Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
L. MEDINA
fremsat den 11. september 2025[1]

Sag C-58/24

NE,
MY,
HJ,
XF,
WB,
UV,
VK,
JU,
RJ,
DZ
mod
An Bord Pleanála,
Minister for Housing, Local Government and Heritage (Irland),
Attorney General,
procesdeltager:
Drumakilla Limited

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af High Court (ret i første instans, Irland))

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – direktiv 92/43/EØF – bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter – artikel 12 – streng beskyttelsesordning for visse dyrearter – artikel 16 – fravigelse indrømmet i forventning om en ansøgning om byggetilladelse til et projekt omfattet af direktiv 2011/92/EU – artikel 11 – Århuskonventionen – artikel 9, stk. 2 – procesautonomi – effektivitetsprincippet – processuelle regler om anfægtelse af gyldigheden af en afgørelse om fravigelse og en afgørelse om byggetilladelse«

[1] – Originalsprog: engelsk.

I. Indledning

1. Nærværende forslag til afgørelse omhandler en anmodning om præjudiciel afgørelse om fortolkningen af habitatdirektivet [2] og VVM-direktivet [3]. Anmodningen er indgivet af High Court (ret i første instans, Irland) i forbindelse med et søgsmål indgivet af en gruppe af fysiske personer [4] vedrørende en afgørelse om fravigelse truffet af de irske myndigheder i henhold til habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, for at fremme opførelsen af boliger i det tidligere karmeliterkloster i Delgany (County Wicklow, Irland) [5]. Klosteret er i dag hjemsted for en stor koloni af småflagermus, som er strengt beskyttede arter, der er opført i habitatdirektivets bilag IV [6].

2. Denne anmodning udspringer af den omstændighed, at sagsøgerne i hovedsagen ikke har anfægtet gyldigheden af den anfægtede afgørelse om fravigelse inden for den frist, som ifølge den forelæggende ret er foreskrevet i irsk ret. Denne fravigelse – som efter den forelæggende rets opfattelse er baseret på en »absurd begrundelse« – blev anfægtet samtidig med afgørelsen om byggetilladelse til projektet efter udløbet af denne frist. Ifølge den forelæggende ret indebærer dette, at påstanden om annullation af afgørelsen om fravigelse anses for at være fremsat for sent og skal forkastes med forbehold af enhver EU-retlig regel, der eventuelt tilsiger et andet resultat.

3. Den foreliggende sag rejser for det første processuelle spørgsmål. Den indebærer navnlig, at Domstolen skal tage stilling til, om en national processuel regel, der fastsætter en anden frist for at anfægte gyldigheden af dels en afgørelse om fravigelse, der er indrømmet i henhold til habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, dels en afgørelse om byggetilladelse, der er omfattet af VVM-direktivets anvendelsesområde, er forenelig med EU-retten, navnlig henset til princippet om vid adgang til klage og domstolsprøvelse, der er fastsat i Århuskonventionen [7]. Med henblik herpå skal Domstolen overveje de processuelle konsekvenser af sin dom af 24. februar 2022, Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2022:121) [8], hvori den i det væsentlige fastslog, at en afgørelse om fravigelse, der er vedtaget i henhold til habitatdirektivet, på visse betingelser er omfattet af proceduren for tilladelse, der er indført ved VVM-direktivet. For det andet giver den foreliggende sag Domstolen lejlighed til at give yderligere vejledning om de materielle betingelser, som en kompetent myndighed i en medlemsstat skal opfylde, når den giver bygherren af et projekt, der er omfattet af VVM-direktivet, mulighed for at fravige de forbud, der er fastsat i habitatdirektivet.

[2] – Rådets direktiv 92/43/EØF af 21.5.1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT 1992, L 206, s. 7, herefter »habitatdirektivet«).

[3] – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13.12.2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EUT 2012, L 26, s. 1, herefter »VVM-direktivet«).

[4] – Herefter »sagsøgerne i hovedsagen«.

[5] – Herefter »byggeprojektet«.

[6] – Jf. ligeledes Europa-Kommissionen, »EU action plan for the conservation of all bat species in the European Union (2018-2024)« og »Complementary document«, 13.1.2023, som findes på https://circabc.europa.eu/ui/group/3f466d71-92a7-49eb-9c63-6cb0fadf29dc/library/2b8bfe05-4fa6-43d5-b82a-c6d484cb82e4/details

[7] – Konventionen om adgang til oplysninger, offentlig deltagelse i beslutningsprocesser samt adgang til klage og domstolsprøvelse på miljøområdet, der blev undertegnet i Århus (Danmark) den 25.6.1998 og godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets afgørelse 2005/370/EF af 17.2.2005 (EUT 2005, L 124, s. 1, herefter »Århuskonventionen«).

[8] – Herefter »dommen i sagen Namur-Est Environnement«.

II. Retsforskrifter

A. International ret

4. Århuskonventionens artikel 9 med titlen »Adgang til klage og domstolsprøvelse« har følgende ordlyd:

»[...]

2. Hver part sikrer, inden for rammerne af dens nationale lovgivning, at medlemmer af den berørte offentlighed:

a) som har tilstrækkelig interesse, eller, alternativt,

b) hvis en parts administrative regler stiller krav herom, som hævder, at en rettighed er krænket, har adgang til ved en domstol og/eller et andet ved lov etableret uafhængigt og upartisk organ at få prøvet den materielle og processuelle lovlighed af enhver afgørelse, handling eller undladelse, der er omfattet af bestemmelserne i artikel 6 og, hvor der er hjemmel i national ret og, med forbehold for stk. 3 nedenfor, af andre relevante bestemmelser i denne konvention.

[...]

5. Med henblik på at fremme effektiviteten af bestemmelserne i denne artikel sikrer hver part, at offentligheden informeres om adgangen til administrativ og retslig prøvelse og overvejer etableringen af passende støtteordninger til at fjerne eller reducere finansielle og andre barrierer for adgangen til klage og domstolsprøvelse.«

B. EU-retten

1. Habitatdirektivet

5. Habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at indføre en streng beskyttelsesordning i det naturlige udbredelsesområde for de dyrearter, der er nævnt i bilag IV, litra a), med forbud mod:

[...]

b) forsætlig forstyrrelse af disse arter, i særdeleshed i perioder, hvor dyrene yngler, udviser yngelpleje, overvintrer eller vandrer

[...]

d) beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder.«

6. Habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Hvis der ikke findes nogen anden brugbar løsning, og fravigelsen ikke hindrer opretholdelse af den pågældende bestands bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde, kan medlemsstaterne fravige bestemmelserne i artikel 12, 13, 14 og 15, litra a) og b):

a) for at beskytte vilde dyr og planter og bevare naturtyperne

[...]

c) af hensyn til den offentlige sundhed og sikkerhed eller af andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social og økonomisk art, og hensyn til væsentlige gavnlige virkninger på miljøet

[...]«

7. Bilag IV til habitatdirektivet med titlen »Dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning, der kræver streng beskyttelse« har følgende ordlyd:

»[...]

a) DYR

HVIRVELDYR

[...]

MICROCHIROPTERA

[...]«

2. VVM-direktivet

8. VVM-direktivets artikel 1 har følgende ordlyd:

»1. Dette direktiv vedrører vurderingen af de indvirkninger på miljøet af offentlige og private projekter, der er af en sådan beskaffenhed, at de vil kunne påvirke miljøet væsentligt.

2. I dette direktiv forstås ved:

a) »projekt«:

– gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder

[...]

c) »tilladelse«: afgørelse fra den eller de kompetente myndighed(er), som giver bygherren ret til at gennemføre projektet

[...]

g) »miljøkonsekvensvurdering«: en proces bestående af:

i) bygherrens udfærdigelse af en miljøkonsekvensvurderingsrapport [...]

