 6 i MKB-direktivet kräver vissa projekt som består i att utföra byggnadsarbeten,[12] innan tillstånd beviljas av de behöriga myndigheterna, i) en miljökonsekvensbedömning och ii) allmänhetens deltagande.

32. Vad gäller miljökonsekvensbedömningen rör det sig i huvudsak om en rapport som omfattar all betydande miljöpåverkan som projektet kan antas medföra.[13] Det rör sig om en systematisk bedömning[14] för de typer av projekt som anges i bilaga I till MKB-direktivet,[15] medan det i fråga om de projekt som anges i bilaga II till direktivet, inbegripet projekt för tätortsbebyggelse, såsom det som är i fråga i det nationella målet, överlåts på medlemsstaterna att avgöra huruvida ett projekt ska omfattas av direktivet.[16] För denna typ av projekt ska exploatören emellertid lämna information om projektets art och den betydande miljöpåverkan som det kan antas medföra.[17] Om projektet sannolikt kommer att påverka arter som är strikt skyddade enligt livsmiljödirektivet har det dessutom i domstolens praxis slagits fast att denna påverkan ska behandlas i samband med bedömningen av projektets miljöpåverkan.[18]

33. Vad gäller allmänhetens deltagande, avser detta det förfarande genom vilket den berörda allmänheten, såsom den definieras i artikel 1.2 e i MKB-direktivet, inbegripet icke-statliga organisationer, ges möjlighet att uttrycka sina synpunkter, så att de kan beaktas. Huvudsyftet med allmänhetens deltagande är att se till att den berörda allmänheten faktiskt kan delta i ett tidigt skede i beslutsprocesser som påverkar miljön, vilket bidrar till att allmänheten blir medveten om miljöfrågor och till stärkt stöd hos allmänheten för de beslut som kommer att fattas.[19] Detta syfte förstärks ytterligare genom försäkran om att den berörda allmänheten ska ha tillgång till ett prövningsförfarande för att få lagenligheten av ett beslut, en handling eller en underlåtenhet som omfattas av bestämmelserna om allmänhetens deltagande i MKB-direktivet prövad.[20] Det är viktigt att notera att undantag från de unionsrättsliga bestämmelserna om artskydd ska göras tillgängliga för den berörda allmänheten.[21]

12 Se artikel 1.2 a i MKB-direktivet.

13 Se artiklarna 1.2 g och 3.1 i MKB-direktivet.

14 Se skäl 8 i MKB-direktivet.

15 Se artikel 4.1 i MKB-direktivet. En systematisk miljökonsekvensbedömning krävs för projekt som kärnkraftverk, fjärrjärnvägar, motorvägar, motortrafikleder, anläggningar för bortskaffande av farligt avfall och dammar med en viss kapacitet. Exempelvis omfattades det projekt som var i fråga i domen Namur-Est Environnement av denna bestämmelse.

16 Se artikel 4.2 i MKB-direktivet, där det anges att ett sådant fastställande kan göras genom en granskning från fall till fall eller genom gränsvärden.

17 Se artikel 4.3 i MKB-i direktivet och bilaga II och II.A till detta direktiv.

18 Domen Namur-Est Environnement, punkt 52.

19 Se skälen 16 och 17 samt artikel 9.1 b i MKB-direktivet.

20 Se artikel 11.1 och 11.3 i MKB-direktivet.

21 Se artikel 6.3 a jämförd med artikel 5.1 b i MKB-direktivet. Se även, för ett liknande resonemang, förslag till avgörande av generaladvokaten Kokott i målet Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2021:868, punkterna 48 och 49).

34. Domstolen har dessutom redan haft tillfälle att pröva förhållandet mellan, å ena sidan, ett beslut om undantag som antagits med stöd av artikel 16.1 i livsmiljödirektivet och, å andra sidan, den tillståndsprocess som föreskrivs i MKB-direktivet. Detta var den centrala fråga som besvarades i domen Namur-Est Environnement, i vilken domstolen först prövade huruvida ett beslut om undantag ska anses utgöra en del av tillståndsförfarandet när detta beslut antas för att genomför ett projekt som omfattas av artikel 1.2 a i MKB-direktivet. I samband med denna fråga prövade domstolen vidare för det andra huruvida allmänhetens deltagande i projekt som omfattas av tillämpningsområdet för MKB-direktivet måste ha säkerställts redan innan ett beslut om undantag fattas.