[...]

iv) den kompetente myndigheds begrundede konklusion om et projekts væsentlige indvirkninger på miljøet under hensyntagen til resultaterne af den i nr. iii) omhandlede undersøgelse og, i givet fald, dens egen supplerende undersøgelse, og

v) indarbejdelse af den kompetente myndigheds begrundede konklusion i alle de i artikel 8a omhandlede afgørelser.

[...]«

9. VVM-direktivets artikel 2 har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne vedtager de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, undergives et krav om tilladelse og en vurdering af deres indvirkninger på miljøet, inden der gives tilladelse. Disse projekter er defineret i artikel 4.

[...]«

10. VVM-direktivets artikel 4 har følgende ordlyd:

»[...]

2. Med forbehold af artikel 2, stk. 4, skal medlemsstaterne afgøre, om projektet skal vurderes i henhold til artikel 5-10, for projekter, der er opført i bilag II. Medlemsstaterne skal foretage denne afgørelse ved hjælp af:

a) en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde,

eller

b) tærskelværdier eller kriterier fastsat af medlemsstaten.

Medlemsstaterne kan beslutte at anvende begge de i litra a) og b) nævnte procedurer.

[...]

4. Beslutter medlemsstaterne at kræve en afgørelse for så vidt angår projekter i de kategorier, der er opført i bilag II, skal bygherren fremlægge oplysninger om projektets karakteristika og dets forventede væsentlige indvirkninger på miljøet. En detaljeret oversigt over, hvilke oplysninger der skal fremlægges, findes i bilag II.A. [...]

[...]«

11. VVM-direktivets artikel 6 har følgende ordlyd:

»[...]

2. For at sikre offentlighedens effektive deltagelse i beslutningsprocedurerne informeres offentligheden elektronisk og ved offentligt opslag eller ved andre egnede midler om følgende tidligt i de beslutningsprocedurer på miljøområdet, der er nævnt i artikel 2, stk. 2, og senest, så snart oplysningerne med rimelighed kan gives:

a) ansøgningen om tilladelse

[...]«

12. VVM-direktivets artikel 11 indeholder regler om klager og søgsmål vedrørende afgørelser, der er omfattet af VVM-direktivets bestemmelser om offentlig deltagelse:

»1. Medlemsstaterne sikrer inden for rammerne af deres relevante nationale lovgivning, at medlemmerne af den berørte offentlighed:

a) som har tilstrækkelig interesse, eller

b) som gør gældende at en rettighed er krænket, når dette er en forudsætning i henhold til en medlemsstats forvaltningsretlige regler,

har adgang til ved en domstol eller et andet uafhængigt og upartisk ved lov nedsat organ at få prøvet den materielle og processuelle lovlighed af enhver afgørelse, handling eller undladelse, der er omfattet af dette direktivs bestemmelser om offentlig deltagelse.

2. Medlemsstaterne afgør, på hvilket stadium der kan rejses indsigelse mod afgørelser, handlinger eller undladelser.

[...]

5. Med henblik på at gøre bestemmelserne i denne artikel mere effektive sikrer medlemsstaterne, at praktiske oplysninger om adgang til klage- og domstolsprøvelse stilles til rådighed for offentligheden.«

C. Irsk ret

13. Order 84, rule 21, i Rules of the Superior Courts (procesreglement for de højere retsinstanser) [9] har følgende ordlyd:

»1) Begæring om bevilling til domstolsprøvelse skal indgives inden tre måneder regnet fra den dato, hvor grundene til begæringen første gang opstod.

[...]

[9] – Herefter »RSC«.

3) Uanset sub-rule 1 kan domstolen efter anmodning forlænge fristen for indgivelse af en begæring om domstolsprøvelse, men den forlænger kun fristen, hvis den finder det godtgjort, at

a) der er en god og tilstrækkelig grund hertil, og

b) de omstændigheder, der førte til, at begæringen om domstolsprøvelse ikke blev indgivet inden for den frist, der er omhandlet i sub-rule 1, enten

   i) var uden for den begærende parts kontrol eller

   ii) ikke med rimelighed kunne have været forudset af den begærende part.

[...]«

III. De faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne og de præjudicielle spørgsmål

14. Den 17. januar 2020 indgav Drumakilla Limited [10] i forbindelse med en byggetilladelse til et byggeprojekt en ansøgning til National Parks and Wildlife Service (styrelsen for nationalparker og vilde dyr og planter, Irland) om en afgørelse om fravigelse i henhold til habitatdirektivets artikel 16, stk. 1. Ansøgningen vedrørte mikroflagermus, som er strengt beskyttede arter i henhold til bilag IV til nævnte direktiv, navnlig under dyregruppen *Microchiroptera*. Afgørelsen om fravigelse blev vedtaget den 4. marts 2020 og blev efterfølgende ændret den 21. juli 2020, således at den også omfattede langøret flagermus (*Plecotus auritus*).

15. Den 21. oktober 2020 indgav Drumakilla en ansøgning om byggetilladelse til byggeprojektet. Ansøgningen var bl.a. ledsaget af en screeningsrapport om miljøkonsekvensvurdering og den ændrede afgørelse om fravigelse.

16. Den 15. februar 2021 udstedte An Bord Pleanála (den irske planlægningsmyndighed) byggetilladelse til projektet [11]. An Bord Pleanála fandt i sin afgørelse, at Drumakillas screeningsrapport på passende vis identificerede og beskrev udviklingsprojektets sandsynlige virkninger på miljøet. Den var desuden af den opfattelse, at det foreslåede byggeri sandsynligvis ikke ville få væsentlig indvirkning på miljøet på grund af lokalitetens art og placering. Den konkluderede derfor, at det ikke var nødvendigt at foretage en miljøkonsekvensvurdering.

17. Den 25. marts 2021 anfægtede sagsøgerne i hovedsagen afgørelsen om byggetilladelse og afgørelsen om fravigelse.

18. High Court (ret i første instans, Irland), som er den forelæggende ret i den foreliggende sag, forkastede påstanden om annullation af afgørelsen om byggetilladelse. Den udsatte derimod sagen med henblik på yderligere indlæg i forbindelse med anfægtelsen af afgørelsen om fravigelse.

19. I denne henseende har den forelæggende ret for det første anført, at det fremgår af afgørelsen om fravigelse, at der ikke findes nogen anden brugbar løsning end indrømmelse af denne fravigelse, men at det ikke fremgår af materialet, at der er overvejet andre løsninger med mindre indvirkning på strengt beskyttede arter, eller muligheden for ikke at udstede tilladelsen. Det kan

[10] – Herefter »Drumakilla« eller »bygherren«.

[11] – Udstedelse af byggetilladelse skal forstås som en henvisning til begrebet »tilladelse« som defineret i VVM-direktivets artikel 1, stk. 2, litra c).

heraf udledes, at det er sandsynligt, at der ikke er foretaget en sådan undersøgelse af andre løsninger. Den forelæggende ret har i øvrigt anført, at det fremgår af afgørelsen om fravigelse, at den er vedtaget af hensyn til beskyttelsen af den pågældende art, hvilken konklusion ifølge den forelæggende ret er »åbenbar urimelig eller endog absurd«.

20. For det andet påpeger den forelæggende ret, at der i irsk ret ikke er nogen specifik lov, der fastsætter fristen for at anfægte gyldigheden af en afgørelse om fravigelse, hvilket betyder, at de almindelige regler om domstolsprøvelse finder anvendelse på denne anfægtelse. I denne henseende har den forelæggende ret forklaret, at en begæring om bevilling til domstolsprøvelse i henhold til Order 84, rule 21 i RSC skal indgives inden for en frist på tre måneder fra den dato, hvor grundene til begæringen første gang opstod, eller efter supplerende anmodning fra sagsøgerne fra den dato, hvor en sagsøger havde eller burde have fået kendskab til den anfægtede afgørelse.