35. Jag påpekar att domstolen i domen Namur-Est Environnement fann att ett undantag som beviljats med stöd av artikel 16.1 i livsmiljödirektivet utgör ett preliminärt beslut[22] som bara innehåller en delvis bedömning av de konsekvenser som ett projekt kan få för strikt skyddade arter.[23] Av det skälet ansåg domstolen att ett beslut om undantag med nödvändighet måste antas innan tillstånd för projektet beviljas.[24] Domstolen har dessutom slagit fast att när en medlemsstat ger en annan myndighet än tillståndsmyndigheten befogenhet att bedöma ett projekts påverkan enligt livsmiljödirektivet, får denna delvisa bedömning inte föregripa den helhetsbedömning som sistnämnda myndighet under alla omständigheter måste göra.[25] Mot bakgrund av detta drog domstolen slutsatsen att ett undantagsbeslut omfattas av tillståndsprocessen, förutsatt dels att projektet inte kan genomföras utan att exploatören har fått ett undantagsbeslut, 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.[26]

36. Även om domen Namur-Est Environnement rörde ett projekt som var föremål för en fullständig miljökonsekvensbedömning enligt artikel 4.1 i MKB-direktivet,[27] måste domstolens slutsatser i den domen tillämpas när det ankommer på medlemsstaten att i enlighet med artikel 4.2 avgöra huruvida ett projekt ska bli föremål för en sådan bedömning (föregående prövning), vilket är fallet i det nationella målet.

37. I det avseendet vill jag först av allt påpeka att både den fullständiga konsekvensbedömningen och den föregående prövningen syftar trots allt till att säkerställa att miljöhänsyn integreras i beslutsprocessen för byggprojekt enligt MKB-direktivet, inbegripet allmänhetens deltagande,[28] inbegripet sådana som tas baserat på uppgifter som den allmänhet som kan antas beröras av projektet i fråga har rätt att lämna enligt det direktivet.[29]

38. I likhet med vad domstolen slog fast i domen Namur-Est Environment utgör ett beslut om undantag dessutom ett preliminärt beslut vid det fastställande av om projektet ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning som ska göras enligt artikel 4.2 i MKB-direktivet. Artikel 4.5 i MKB-direktivet lämnar inte något utrymme för tvivel i detta avseende, eftersom det i denna bestämmelse uttryckligen anges att den behöriga myndighetens fastställande av om projektet ska

22 Domen Namur-Est Environnement, punkterna 62 och 65.

23 Domen Namur-Est Environnement, punkt 59.

24 Ibidem, punkt 59.

25 Ibidem, punkt 62.

26 Ibidem, punkt 1 i domslutet.

27 Ibidem, punkt 48.

28 Se artikel 8a.1 b i MKB-direktivet. Se även, som ett underlag för tolkningen i detta sammanhang, Artikel 11 FEUF, enligt vilken miljöskyddskraven bland annat ska integreras i genomförandet av unionens åtgärder.

29 Se, i detta avseende, skäl 7 i MKB-direktivet.

bli föremål för en miljökonsekvensbedömning i sådana fall ska ske på grundval av resultaten av de *preliminära* prövningar eller bedömningar som utförts i enlighet med annan unionslagstiftning än MKB-direktivet, inklusive livsmiljödirektivet.

39. Avslutningsvis kräver artikel 4.3 i MKB-direktivet, när det enligt artikel 4.2 i det direktivet ska avgöras om ett projekt behöver bli föremål för en fullständig miljökonsekvensbedömning, att urvalskriterierna i bilaga III beaktas.[30] Det betyder att när den bedömning som görs inom ramen för undantagsförfarandet enligt artikel 16 i livsmiljödirektivet inte uppfyller de kriterierna, har den behöriga myndigheten möjlighet att göra en strängare bedömning av projektets miljöpåverkan och dess inverkan på skyddade arter, på ett liknande sätt som det fall domstolen hänvisade till i domen Namur-Est Environnement.

40. Härav följer att i en sådan situation som den som beskrivs i beslutet om hänskjutande ska det aktuella undantagsbeslutet anses omfattas av tillståndsprocessen i den mening som avses i domen Namur-Est Environnement.[31]

41. När ett beslut om undantag ska anses omfattas av tillståndsprocessen i enlighet med de villkor som domstolen uppställde i domen Namur-Est Environnement återstår det att klargöra huruvida det enligt nationell rätt kan krävas att det beslutet överklagas innan tidsfristen för att överklaga tillståndsbeslutet löper ut.

42. Det framgår av domstolens fasta praxis att medlemsstaterna enligt MKB-direktivet har ett utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att fastställa de processuella villkor under vilka ett slutligt beslut om tillstånd får fattas.[32] Detta innebär att bedömningen av ett projekts samtliga miljökonsekvenser inte måste vara föremål för ett enda förfarande och ett enda tillståndsbeslut. Domstolen har tvärtom preciserat att medlemsstaterna har ett utrymme för skönsmässig bedömning som ger dem möjlighet att fördela de olika befogenheter som miljökonsekvensbedömning av ett projekt omfattar mellan flera myndigheter genom att ge var och en vissa beslutsbefogenheter i frågan.[33] Härav följer att separata beslut kan antas inom ramen för en miljökonsekvensbedömning av ett projekt som omfattas av MKB-direktivet, inbegripet inom den föregående prövningen, vilket med nödvändighet innebär att de kan överklagas på olika stadier enligt nationell rätt, med iakttagande av de processuella regler som gäller i varje enskilt fall.

43. Domstolen har emellertid även slagit fast att medlemsstaternas utövande av detta utrymme för skönsmässig bedömning måste uppfylla kraven i MKB-direktivet och säkerställa att de mål som eftersträvas med direktivet iakttas fullt ut.[34] Eftersom domstolen uttryckligen har tolkat artikel 16 i livsmiljödirektivet så, att ett undantag som beviljats med stöd av denna bestämmelse utgör ett preliminärt beslut, sett till förfarandena enligt MKB-direktivet, vilket inte kan föregripa den behöriga myndighetens senare beslut om godkännande av ett projekt, kan denna tolkning enligt min mening i synnerhet inte begränsas till materiella överväganden, vilket är vad den hänskjutande domstolen i huvudsak vill få klarhet i. Som jag kommer att förklara nedan måste domstolens dom Namur-Est Environnement med nödvändighet få processuella konsekvenser, inbegripet regler om tidsfristen för att överklaga ett beslut om undantag, i synnerhet för den berörda allmänheten.

30 Se, särskilt, punkt 3 i den bilagan, under rubriken ”De potentiella effekternas karakteristiska egenskaper”.

31 Se punkt 35 ovan.

32 Se dom av den 3 mars 2011, kommissionen/Irland (C-50/09, EU:C:2011:109, punkterna 72–74).

33 Domen Namur-Est Environnement, punkt 56.

34 Domen Namur-Est Environnement, punkt 57 och där angiven rättspraxis.

44. Till att börja med noterar jag att generaladvokaten Kokott kortfattat redogjorde för dessa konsekvenser i sitt förslag till avgörande i målet Namur-Est Environnement, och hennes slutsatser är något som jag också ställer mig bakom.[35] Hon anser att den omständigheten att ett beslut om undantag till sin natur är provisoriskt innebär att varje separat överklagande av detta beslut ska inges utan hänsyn till slutsatserna i den miljökonsekvensbedömning som gjorts i samband med ansökan om byggnadstillstånd.[36] Det bör därför vara möjligt att bestrida miljökonsekvensbedömningen i dess helhet, i enlighet med artikel 11 i MKB-direktivet, efter det att den behöriga myndigheten har fattat sitt slutliga beslut om miljökonsekvensbedömningen av det berörda projektet.[37]