21. For det tredje har den forelæggende ret endvidere anført, at for så vidt som en afgørelse om fravigelse i henhold til habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, i henhold til irsk ret udgør en særskilt materiel afgørelse og ikke indgår i en række foreløbige afgørelser, der fører til en endelig tilladelse til et projekt, skal den anfægtes separat inden for den lovbestemte frist, der er fastsat i Order 84, rule 21, i RSC, og ikke efter vedtagelsen af en endelig afgørelse vedrørende en ansøgning om byggetilladelse. Disse frister kan ifølge den forelæggende ret med rimelighed forudses.

22. For det fjerde har den forelæggende ret præciseret, at sagsøgerne i hovedsagen ikke har anfægtet afgørelsen om byggetilladelse på grundlag af de mangler, som afgørelsen om fravigelse er behæftet med. Ifølge den forelæggende ret er spørgsmålet vedrørende afgørelsen om byggetilladelse derfor blevet afvist, selv om der endnu ikke er taget stilling til spørgsmålet vedrørende afgørelsen om fravigelse.

23. For det femte har den forelæggende ret anført, at sagsøgerne i hovedsagen ikke har anfægtet gyldigheden af afgørelsen om fravigelse inden for tre måneder fra den dato, hvor de fik kendskab hertil eller burde have fået kendskab hertil, dvs. den dato, hvor Drumakilla ansøgte om byggetilladelse. Den forelæggende ret er derfor af den opfattelse, at sagen er indbragt for sent og bør afvises. Den forelæggende ret er tilbøjelig til at mene, at der ikke findes en EU-retlig regel, der tilsiger et andet resultat. Eftersom dette synspunkt ikke er hævet over en enhver tvivl, er den forelæggende ret imidlertid af den opfattelse, at det er nødvendigt at forelægge spørgsmålet for Domstolen.

24. På denne baggrund har High Court (ret i første instans, Irland) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Indebærer artikel 11 i [VVM-direktivet], sammenholdt med princippet om vid adgang til klage og domstolsprøvelse i henhold til Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, i en sag, hvor et projekt som omhandlet i artikel 1, stk. 2, litra a), i [VVM-direktivet], som er genstand for en ansøgning om byggetilladelse (»den primære tilladelse«), ikke kan gennemføres, før bygherren har opnået en anden tilladelse (»den sekundære tilladelse«), og hvor den myndighed, der har kompetence til at meddele den primære tilladelse til et sådant projekt, bevarer muligheden for at vurdere projektets indvirkninger på miljøet strengere, end dette skete i den sekundære tilladelse, at en sådan sekundær tilladelse (hvis den udstedes før den primære tilladelse) skal betragtes[, som om] den er omfattet af byggetilladelsesproceduren i forbindelse med andre formål end de spørgsmål, der skal undersøges eller vurderes i henhold til [VVM-direktivet], enten generelt eller i tilfælde, hvor den sekundære tilladelse er en

afgørelse, der er vedtaget i henhold til artikel 16, stk. 1, i [habitatdirektivet], og hvorved en bygherre indrømmes tilladelse til at fravige de gældende foranstaltninger på området for beskyttelse af arter med henblik på at gennemføre projektet?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, indebærer artikel 11 i [VVM-direktivet], sammenholdt med princippet om vid adgang til klage og domstolsprøvelse i henhold til Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, da, at nationale regler om den dato, hvor fristen for at anfægte gyldigheden af en afgørelse, der er vedtaget i henhold til artikel 16, stk. 1, i [habitatdirektivet] (»den primære tilladelse«), begynder at løbe, skal fortolkes således, at den er til hinder for, at fristen begynder at løbe før datoen for meddelelsen af den pågældende byggetilladelse (»den primære tilladelse«), enten generelt eller i et tilfælde, hvor i) projektet er blevet underkastet en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde som omhandlet i artikel 4, stk. 2, litra a), i [VVM-direktivet], og/eller ii) afgørelsen i henhold til artikel 4, stk. 5, med henblik på den primære tilladelse blev truffet, efter at den sekundære tilladelse var meddelt, og samtidig med afgørelsen om den primære tilladelse, og/eller iii) proceduren til anfægtelse af gyldigheden af den sekundære tilladelse ikke indeholder nogen grund til anfægtelse af den relevante primære tilladelse med henvisning til den påståede ugyldighed af den sekundære tilladelse, og/eller iv) [sag]søgeren undlader at anmode om forlængelse af fristen for anfægtelse af den sekundære tilladelse, hvilket i henhold til national ret er en betingelse for forsinket anfægtelse, hvis der ikke findes nogen EU-regler, der fastsætter det modsatte?

3) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, og såfremt det andet spørgsmål generelt besvares benægtende, indebærer [VVM-direktivet], sammenholdt med artikel 47 i chartret om grundlæggende rettigheder og/eller princippet om vid adgang til klage og domstolsprøvelse i henhold til Århuskonventionens artikel 9, stk. 2, da, at en frist i henhold til en medlemsstats nationale ret for at anlægge et søgsmål for at gøre en ret gældende i henhold til dette direktiv med rimelighed skal kunne forudsiges, men ikke behøver at være udtrykkeligt nævnt i lovgivningen i overensstemmelse med artikel 11, stk. 2, i [VVM-direktivet] og/eller i praktiske oplysninger om adgang til klage og domstolsprøvelse, som stilles til rådighed for offentligheden i henhold til artikel 11, stk. 5, i [VVM-direktivet], og/eller endeligt fastlagt i national retspraksis, således at svaret på det andet spørgsmål ikke påvirkes af den omstændighed, at der i en medlemsstats nationale ret er fastsat en forudsigelig frist af generel karakter, som finder anvendelse på søgsmål, der henhører under offentlig ret i almindelighed, herunder anlæggelse af et søgsmål til prøvelse af en afgørelse, der er vedtaget i henhold til artikel 16, stk. 1, i [habitatdirektivet], og som giver bygherren tilladelse til at fravige de gældende foranstaltninger på området for beskyttelse af arter med henblik på at gennemføre projektet, selv om dette er implicit snarere end eksplicit i den pågældende nationale ret?

4) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, og enten det andet spørgsmål besvares bekræftende, eller det tredje spørgsmål besvares benægtende, indebærer artikel 16, stk. 1, i [habitatdirektivet] da, at en kompetent myndighed ikke kan konkludere, at der ikke findes »nogen anden brugbar løsning« på en afgørelse, der giver en bygherre tilladelse til at fravige de gældende foranstaltninger på området for beskyttelse af arter med henblik på at gennemføre et projekt som omhandlet i artikel 1, stk. 2, litra a), i [VVM-direktivet], medmindre den kompetente myndighed rent faktisk undersøger brugbare løsninger såsom alternativ placering eller design eller afvisning af anmodningen om fravigelse?

5) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, og enten det andet spørgsmål besvares bekræftende, eller det tredje spørgsmål besvares benægtende, indebærer artikel 16, stk. 1, i [habitatdirektivet] da, at en kompetent myndighed ikke kan konkludere, at det er »for at beskytte vilde dyr og planter og bevare naturtyperne«[, at der udstedes] en afgørelse, der giver en bygherre tilladelse til at fravige de gældende foranstaltninger på området for beskyttelse af arter med henblik på at gennemføre et projekt som omhandlet i artikel 1, stk. 2, litra a), i [VVM-direktivet], medmindre en vis beskyttelse skabes af selve fravigelsen og ikke af afbødende foranstaltninger, der træffes for at reducere eller kompensere for den skade, der forårsages af de foranstaltninger, der tillades i henhold til afgørelsen om fravigelse?«

25. Anmodningen om præjudiciel afgørelse blev indgivet til Domstolens Justitskontor den 26. januar 2024. Der er indgivet skriftlige indlæg af sagsøgerne i hovedsagen, Minister for Housing, Local Government and Heritage (ministeren for boliger, lokale myndigheder og kulturarv, Irland), Irland og Europa-Kommissionen. Der er ikke blevet afholdt retsmøde i sagen. Parterne har dog besvaret Domstolens spørgsmål skriftligt den 3. marts 2025.