45. Som påpekades i punkt 36 i förevarande förslag till avgörande omfattar ovanstående resonemang med nödvändighet en situation där det enligt artikel 4.2 i MKB-direktivet ankommer på medlemsstaten att avgöra huruvida ett byggprojekt ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning, eftersom det beslutet ska ses som en del av byggnadstillståndsförfarandet. Dessutom anser jag att ett annat synsätt än det som generaladvokaten Kokott gav uttryck för i sitt förslag till avgörande skulle kunna strida mot effektivitetsprincipen, som är tillämplig på medlemsstaternas processuella autonomi enligt unionsrätten. Av domstolens fasta praxis framgår att denna princip innebär att medlemsstaterna inte får införa processuella krav som medför att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten.[38]

46. Jag påpekar att även om det enligt artikel 16.1 i livsmiljödirektivet inte föreligger någon rättslig skyldighet att låta den berörda allmänheten delta i antagandet av ett beslut om undantag har domstolen, vad gäller projekt som omfattas av tillämpningsområdet för MKB-direktivet, uttryckligen preciserat att allmänhetens deltagande enligt dessa undantag säkerställs på ett effektivt sätt innan tillståndsbeslutet antas.[39] Detta gäller för ett beslut som ska antas i enlighet med artikel 4.2 i MKB-direktivet, där den berörda allmänheten måste vara inblandad för att säkerställa, som i ett fall med en fullständig miljökonsekvensbedömning, att allmänhetens synpunkter rörande miljöpåverkan beaktas när ett beslut fattas.[40]

47. Om ett beslut om undantag inte kan överklagas efter det att den berörda allmänheten blivit delaktig i den beslutsprocess som leder fram till ett byggnadstillstånd, kan denna allmänhet följaktligen inte utöva både sin rätt att delta, vilken erkänns i domstolens praxis angående MKB-direktivet, och sin rätt till rättslig prövning. Detta skulle i huvudsak innebära att målet att säkerställa en omfattande tillgång till rättslig prövning enligt artikel 11 i MKB-direktivet och artikel 9.2 i Århuskonventionen[41] inte skulle uppnås.

48. I den mån ett undantag som antagits med stöd av artikel 16 i livsmiljödirektivet utgör ett preliminärt beslut som ska bli föremål för en senare bedömning av den behöriga myndighet som beviljar tillståndet, kan undantaget ur den berörda allmänhetens synvinkel inte nå sin fulla

[35] Förslag till avgörande av generaladvokaten Kokott i målet Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2021:868).

[36] Ibidem, punkt 73.

[37] Ibidem, punkt 74.

[38] Se, bland annat, dom av den 8 maj 2025, M.K (C-324/23, EU:C:2025:324, punkt 51).

[39] Domen Namur-Est Environnement, punkt 79 och punkt 2 i domslutet. Domstolen har särskilt slagit fast att det för att det ska röra sig om ett faktiskt deltagande för det första krävs att det har 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.

[40] Se, i detta avseende, dom av den 8 november 2016, Losoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punkterna 46–49), i vilken domstolen fann att allmänhetens deltagande i förfarandet avseende miljöpåverkan skulle säkerställas.

[41] Se, i analogt, dom av den 7 november 2013, Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:712, punkt 37).

räckvidd förrän denna myndighet antar sitt slutliga beslut. Det är nämligen först i detta skede som undantaget får praktisk betydelse, vilket Irland tycks ha medgett i sitt skriftliga yttrande, eftersom projektet inte kan drivas vidare dessförinnan.

49. En skyldighet för den berörda allmänheten att överklaga ett beslut om undantag som omfattas av tillståndsprocessen innan den behöriga myndigheten har fattat beslut om huruvida det är nödvändigt att genomföra en miljökonsekvensbedömning enligt artikel 4.2 i MKB-direktivet riskerar således att strida mot effektivitetsprincipen. I en sådan situation skulle den berörda allmänheten nämligen vara skyldig att vända sig till en nationell domstol i ett alltför tidigt skede, utan att på ett uttömmande sätt kunna lägga fram sin sak. Samtidigt finns det även en risk för att denna domstol gör en ofullständig rättslig prövning av det aktuella undantagsbeslutet. Sammantaget skulle detta inverka på det övergripande syftet att säkerställa en effektiv granskning av alla relevanta aspekter som inverkar på skyddet för strikt skyddade arter och därmed på ett av huvudsyftena med MKB-direktivet.