IV. Bedømmelse

26. Med sine spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, hvordan VVM-direktivets artikel 11 og habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, skal fortolkes, navnlig i lyset af princippet om vid adgang til klage og domstolsprøvelse i Århuskonventionens artikel 9, stk. 2.

27. Med de tre første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om VVM-direktivet, dvs. direktivets artikel 11, stk. 2, skal fortolkes således, at når der ikke kan gives tilladelse til et byggeprojekt, uden at bygherren forinden har opnået en afgørelse om fravigelse i henhold til habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, skal denne afgørelse betragtes, som om den er omfattet af byggetilladelsesproceduren, navnlig i forbindelse med andre formål end de spørgsmål, der skal vurderes i henhold til VVM-direktivet (*det første spørgsmål*). Den forelæggende ret har stillet dette spørgsmål med henblik på at afklare, om fristen for at anfægte lovligheden af en afgørelse om fravigelse kan udløbe før datoen for en afgørelse om byggetilladelse, navnlig når sagsøgeren ikke anfægter gyldigheden af afgørelsen om byggetilladelse på grund af mangler ved afgørelsen om fravigelse (*det andet spørgsmål*). Hvis det derimod antages, at fristen for at anfægte lovligheden af en afgørelse om fravigelse kan udløbe før datoen for afgørelsen om byggetilladelse, ønsker den forelæggende ret oplyst, om denne frist skal præciseres i den vedtagne lovgivning eller i de praktiske oplysninger, der er omhandlet i VVM-direktivets artikel 11, stk. 5, eller om det er tilstrækkeligt, at den med rimelighed kan forudses (*det tredje spørgsmål*).

28. Med de to sidste spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, dels om habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, kræver en effektiv undersøgelse af andre løsninger, inden der træffes afgørelse om fravigelse (*det fjerde spørgsmål*), dels om denne bestemmelse betyder, at en kompetent myndighed ikke kan konkludere, at det er for at beskytte vilde dyr og planter samt bevare naturtyperne, at der udstedes en afgørelse om tilladelse for bygherren til at fravige bestemmelserne i dette direktivs artikel 12 med henblik på gennemførelsen af et byggeprojekt (*det femte spørgsmål*).

29. For så vidt som det første, det andet og det tredje spørgsmål vedrører det samme processuelle spørgsmål vedrørende de gældende frister i national ret for at anfægte gyldigheden af en afgørelse om fravigelse, der er indrømmet i henhold til habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, for

gennemførelsen af et projekt, der er omfattet af VVM-direktivet, vil jeg behandle dem samlet. Dernæst vil jeg behandle det fjerde og det femte spørgsmål, som vedrører de materielle betingelser, som en kompetent myndighed skal opfylde, når den træffer afgørelse om, hvorvidt der skal indrømmes en fravigelse fra foranstaltninger til beskyttelse af arter med henblik på at fremme et byggeprojekt.

A. Det første, det andet og det tredje spørgsmål

30. Med de to første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om VVM-direktivets artikel 11, stk. 2, skal fortolkes således, at fristen for at anfægte gyldigheden af en afgørelse om fravigelse, der er vedtaget i henhold til habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, med henblik på et projekt, der er omfattet af VVM-direktivet, kan udløbe før den dato, hvor byggetilladelsen blev udstedt. Såfremt dette er tilfældet, ønsker den forelæggende ret med det tredje spørgsmål endvidere oplyst, om VVM-direktivets artikel 11, stk. 5, skal fortolkes således, at de frister, der finder anvendelse på afgørelser om fravigelse, skal være udtrykkeligt fastsat i den nationale lovgivning eller i de praktiske oplysninger, der er omhandlet i denne bestemmelse i direktivet.

31. Det skal indledningsvis påpeges, at i henhold til VVM-direktivets artikel 2 og 6 kræver visse projekter, der består i gennemførelse af anlægsarbejder [12], inden de kompetente myndigheder giver tilladelse, i) en miljøkonsekvensvurdering og ii) offentlig deltagelse.

32. For så vidt angår miljøkonsekvensvurderingen er der i det væsentlige tale om en rapport om alle de væsentlige indvirkninger, som projektet kan forventes at få på miljøet [13]. Denne vurdering er systematisk [14] for de typer projekter, der er opført i VVM-direktivets bilag I [15], hvorimod det for projekter, der er opført i direktivets bilag II, herunder anlægsarbejder i byzoner, som det er tilfældet i hovedsagen, er medlemsstaterne, der skal afgøre, om et projekt skal underkastes en vurdering [16]. For den projekttype skal bygherren ikke desto mindre fremlægge oplysninger om projektets karakteristika og dets forventede væsentlige indvirkninger på miljøet [17]. Hvis det er sandsynligt, at projektet vil have indvirkninger på strengt beskyttede arter i henhold til habitatdirektivet, følger det af Domstolens praksis, at vurderingen af projektets indvirkning på miljøet skal vedrøre disse indvirkninger [18].

33. For så vidt angår offentlig deltagelse henviser sådan deltagelse til den proces, hvorved den berørte offentlighed, som defineret i VVM-direktivets artikel 1, stk. 2, litra e), får mulighed for at give udtryk for deres holdninger, således at de kan tages i betragtning i den endelig afgørelse (byggetilladelsen). Det primære formål med offentlig deltagelse er at sikre, at den berørte offentlighed effektivt inddrages på et tidligt tidspunkt i beslutningsprocesser, der vedrører miljøet, hvilket bidrager til at øge offentlighedens opmærksomhed omkring miljøspørgsmål og

[12] – Jf. VVM-direktivets artikel 1, stk. 2, litra a).

[13] – Jf. VVM-direktivets artikel 1, stk. 2, litra g), og artikel 3, stk. 1.

[14] – Jf. ottende betragtning til VVM-direktivet.

[15] – Jf. VVM-direktivets artikel 4, stk. 1. Der kræves en systematisk miljøkonsekvensanalyse for projekter som kernekraftværker, anlæg til jernbanefjerntrafik, motorveje, motortrafikveje, anlæg til bortskaffelse af farligt affald og dæmninger med en vis kapacitet. Denne bestemmelse var eksempelvis relevant for det projekt, der var omhandlet i dommen i sagen Namur-Est Environnement.

[16] – Jf. VVM-direktivets artikel 4, stk. 2, som bestemmer, at en sådan afgørelse skal træffes ved hjælp af en undersøgelse i hvert enkelt tilfælde eller tærskelværdier eller kriterier.

[17] – Jf. VVM-direktivets artikel 4, stk. 3, og bilag II og II.A hertil.

[18] – Dommen i sagen Namur-Est Environnement, præmis 52.

dens støtte til beslutningerne [19]. Dette formål styrkes yderligere af, at den berørte offentlighed skal have adgang til klage og domstolsprøvelse for at få prøvet lovligheden af afgørelser, handlinger eller undladelser, der er omfattet af VVM-direktivets bestemmelser om offentlig deltagelse [20]. Det er vigtigt at nævne, at oplysninger om fravigelser fra reglerne i EU-retten om beskyttelse af arter skal stilles til rådighed for den berørte offentlighed [21].

34. Desuden har Domstolen allerede haft lejlighed til at tage stilling til forholdet mellem en afgørelse om fravigelse i henhold til habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, på den ene side og den byggetilladelsesprocedure, der er fastsat i VVM-direktivet, på den anden side. Dette var det centrale spørgsmål, som blev besvaret i dommen i sagen Namur-Est Environnement, hvori Domstolen i første omgang undersøgte, om en afgørelse om fravigelse skulle anses for at være omfattet af byggetilladelsesproceduren på tidspunktet for vedtagelsen af denne afgørelse med henblik på gennemførelsen af et projekt, der er omfattet af VVM-direktivets artikel 1, stk. 2, litra a). Med hensyn til dette spørgsmål undersøgte Domstolen dernæst, om den offentlige deltagelse, der kræves for projekter, der er omfattet af VVM-direktivets anvendelsesområde, allerede skal sikres, inden der træffes afgørelse om fravigelse.

35. Det er vigtigt at nævne, at Domstolen i dommen i sagen Namur-Est Environnement fastslog, at en fravigelse, der indrømmes i henhold til habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, udgør en forudgående afgørelse [22], der følger af en delvis vurdering af de virkninger, som et projekt kan have på strengt beskyttede arter [23]. Af denne grund fandt Domstolen, at en afgørelse om fravigelse nødvendigvis skal være truffet, inden der gives tilladelse [24]. Domstolen har i øvrigt fastslået, at i det tilfælde, hvor en medlemsstat overdrager beføjelsen til at vurdere et projekts indvirkninger på miljøet i henhold til habitatdirektivet til en anden myndighed end den, der udsteder byggetilladelsen, kan denne delvise vurdering ikke foregribe den samlede vurdering, som den sidstnævnte myndighed skal foretage under alle omstændigheder [25]. På dette grundlag konkluderede Domstolen, at en afgørelse om fravigelse er omfattet af byggetilladelsesproceduren, forudsat dels, at gennemførelsen af det nævnte projekt ikke kan ske, uden at bygherren har opnået denne afgørelse om fravigelse, dels at den myndighed, der har kompetence til at give tilladelse til et sådant projekt, bevarer muligheden for at vurdere indvirkningerne på miljøet deraf strengere, end dette skete i den nævnte afgørelse [26].

36. Selv om dommen i sagen Namur-Est Environnement vedrørte et projekt, der var underlagt forpligtelsen til at foretage en fuldstændig miljøkonsekvensvurdering i henhold til VVM-direktivets artikel 4, stk. 1 [27], skal Domstolens konklusion i denne dom finde anvendelse, når det i henhold til artikel 4, stk. 2, tilkommer medlemsstaten at afgøre, om et projekt skal gøres til genstand for en sådan vurdering (screening), således som det er tilfældet i hovedsagen.

19 – Jf. 16. og 17. betragtning til og artikel 9, stk. 1, litra b), i VVM-direktivet.

20 – Jf. VVM-direktivets artikel 11, stk. 1 og 3.

21 – Jf. VVM-direktivets artikel 6, stk. 3, litra a), sammenholdt med direktivets artikel 5, stk. 1, litra b). Jf. ligeledes i denne retning generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2021:868, punkt 48 og 49).

22 – Dommen i sagen Namur-Est Environnement, præmis 62 og 65.

23 – Ibidem, præmis 59.

24 – Ibidem, præmis 59.

25 – Ibidem, præmis 62.

26 – Ibidem, domskonklusionens punkt 1.

27 – Jf. dommen i sagen Namur-Est Environnement, præmis 48.

37. I denne henseende vil jeg først nævne, at både den fuldstændige miljøkonsekvensvurdering og screeningen har til formål at sikre, at beslutningsprocessen for byggeprojekter, der er fastsat i VVM-direktivet [28], omfatter miljøovervejelser, herunder de afgørelser, der træffes på grundlag af oplysninger, som den offentlighed, der forventes at blive berørt af projektet, er berettiget til at fremlægge i henhold til direktivet [29].

38. Som Domstolen fastslog i dommen i sagen Namur-Est Environnement, udgør afgørelsen om fravigelse desuden en foreløbig afgørelse med henblik på den afgørelse, der skal foretages i henhold til VVM-direktivets artikel 4, stk. 2. VVM-direktivets artikel 4, stk. 5, efterlader ingen tvivl i denne henseende, eftersom den udtrykkeligt fastslår, at den kompetente myndigheds afgørelse i disse tilfælde skal foretages på grundlag af resultaterne af *foreløbig* kontrol eller vurderinger af indvirkningen på miljøet, der er foretaget i medfør af andre EU-retlige bestemmelser end VVM-direktivet, herunder dermed habitatdirektivet.

39. Endelig gælder det, at med henblik på i henhold til VVM-direktivets artikel 4, stk. 2, at vurdere, hvorvidt et projekt skal underkastes en fuldstændig miljøkonsekvensvurdering, kræver nævnte direktivs artikel 4, stk. 3, at der tages hensyn til de relevante udvælgelseskriterier i bilag III [30]. Dette betyder, at hvis den vurdering, der er foretaget i forbindelse med fravigelsesproceduren i henhold til habitatdirektivets artikel 16, ikke er i overensstemmelse med disse kriterier, bevarer den kompetente myndighed beføjelsen til at evaluere projektets indvirkning strengere med hensyn til indvirkningerne på beskyttede arter, på en måde, der svarer til, hvad Domstolen konkluderede i dommen i sagen Namur-Est Environnement.

40. Det følger heraf, at i en situation som den, der er beskrevet i forelæggelsesafgørelsen, skal den omhandlede afgørelse om fravigelse anses for at udgøre en del af byggetilladelsesproceduren på de betingelser, der er fastsat i dommen i sagen Namur-Est Environnement [31].

41. Tilbage står spørgsmålet, om national ret, når en afgørelse om fravigelse skal anses for at være omfattet af byggetilladelsesproceduren i overensstemmelse med de betingelser, som Domstolen opstillede i dommen i sagen Namur-Est Environnement, kan kræve, at denne afgørelse anfægtes, inden fristen for anfægtelse af afgørelsen om byggetilladelse udløber.

42. I denne henseende fremgår det af Domstolens faste praksis, at medlemsstaterne i henhold til VVM-direktivet har fået overladt en skønsmargen til at fastlægge de procedureregler, hvorunder der kan træffes endelig afgørelse om meddelelse af byggetilladelse [32]. Det betyder, at de ikke er forpligtet til at vedtage en fælles procedure, hvori der træffes afgørelse om alle indvirkninger, som et projekt har på miljøet, med én enkelt tilladelse. Tværtimod har Domstolen fastslået, at medlemsstaterne kan fordele de forskellige kompetencer, der er forbundet med miljøkonsekvensvurderingen af et projekt, mellem flere myndigheder, bl.a. ved at tildele dem hver en beslutningskompetence på området [33]. Det følger heraf, at der i forbindelse med miljøkonsekvensvurderingen af et projekt, der er omfattet af VVM-direktivet, herunder i

[28] – Jf. VVM-direktivets artikel 8a, stk. 1, litra b). Jf. ligeledes som et fortolkningselement i denne henseende artikel 11 TEUF, ifølge hvilken miljøbeskyttelseskrav skal integreres i bl.a. gennemførelsen af Unionens aktioner.

[29] – Jf. i denne retning syvende betragtning til VVM-direktivet.

[30] – Jf. navnlig punkt 3 i bilaget under overskriften »Arten af og kendetegn ved den potentielle indvirkning på miljøet«.

[31] – Jf. punkt 35 i nærværende forslag til afgørelse.

[32] – Jf. dom af 3.3.2011, Kommissionen mod Irland (C-50/09, EU:C:2011:109, præmis 72-74).

[33] – Dommen i sagen Namur-Est Environnement, præmis 56.

screeningsproceduren, kan træffes særskilte afgørelser, hvilket nødvendigvis indebærer, at de kan gøres til genstand for prøvelse på forskellige trin i national ret under overholdelse af de processuelle regler, der er fastsat for hver af disse anfægtelser.