50. Härav följer att när ett beslut om undantag enligt artikel 16.1 i livsmiljödirektivet omfattas av den tillståndsprocess som föreskrivs i MKB-direktivet, såsom är fallet i det nationella målet, kan den berörda allmänhetens frist för att bestrida lagenligheten av detta undantag inte löpa ut förrän ett slutligt tillståndsbeslut har antagits. I annat fall skulle inte bara den berörda allmänhetens rätt att delta undergrävas, utan även effektiviteten i domstolsprövningen av undantagsbeslutet skulle påverkas.

51. Ovanstående resonemang påverkar för det första inte kravet på att de som ett beslut om undantag riktar sig till, såsom exploatörer, måste ifrågasätta giltigheten av detta beslut i ett tidigare skede. Jag noterar exempelvis att domen av den 6 juli 2023, Hellfire Massy Residents Association (C-166/22, EU:C:2023:545), rörde nationell lagstiftning i vilken samma verksamheter som de som räknas upp i artikel 12 i livsmiljödirektivet straffbeläggs, förutom om ett undantag beviljas. I ett sådant fall bör en sådan processuell regel som den som är i fråga i det nationella målet, enligt vilken fristen för att bestrida beslutets giltighet börjar löpa från och med den dag då beslutet antogs eller kunde antas vara känt, inte ifrågasättas enligt effektivitetsprincipen. Av de skäl som jag redogjort för i punkterna 46–50 ovan, som hänvisar till allmänhetens rätt till deltagande och berörd allmänhets rätt till tillgång till rättslig prövning, måste nationella bestämmelser om beräkning av tidsfristerna säkerställa att allmänheten har möjlighet att väcka talan vid domstol efter det att ett beslut om byggnadstillstånd har meddelats.

52. För det andra anser jag att den slutsats som dragits inom ramen för förevarande bedömning inte kan ifrågasättas med hänvisning till rättssäkerhetsprincipen. Genom att säkerställa att den berörda allmänheten endast kan överklaga ett beslut om undantag i) när den ansvariga myndigheten på ett övergripande sätt har fastställt huruvida ett projekt ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning och ii) när den berörda allmänhetens faktiska deltagande har säkerställts, blir förfarandet i sin helhet nämligen mer rättssäkert.

53. För det tredje framstår det som irrelevant för förevarande bedömning att, såsom den hänskjutande domstolen påpekade, sökandena i det nationella målet inte bestred tillståndsbeslutet på grundval av brister i undantagsbeslutet. Såtillvida som undantagsbeslutet är en del av byggnadstillståndsförfarandet, såsom anförs i detta förslag till avgörande, måste det beslutets ogiltighet med nödvändighet inverka på genomförandet av projektet, vilket inte kan utföras utan det beslutet.

54. Mot bakgrund av det ovan anförda anser jag att artikel 11.2 i MKB-direktivet ska tolkas så, att när ett beslut om undantag som antagits med stöd av artikel 16.1 i livsmiljödirektivet omfattas av den tillståndsprocess som föreskrivs i MKB-direktivet får den berörda allmänhetens frist för att bestrida lagenligheten av ett tillstånd till undantag inte löpa ut före tidpunkten för beslutet om byggnadstillstånd.

55. Eftersom den tredje tolkningsfrågan bygger på antagandet att fristen för att bestrida lagenligheten av ett tillstånd till undantag kan löpa ut före detta datum, saknas det anledning att besvara denna fråga, vilken, såsom angetts i punkt 30 i förevarande förslag till avgörande, gäller tolkningen av artikel 11.5 i MKB-direktivet.

B. Den fjärde och den femte frågan

56. Av bedömningen av den första och den andra tolkningsfrågan följer att om domstolens slutsatser i domen Namur-Est Environnement är tillämpliga, kan den berörda allmänhetens frist för att bestrida lagenligheten av ett beslut om undantag inte löpa ut före tidpunkten för byggnadstillståndet. Detta är den premiss som ligger till grund för den fjärde och den femte tolkningsfrågan. För det fall domstolen delar min bedömning måste den därför även besvara dessa frågor.