43. Domstolen har imidlertid også præciseret, at medlemsstaterne skal udøve denne skønsbeføjelse i overensstemmelse med de krav, der er opstillet i VVM-direktivet, og i fuld overholdelse af de formål, der forfølges med direktivet [34]. For så vidt som Domstolen udtrykkeligt har fortolket habitatdirektivets artikel 16 således, at en fravigelse, der indrømmes i henhold til denne bestemmelse, udgør en foreløbig afgørelse med henblik på de procedurer, der er omhandlet i VVM-direktivet, som ikke kan foregribe den kompetente myndigheds efterfølgende afgørelse om byggetilladelse til et projekt, kan denne fortolkning efter min opfattelse ikke begrænses til materielle betragtninger, således som den forelæggende ret nærmere bestemt spørger om. Som jeg vil redegøre for i det følgende, må Domstolens dom i sagen Namur-Est Environnement nødvendigvis have processuelle konsekvenser, herunder reglerne om frister for at anfægte en afgørelse om fravigelse, navnlig for den berørte offentlighed.

44. Jeg vil indledningsvis anføre, at generaladvokat Kokott kort redegør for disse konsekvenser i sit forslag til afgørelse i sagen Namur-Est Environnement, som jeg også er enig i [35]. Ifølge Kommissionen indebærer den midlertidige karakter af en afgørelse om fravigelse, at enhver særskilt anfægtelse af en afgørelse ville skulle iværksættes uden at tage hensyn til resultaterne af den miljøkonsekvensvurdering, der er foretaget med henblik på byggetilladelsen [36]. Det bør derfor være muligt at anfægte miljøkonsekvensvurderingen i fuldt omfang i overensstemmelse med VVM-direktivets artikel 11, så snart den kompetente myndighed har vedtaget sin endelige afgørelse om miljøkonsekvensvurderingen af det pågældende projekt [37].

45. Som jeg allerede har anført i punkt 36 i nærværende forslag til afgørelse, omfatter den ovenfor beskrevne opfattelse nødvendigvis det tilfælde, hvor det i henhold til VVM-direktivets artikel 4, stk. 2, tilkommer medlemsstaten at afgøre, om et anlægsprojekt skal underkastes en miljøkonsekvensvurdering, eftersom denne afgørelse skal betragtes som værende omfattet af byggetilladelsesproceduren. Efter min opfattelse vil en anden tilgang end den, som generaladvokat Kokott har redegjort for i sit forslag til afgørelse, desuden kunne være i strid med effektivitetsprincippet, der finder anvendelse på medlemsstaternes procesautonomi som anerkendt i EU-retten. Som det fremgår af Domstolens faste praksis, kræver dette princip, at medlemsstaterne ikke indfører processuelle regler, som i praksis gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Unionens retsorden [38].

46. I denne henseende skal det nævnes, at selv om der i henhold til habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, ikke findes nogen retlig forpligtelse til at inddrage den berørte offentlighed i vedtagelsen af en afgørelse om fravigelse, har Domstolen udtrykkeligt præciseret, at for så vidt angår projekter, der er omfattet af VVM-direktivets anvendelsesområde, skal offentlighedens deltagelse i medfør

[34] – Dommen i sagen Namur-Est Environnement, præmis 57 og den deri nævnte retspraksis.

[35] – Generaladvokat Kokotts forslag til afgørelse Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2021:868).

[36] – Ibidem, punkt 73.

[37] – Ibidem, punkt 74.

[38] – Jf. bl.a. dom af 8.5.2025, M.K. (C-324/23, EU:C:2025:324, præmis 51).

af disse fravigelser faktisk sikres inden vedtagelsen af afgørelsen om byggetilladelse [39]. Dette finder anvendelse på en afgørelse, der skal vedtages i henhold til VVM-direktivets artikel 4, stk. 2, hvor den berørte offentlighed skal deltage med henblik på, som det er tilfældet ved en fuldstændig miljøkonsekvensvurdering, at sikre, at der tages hensyn til offentlighedens synspunkter vedrørende indvirkningen på miljøet [40].

47. Hvis en afgørelse om fravigelse ikke kan anfægtes, efter at den berørte offentlighed har deltaget i den beslutningsprocedure, der førte til byggetilladelsen, vil den pågældende offentlighed følgelig være afskåret fra at udøve både sin ret til at deltage, som Domstolen har anerkendt i sin praksis vedrørende VVM-direktivet, og sin ret til adgang til klage og domstolsprøvelse. Dette ville i det væsentlige betyde, at formålet om at sikre vid adgang til klage og domstolsprøvelse som fastsat i VVM-direktivets artikel 11 og Århuskonventionens artikel 9, stk. 2 [41], ikke ville blive nået.

48. For så vidt som en fravigelse, der er vedtaget i henhold til habitatdirektivets artikel 16, udgør en foreløbig afgørelse, der er genstand for en efterfølgende vurdering foretaget af den kompetente myndighed, der udsteder byggetilladelsen, kan denne fravigelse desuden ikke få sin fulde virkning ud fra den berørte offentligheds synspunkt, indtil denne myndighed træffer sin endelige afgørelse. Det er således først på dette tidspunkt, at tilladelsen til fravigelse har virkning i praksis, hvilket Irland synes at anerkende i sit indlæg, eftersom der ikke kan foretages noget anlægsarbejde før dette tidspunkt.

49. Forpligtelsen for den berørte offentlighed til at anfægte en afgørelse om fravigelse, der er omfattet af byggetilladelsesproceduren, inden den kompetente myndighed har truffet afgørelse om nødvendigheden af en miljøkonsekvensvurdering i henhold til VVM-direktivets artikel 4, stk. 2, risikerer således at tilsidesætte effektivitetsprincippet. I en sådan situation vil den berørte offentlighed nemlig skulle indbringe sagen for en national domstol, før den kan give en fyldestgørende fremstilling af sagen. Samtidig er der også risiko for, at domstolen foretager en ufuldstændig retslig vurdering af sagen. Dette ville samlet set påvirke det overordnede mål om at sikre effektiv prøvelse af alle relevante aspekter, som har en indvirkning på beskyttelsen af strengt beskyttede arter, og således et af de vigtigste formål med VVM-direktivet.

50. Det følger heraf, at når en afgørelse om fravigelse i henhold til habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, er omfattet af den byggetilladelsesprocedure, der er fastsat i VVM-direktivet, således som det er tilfældet i hovedsagen, kan fristen for at anfægte lovligheden af denne fravigelse for den berørte offentlighed ikke udløbe, før der er truffet en endelig afgørelse om byggetilladelse. I modsat fald ville ikke blot den berørte offentligheds ret til at deltage blive undermineret, men effektiviteten af domstolsprøvelsen af afgørelsen om fravigelse ville også blive påvirket.

51. Ovenstående opfattelse berører for det første ikke kravet om, at adressaten for afgørelsen om fravigelse, såsom en bygherre, skal kunne anfægte gyldigheden af den pågældende afgørelse på et tidligere tidspunkt. Det kan f.eks. nævnes, at dom af 6. juli 2023, Hellfire Massy Residents

[39] – Dommen i sagen Namur-Est Environnement, præmis 79 og domskonklusionens punkt 2. Domstolen har navnlig fastslået, at offentlighedens deltagelse er effektiv i denne henseende, hvilket for det første indebærer, at den skal ske inden vedtagelsen af den afgørelse, som skal træffes af den myndighed, der har kompetence til at give tilladelse til dette projekt, for det andet, at den gør det muligt for offentligheden at udtrykke sig hensigtsmæssigt og fuldstændigt om samtlige indvirkninger på miljøet af det nævnte projekt, og, for det tredje, at den myndighed, der har kompetence til at give tilladelse til et sådant projekt, kan tage fuldstændigt hensyn til den nævnte deltagelse.

[40] – Jf. i denne retning og analogt dom af 8.11.2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, præmis 46-49), hvor Domstolen udtalte, at offentlighedens deltagelse skal sikres som led i en procedure for vedtagelse af en afgørelse om indvirkning på miljøet.

[41] – Jf. analogt dom af 7.11.2013, Gemeinde Altrip m.fl. (C-72/12, EU:C:2013:712, præmis 37).

Association (C-166/22, EU:C:2023:545), vedrørte en national lovgivning, der i det væsentlige kriminaliserer de samme aktiviteter som dem, der er opregnet i habitatdirektivets artikel 12, undtagen i tilfælde af udstedelse af en afgørelse om fravigelse. I et sådant tilfælde bør en processuel regel som den i hovedsagen omhandlede, der beregner fristen for at anfægte denne afgørelses gyldighed fra den dato, hvor den blev vedtaget, eller hvor den kunne være kendt, ikke drages i tvivl i medfør af effektivitetsprincippet. Af de grunde, der allerede er anført i punkt 46 til 50 i nærværende forslag til afgørelse, som henviser til den berørte offentligheds ret til offentlig deltagelse og adgang til klage og domstolsprøvelse, skal nationale regler om beregning af frister imidlertid sikre, at offentligheden har mulighed for at anfægte en afgørelse ved en domstol efter udstedelse af byggetilladelse.

52. For det andet er det min opfattelse, at den konklusion, der er draget i denne analyse, ikke kan drages i tvivl under henvisning til retssikkerhedsprincippet. Ved at sikre, at den berørte offentlighed kun kan anfægte en afgørelse om fravigelse, i) når den kompetente myndighed ud fra et overordnet perspektiv har fastslået, om et projekt skal underkastes en miljøkonsekvensvurdering, og ii) når den berørte offentlighed har fået adgang til effektiv deltagelse, kan der nemlig gives større sikkerhed i proceduren som helhed.

53. For det tredje er jeg af den opfattelse, at den omstændighed, som den forelæggende ret har anført i forelæggelsesafgørelsen, at sagsøgerne i hovedsagen ikke anfægtede afgørelsen om byggetilladelse på grundlag af mangler i afgørelsen om fravigelse, er irrelevant med henblik på denne analyse. For så vidt som afgørelsen om fravigelse er omfattet af byggetilladelsesproceduren som anført i nærværende forslag til afgørelse, vil afgørelsens ugyldighed nødvendigvis få betydning for gennemførelsen af byggeprojektet, som ikke kan gennemføres uden afgørelsen.

54. På baggrund af ovenstående betragtninger er jeg af den opfattelse, at VVM-direktivets artikel 11, stk. 2, skal fortolkes således, at når en afgørelse om fravigelse, der er truffet i henhold til habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, indgår i den byggetilladelsesprocedure, der er fastsat i VVM-direktivet, kan fristen for at anfægte lovligheden af fravigelsen for den berørte offentlighed ikke udløbe før datoen for afgørelsen om byggetilladelse.

55. For så vidt som det tredje præjudicielle spørgsmål hviler på den forudsætning, at fristen for at anfægte lovligheden af en tilladelse til fravigelse kan udløbe før denne dato, er det ikke nødvendigt at besvare det for så vidt angår fortolkningen af VVM-direktivets artikel 11, stk. 5, som anført i punkt 30 i nærværende forslag til afgørelse.

B. Det fjerde og det femte spørgsmål

56. Det følger af analysen af det første og det andet præjudicielle spørgsmål, at når Domstolens konklusioner i dommen i sagen Namur-Est Environnement finder anvendelse, kan fristen for at anfægte lovligheden af en afgørelse om fravigelse ikke udløbe for den berørte offentlighed før datoen for byggetilladelsen. For så vidt som dette er den forudsætning, som det fjerde og det femte præjudicielle spørgsmål er baseret på, bør Domstolen, såfremt den er enig i min bedømmelse, ligeledes besvare dem.

57. Jeg minder om, at den forelæggende ret med det fjerde og det femte præjudicielle spørgsmål ønsker en afklaring af de betingelser, der skal være opfyldt ud fra et materielt perspektiv for at træffe en afgørelse om fravigelse i henhold til habitatdirektivets artikel 16, stk. 1. Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt for det første oplyst, om denne bestemmelse kræver en effektiv undersøgelse af andre løsninger end den ønskede fravigelse, f.eks. med hensyn til den

pågældende arts lokalitet, eller om det er tilstrækkeligt blot at undlade at indrømme denne fravigelse. For det andet ønsker den forelæggende ret oplyst, om habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, er til hinder for, at en kompetent myndighed vedtager en afgørelse om fravigelse med henblik på at gennemføre et anlægsprojekt med den begrundelse, at dette projekt er begrundet i hensynet til beskyttelse af vilde dyr og planter samt bevaring af naturtyper, således som den kompetente myndighed i hovedsagen har gjort.

58. Som det fremgår af punkt 5 og 6 i nærværende forslag til afgørelse, indføres der med habitatdirektivets artikel 12 en streng beskyttelsesordning for de dyrearter, der er nævnt i litra a) i bilag IV til direktivet. Formålet med denne bestemmelse er at sikre sårbare dyrearters overlevelse og beskyttelse ved at forbyde aktiviteter, der kan skade dem eller deres levesteder. Det forbyder navnlig beskadigelse eller ødelæggelse af disse dyrs yngle- og rasteområder.

59. Habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, fastsætter de betingelser, hvorunder medlemsstaterne kan fravige de strenge beskyttelsesforanstaltninger for visse dyrearter og således fravige dette direktivs artikel 12. Sådanne fravigelser er tilladt under særlige omstændigheder, der er præcist og udtømmende opregnet, f.eks. af hensyn til beskyttelse af vilde dyr og planter [42] eller til andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art [43].

60. Det følger af Domstolens praksis, at selv om habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, giver medlemsstaterne mulighed for at fravige bestemmelserne i direktivets artikel 12, er en fravigelse, som vedtages på dette grundlag – i det omfang, medlemsstaterne herigennem kan unddrage sig de forpligtelser, som den strenge beskyttelsesordning for arter i naturen indebærer – betinget af, at der ikke findes nogen anden brugbar løsning, og at fravigelsen ikke hindrer opretholdelse af den pågældende bestands gunstige bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde [44].

61. Domstolen har endvidere fastslået, at bevisbyrden for, at disse betingelser foreligger for hver fravigelse, påhviler den myndighed, der vedtager afgørelsen om fravigelse [45]. Eftersom habitatdirektivets artikel 16 udgør en undtagelse fra den beskyttelsesordning, der er fastsat i dette direktiv, skal den desuden fortolkes indskrænkende [46]. Denne bestemmelse kan endvidere kun anvendes for så vidt angår konkrete enkelttilfælde, der repræsenterer klart afgrænsede behov og specielle situationer [47].

62. For det første kan det let udledes af Domstolens ovenstående betragtninger, at når den kompetente myndighed påtænker at indrømme en fravigelse i henhold til habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, skal denne myndighed først undersøge, om det formål, der forfølges med denne fravigelse, kan nås ved hjælp af en anden brugbar løsning. Domstolen har i denne forbindelse utvetydigt præciseret, at en fravigelse kun kan indrømmes, hvis det formål, der forfølges med fravigelsen, ikke kan nås på tilfredsstillende vis ved en anden brugbar løsning [48]. Forpligtelsen til at undersøge andre løsninger i forbindelse med en ansøgning om fravigelse er af yderste vigtighed, eftersom det ifølge ordlyden i habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, er en betingelse for at

[42] – Habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra a).

[43] – Habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra c).

[44] – Jf. dom af 11.7.2024, WWF Österreich m.fl. (C-601/22, EU:C:2024:595, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).

[45] – Ibidem, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis.

[46] – Ibidem, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis.

[47] – Ibidem, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis.

[48] – Jf. dom af 10.10.2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, præmis 47).

indrømme en fravigelse, at det foreslåede projekt ikke hindrer opretholdelse af den pågældende arts gunstige bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde [49], hvilket betyder, at en sådan ansøgning skal afvises, hvis disse betingelser ikke er opfyldt [50].