57. Jag erinrar om att den hänskjutande domstolen genom den fjärde och den femte tolkningsfrågan vill få klarhet i vilka materiella villkor som ska vara uppfyllda för att ett beslut om undantag med stöd av artikel 16.1 i livsmiljödirektivet ska kunna beviljas. Den hänskjutande domstolen vill närmare bestämt för det första få klarhet i huruvida det enligt denna bestämmelse krävs en faktisk prövning av alternativa lösningar till det begärda undantaget, exempelvis när det gäller var de berörda arterna finns, eller om det räcker med att inte bevilja undantaget över huvud taget. För det andra vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida artikel 16.1 i livsmiljödirektivet utgör hinder för en behörig myndighets möjlighet att fatta beslut om undantag för att genomföra ett byggprojekt med motiveringen att projektet är av intresse för skyddet av vilda djur och växter och bevarandet av livsmiljöer, såsom den behöriga myndigheten gjorde i det nationella målet.

58. Av punkterna 5 och 6 i förevarande förslag till avgörande framgår att det genom artikel 12 i livsmiljödirektivet införts ett strikt skyddssystem för de djurarter som anges i bilaga IV a till direktivet. Syftet med den bestämmelsen är att säkerställa känsliga djurarters överlevnad och skydd genom att förbjuda verksamhet som kan skada dessa eller deras livsmiljöer. Enligt direktivet är det i synnerhet förbjudet att skada eller förstöra dessa djurs parningsplatser och rastplatser.

59. I artikel 16.1 i livsmiljödirektivet anges på vilka villkor medlemsstaterna får göra undantag från de strikta skyddsåtgärderna för vissa djurarter och således avvika från artikel 12 i direktivet. Sådana undantag är tillåtna under särskilda omständigheter som anges på ett precist och uttömmande sätt, till exempel för att skydda vilda djur och växter,[42] eller av andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär.[43]

[42] Se artikel 16.1 a i livsmiljödirektivet.

[43] Se artikel 16.1 c i livsmiljödirektivet.

60. Domstolen har i sin rättspraxis slagit fast att även om artikel 16.1 i livsmiljödirektivet tillåter medlemsstaterna att göra undantag från artikel 12 i nämnda direktiv, förutsätter ett undantagsbeslut som antagits på denna grund – i den mån ett sådant undantag innebär att medlemsstaterna kan underlåta att uppfylla de skyldigheter som ett strikt skyddssystem för djurarter medför – 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. [44]

61. Domstolen har dessutom preciserat att den myndighet som fattat beslutet har bevisbördan för att de nödvändiga förutsättningarna föreligger för varje undantag. [45] Eftersom artikel 16 i livsmiljödirektivet utgör ett undantag från det skyddssystem som föreskrivs i direktivet, ska denna artikel dessutom tolkas restriktivt. [46] Ett sådant undantag får dessutom endast beviljas i konkreta enskilda fall och för att uppfylla klart definierade krav och motsvara specifika situationer. [47]

62. Mot bakgrund av domstolens tidigare uttalanden är det för det första lätt att dra slutsatsen att en behörig myndighet som överväger att bevilja ett undantag enligt artikel 16.1 i livsmiljödirektivet först ska pröva huruvida det mål som eftersträvas med undantaget kan uppnås genom en annan lämplig lösning. Domstolen har i detta avseende otvetydigt klargjort att ett undantag endast kan beviljas när det mål som eftersträvas med undantaget kan uppnås genom en annan lämplig lösning. [48] Skyldigheten att undersöka alternativa lösningar inom ramen för en ansökan om undantag är av avgörande betydelse, eftersom det följer av ordalydelsen i artikel 16.1 i livsmiljödirektivet att avsaknaden av sådana alternativa lösningar och den omständigheten att det föreslagna projektet inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde utgör förutsättningar för detta undantag, [49] vilket innebär att en sådan ansökan ska avslås när dessa villkor inte är uppfyllda. [50]