63. Det skal endvidere fremhæves, at den kompetente myndigheds undersøgelse ifølge Domstolens praksis skal ledsages af opfyldelsen af en anden relevant formel forpligtelse. Når en kompetent myndighed træffer afgørelse om en ansøgning om fravigelse, skal den nemlig give en præcis og tilstrækkelig begrundelse, der henviser til begrundelser, betingelser og krav i habitatdirektivets artikel 16, stk. 1 [51], og navnlig med hensyn til, om der ikke fandtes nogen anden brugbar løsning, der giver mulighed for at nå de formål, der påberåbes til støtte for den pågældende fravigelse [52]. Det er vigtigt at minde om, at denne forpligtelse er afgørende for bl.a., at den berørte offentlighed får adgang til klage og domstolsprøvelse som anført i den første del af nærværende forslag til afgørelse. Overholdelse af forpligtelsen til at begrunde afgørelser skal nemlig sætte den berørte offentlighed i stand til i forbindelse med ansøgningen om foranstaltninger til beskyttelse af arter at forstå begrundelsen for den kompetente myndigheds afgørelse efter afslutningen af fravigelsesproceduren bedst muligt og derefter træffe afgørelse om, hvorvidt sagen bør prøves retsligt, på grundlag af et fuldt kendskab til sagen. Begrundelsen er ligeledes nødvendig for rettens udøvelse af kontrollen med afgørelsernes lovlighed, og navnlig om afgørelsen er behæftet med fejl [53].

64. I den foreliggende sag fremgår det af oplysningerne i forelæggelsesafgørelsen, at ingen anden løsning, der har mindre indvirkning på strengt beskyttede arter, eller blot en løsning, der består i ikke at give nogen form for tilladelse til projektet, er blevet undersøgt. Den forelæggende ret har netop anført, at den i hovedsagen omhandlede afgørelse om fravigelse blot anførte, at »der ikke [fandtes] nogen anden brugbar løsning«. Selv om det tilkommer denne ret at foretage den endelige vurdering i denne henseende, kan det udledes af disse oplysninger, at den kompetente myndighed åbenbart har tilsidesat de forpligtelser, der ifølge Domstolens praksis følger af habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, dvs. forpligtelsen til at undersøge, om der foreligger andre brugbare løsninger, og forpligtelsen til at give en præcis og tilstrækkelig begrundelse i denne henseende, således som det udtrykkeligt kræves i Domstolens praksis [54].

65. Hvad for det andet angår spørgsmålet om, hvorvidt en kompetent myndighed i en afgørelse om fravigelse kan konkludere, at det er af hensyn til beskyttelsen af vilde dyr og planter samt bevaring af naturtyper, at det tillades en bygherre at fravige bestemmelserne i habitatdirektivets artikel 12, vil jeg nævne, at denne erklæring bl.a. omhandler de betingelser for fravigelse, der er fastsat i det nævnte direktivs artikel 16, stk. 1, litra a).

66. Domstolen har hidtil aldrig haft lejlighed til at fortolke betydningen af denne bestemmelse i sin praksis. Det følger imidlertid af ordlyden af habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra a), at indrømmelsen af en fravigelse af denne grund kræver, at det godtgøres, at den omhandlede fravigelse generelt fremmer beskyttelsen af vilde dyr og planter samt bevaringen af naturtyper.

[49] – Jf. i denne retning dom af 10.5.2007, Kommissionen mod Østrig (C-508/04 P, EU:C:2007:274, præmis 115).

[50] – Jf. i denne retning dom af 14.6.2007, Kommissionen mod Finland (C-342/05, EU:C:2007:341, præmis 31).

[51] – Ibidem, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis.

[52] – Ibidem, præmis 30.

[53] – Jf. i denne retning dom af 15.6.2023, Eco Advocacy (C-721/21, EU:C:2023:477, præmis 33). Endvidere er begrundelsen relevant for den myndighed, der har ansvaret for at foretage miljøkonsekvensvurderingen af et projekt og træffe afgørelsen om byggetilladelse i henhold til VVM-direktivet som anført i den første del af nærværende forslag til afgørelse.

[54] – Det er præcist den tilgang, som den irske regering beskriver i »Guidance on the strict protection of certain animal and plant species under the Habitats Directive in Ireland«, s. 11 og 12, som findes på https://www.npws.ie/sites/default/files/files/strict-protection-of-certain-animal-and-plant-species.pdf

Habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra a), indeholder i det væsentlige en mekanisme, der gør det muligt at forene behovet for at beskytte visse arter og naturtyper med det eventuelle behov for at forvalte andre arter eller naturtyper, der kan være truet. Det giver mulighed for en fleksibel tilgang til bevaring, idet det anerkendes, at der i visse sammenhænge er behov for indgreb for at sikre økosystemernes sundhed på lang sigt. Eftersom habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra a), som allerede nævnt udgør en undtagelse fra den beskyttelsesordning, der er fastsat i dette direktiv, skal den fortolkes indskrænkende og i overensstemmelse med Domstolens praksis i lyset af forsigtighedsprincippet [55].

67. I denne sammenhæng, og således som Kommissionen har gjort gældende, forekommer det vanskeligt at antage, at et anlægsprojekt som det i hovedsagen omhandlede, der har til formål at opføre boliger, og som vil medføre ødelæggelse af rasteområderne for en koloni af en beskyttet art, kan være omfattet af den begrundelse for fravigelse, der er fastsat i habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra a). Dette gælder så meget desto mere, når der tages hensyn til den omstændighed, at der i modsætning til de forpligtelser, der påhviler de kompetente myndigheder, som allerede anført i punkt 63 i nærværende forslag til afgørelse, ikke er angivet nogen begrundelse for, hvordan det omhandlede projekt skulle bidrage til at beskytte de berørte vilde dyr og planter og bevare naturtyper. Det følger heraf, således som den forelæggende ret har anført, at alle disse forhold samlet set tyder på, at den kompetente myndighed har begået en åbenbar fejl ved angivelsen af den passende begrundelse for den fravigelse, der er anvendt på det i hovedsagen omhandlede projekt.

68. Henset til ovenstående betragtninger konkluderer jeg, at habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, skal fortolkes således, at en kompetent myndighed skal foretage en effektiv gennemgang af alternative løsninger med henblik på at indrømme en fravigelse i henhold til denne bestemmelse, og at den pågældende myndighed skal angive de specifikke begrundelser for den anvendte fravigelse. Endvidere kan den kompetente myndighed ikke anvende den fravigelsesgrund, der er fastsat i habitatdirektivets artikel 16, stk. 1, litra a), til at indrømme tilladelse til et byggeprojekt, navnlig hvis den ikke angiver nogen begrundelse for, hvordan det pågældende projekt fremmer beskyttelsen af vilde dyr og planter og bevaringen af naturtyper.

V. Forslag til afgørelse

69. På baggrund af ovenstående analyse foreslår jeg, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål, der er forelagt af High Court (ret i første instans, Irland), som følger:

»1) Artikel 11, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet

skal fortolkes således, at hvis en afgørelse om fravigelse i henhold til artikel 16, stk. 1, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter indgår i en procedure for byggetilladelse som fastsat i direktiv 2011/92, kan den periode, hvori lovligheden af den pågældende fravigelse kan anfægtes, ikke udløbe for den berørte offentlighed før datoen for afgørelsen om byggetilladelse.

2) Artikel 16, stk. 1, i direktiv 92/43

[55] – Jf. analogt dom af 10.10.2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, præmis 66 og 69).

skal fortolkes således, at en kompetent myndighed skal foretage en effektiv gennemgang af alternative løsninger med henblik på at indrømme en fravigelse i henhold til denne bestemmelse, og at den pågældende myndighed skal angive de specifikke begrundelser for den anvendte fravigelse. Endvidere kan den kompetente myndighed ikke anvende den fravigelsesgrund, der er fastsat i artikel 16, stk. 1, litra a), i direktiv 92/43, til at indrømme tilladelse til et byggeprojekt, navnlig hvis den ikke angiver nogen begrundelse for, hvordan det pågældende projekt fremmer beskyttelsen af vilde dyr og planter og bevaringen af naturtyper.«