63. Jag understryker dessutom att enligt domstolens praxis ska den behöriga myndighetens prövning åtföljas av en annan relevant formell skyldighet. När en behörig myndighet fattar beslut om en ansökan om undantag ska den lämna en noggrann och tillräcklig motivering som hänvisar till de skäl, villkor och krav som föreskrivs i artikel 16.1 i livsmiljödirektivet [51] och, i synnerhet, till avsaknaden av andra lämpliga lösningar som gör det möjligt att uppnå de mål som åberopats till stöd för undantaget i fråga. [52] Det är viktigt att komma ihåg att denna skyldighet bland annat är väsentlig för att den berörda allmänheten ska kunna utöva sin rätt till tillgång till rättslig prövning, vilket påpekades i den första delen av förevarande förslag till avgörande. Syftet med motiveringsskyldigheten är trots allt göra det möjligt för allmänheten att, vid tillämpning av artskyddsåtgärder, förstå orsakerna till att den behöriga myndigheten har fattat sitt beslut efter att undantagsförfarandet var avslutat och således, under bästa möjliga villkor och med kännedom

44 Dom av den 11 juli 2024, WWF Österreich m.fl. (C-601/22, EU:C:2024:595, punkt 49).

45 Ibidem, punkt 50 och där angiven rättspraxis.

46 Ibidem.

47 Ibidem, punkt 51 och där angiven rättspraxis.

48 Se dom av den 10 oktober 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punkt 47).

49 Se dom av den 10 maj 2007, kommissionen/Österrike (C-508/04, EU:C:2007:274, punkt 115).

50 Se dom av den 14 juni 2007, kommissionen/Finland (C-342/05, EU:C:2007:341, punkt 31).

51 Ibidem, punkt 25 och där angiven rättspraxis.

52 Ibidem, punkt 30.

om samtliga omständigheter, avgöra talan ska väckas vid domstol. Motiveringen måste samtidigt göra det möjligt för den nationella domstolen att utföra sin laglighetskontroll och i synnerhet bedöma huruvida beslutet är behäftat med något fel. [53]

64. I förevarande mål följer det av de uppgifter som lämnats i beslutet om hänskjutande att alternativa lösningar med mindre inverkan på strikt skyddade arter, eller alternativet att inte godkänna projektet över huvud taget, aldrig undersöktes. Den hänskjutande domstolen har specifikt påpekat att det i det undantagsbeslut som är aktuellt i det nationella målet endast anges att ”det inte [fanns] någon tillfredsställande lösning”. Även om det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra den slutliga bedömningen i detta avseende, framgår det av nämnda uppgifter att den behöriga myndigheten tycks ha uppenbart underlåtit att uppfylla de skyldigheter som följer av artikel 16.1 i livsmiljödirektivet, det vill säga skyldigheten att pröva huruvida det finns lämpliga alternativa lösningar och skyldigheten att lämna en noggrann och tillräcklig motivering i detta avseende, vilket uttryckligen krävs enligt EU-domstolens praxis. [54]

65. Vad för det andra gäller frågan huruvida en behörig myndighet i ett beslut om undantag kan slå fast att det ligger i intresset av att skydda vilda djur och växter och bevara livsmiljöer att tillåta en exploatör att avvika från bestämmelserna i artikel 12 i livsmiljödirektivet, påpekar jag att detta konstaterande framför allt avser de grunder för undantag som föreskrivs i artikel 16.1 a i detta direktiv.

66. Domstolen har hittills aldrig haft tillfälle att tolka innebörden av denna bestämmelse i sin rättspraxis. Det framgår emellertid av ordalydelsen i artikel 16.1 a i livsmiljödirektivet att beviljandet av ett undantag på denna grund förutsätter att det visas att undantaget i fråga rent allmänt främjar skyddet av vilda djur och växter och bevarandet av livsmiljöer. I artikel 16.1 a föreskrivs i huvudsak en mekanism som gör det möjligt att förena behovet av att skydda vissa arter och livsmiljöer med det eventuella behovet av att förvalta andra arter eller livsmiljöer som kan vara hotade. Detta möjliggör en flexibel bevarandestrategi, med insikt om att det i vissa sammanhang krävs insatser för att säkerställa friska ekosystem på lång sikt. Som jag redan har påpekat ska artikel 16.1 a i livsmiljödirektivet, eftersom den utgör ett undantag från det skyddssystem som föreskrivs i detta direktiv, tolkas restriktivt och, i enlighet med domstolens praxis, mot bakgrund av försiktighetsprincipen. [55]

67. Mot denna bakgrund förefaller det svårt att, såsom kommissionen har gjort gällande, anse att ett byggprojekt som det som är i fråga i det nationella målet, där avsikten är att bygga bostäder och som kommer att leda till att rastplatser för en koloni av en skyddad art förstörs, kan omfattas av det undantag som anges i artikel 16.1 a i livsmiljödirektivet. Detta gäller i än högre grad om det beaktas att det i strid med de skyldigheter som åligger de behöriga myndigheterna, vilket jag påpekade i punkt 63 ovan, inte har förklarats på vilket sätt det aktuella projektet skulle bidra till att skydda vilda djur och växter och bevarandet av livsmiljöer. Härav följer enligt den hänskjutande domstolen att samtliga dessa omständigheter sammantagna tyder på att den behöriga myndigheten har gjort sig skyldig till ett uppenbart fel vid angivandet av den lämpliga grunden för det undantag som tillämpats på det projekt som är i fråga det nationella målet.

[53] Se dom av den 15 juni 2023, Eco Advocacy (C-721/21, EU:C:2023:477, punkt 33). Motiveringen är också relevant för myndigheten med ansvar för miljökonsekvensbedömningen av ett projekt och för att anta beslutet om godkännande enligt MKB-direktivet, såsom förklaras i den första delen av detta förslag till avgörande.

[54] Detta är just det tillvägagångssätt som den irländska regeringen beskriver i ”Guidance on the strict protection of certain animal and plant species under the Habitats Directive in Ireland” (Riktlinjer om det strikta skyddet av vissa djur och växter enligt livsmiljödirektivet i Irland), sidorna 11 och 12, tillgänglig på https://www.npws.ie/sites/default/files/files/strict-protection-of-certain-animal-and-plant-species.pdf.

[55] Se, i detta avseende, dom av den 10 oktober 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punkterna 66 och 69).

68. Mot bakgrund av det ovan anförda drar jag slutsatsen att artikel 16.1 i livsmiljödirektivet ska tolkas så, att en faktisk prövning av alternativa lösningar ska göras av en behörig myndighet i syfte att bevilja ett undantag enligt denna bestämmelse och att den myndigheten måste ange de specifika skälen för det undantag som tillämpas. En behörig myndighet kan inte heller åberopa den grund för undantag som föreskrivs i artikel 16.1 a i livsmiljödirektivet för att bevilja tillstånd för ett byggprojekt, i synnerhet om det inte finns någon motivering som gör det möjligt att förstå på vilket sätt projektet främjar skyddet av vilda djur och växter och bevarandet av livsmiljöer.

V. Förslag till avgörande

69. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska besvara de frågor som ställts av High Court (Förvaltningsöverdomstolen, Irland) på följande sätt:

1) Artikel 11.2 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

   ska tolkas så, att när ett beslut om undantag som antagits 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 omfattas av den tillståndsprocess som föreskrivs i direktiv 2011/92 får den berörda allmänhetens frist för att bestrida lagenligheten av ett tillstånd till undantag inte löpa ut före tidpunkten för beslutet om byggnadstillstånd.

2) Artikel 16.1 i direktiv 92/43

   ska tolkas så, att en faktisk prövning av alternativa lösningar ska göras av en behörig myndighet i syfte att bevilja ett undantag enligt denna bestämmelse och att den myndigheten måste ange de specifika skälen för det undantag som tillämpas. En behörig myndighet kan inte heller åberopa den grund för undantag som föreskrivs i artikel 16.1 a i direktiv 92/43 för att bevilja tillstånd för ett byggprojekt, i synnerhet om det inte finns någon motivering som gör det möjligt att förstå på vilket sätt projektet främjar skyddet av vilda djur och växter och bevarandet av livsmiljöer.