Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 14 januari 2016*

”Begäran om förhandsavgörande — Direktiv 92/43/EEG — Artikel 6.2–6.4 — Upptagande av ett område på listan över områden av gemenskapsintresse efter det att ett projekt har godkänts men innan genomförandet av detsamma påbörjats — Bedömning av projektet efter det att området har upptagits på denna lista — Krav på denna bedömning — Konsekvenserna av att projektet har slutförts för valet av alternativ”

I mål C-399/14,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Bundesverwaltungsgericht (Federala förvaltningsdomstolen, Tyskland) genom beslut av den 6 mars 2014, som inkom till domstolen den 18 augusti 2014, i målet

Grüne Liga Sachsen eV m.fl.

mot

Freistaat Sachsen,

ytterligare deltagare i rättegången:

Landeshauptstadt Dresden,

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av ordföranden på andra avdelningen M. Ilešič, tillika tillförordnad ordförande på tredje avdelningen, samt domarna C. Toader (referent) och E. Jarašiūnas,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: handläggaren M. Aleksejev,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 17 juni 2015,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Grüne Liga Sachsen eV m.fl., genom M. Gellermann, Rechtsanwalt,

* Rättegångsspråk: tyska.

— Freistaat Sachsen, genom F. Fellenberg, Rechtsanwalt,

— Tjeckiens regering, genom M. Smolek, i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom C. Hermes och G. Wilms, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 24 september 2015 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 6.2–6.4 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114) (nedan kallat livsmiljödirektivet).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Grüne Liga Sachsen eV (nedan kallad Grüne Liga Sachsen) m.fl. och Freistaat Sachsen (nedan kallad delstaten Sachsen) angående ett beslut om att godkänna en plan, meddelat av myndigheterna i nämnda delstat, avseende byggandet av en bro över floden Elbe i Dresden (Tyskland).

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 Första skälet i livsmiljödirektivet har följande lydelse:

”Bevarande, skydd och förbättring av miljön, inbegripet bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, är ett väsentligt mål av allmänt intresse som gemenskapen strävar efter att uppnå, vilket slås fast i artikel [191 FEUF].”

4 Tredje skälet i direktivet har följande lydelse:

”Eftersom huvudsyftet med detta direktiv är att främja att den biologiska mångfalden bibehålls med beaktande av ekonomiska, sociala, kulturella och regionala behov, bidrar direktivet till det övergripande målet, som är en hållbar utveckling. För att upprätthålla den biologiska mångfalden kan det i vissa fall vara nödvändigt att upprätthålla eller till och med främja mänsklig verksamhet.”

5 I artikel 1 i livsmiljödirektivet föreskrivs följande:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

…

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

…

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

…”

6 I artikel 3.1 i direktivet föreskrivs följande:

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

…”

7 Artikel 4.1 första stycket i livsmiljödirektivet förskriver att varje medlemsstat, på grundval av de kriterier som anges i bilaga 3 (etapp 1) och relevant vetenskaplig information, ska föreslå en lista över områden som anges i denna bestämmelse.

8 Enligt artikel 4.1 andra stycket i direktivet ska listan tillsammans med upplysningar om varje område överlämnas till Europeiska kommissionen inom tre år efter anmälan av detta direktiv.

9 Enligt artikel 4.2 i livsmiljödirektivet ska kommissionen, i samförstånd med varje medlemsstat och med utgångspunkt i medlemsstaternas listor, upprätta ett utkast till en lista över områden av gemenskapsintresse där det finns en eller flera prioriterade livsmiljötyper eller prioriterade arter.

10 Artikel 4.5 i livsmiljödirektivet har följande lydelse:

”Så snart ett område har förts upp på den lista som avses i punkt 2 tredje stycket skall det omfattas av bestämmelserna i artikel 6.2–4.”

11 Artikel 6 i nämnda direktiv har följande lydelse:

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

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

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

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

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

Tysk rätt

12 80 § förvaltningsprocesslagen (Verwaltungsgerichtsordnung) föreskriver följande:

”1) Begäran om omprövning och överklaganden har suspensiv verkan. …

2) Suspensiv verkan förekommer inte enbart

…

3. i andra fall som avses i federal lag eller, vad gäller delstatlig rätt, regional lag …

…

5) Rätten kan på begäran förordna om fullständig eller delvis suspensiv verkan i de fall som avses i stycke 2 punkterna 1–3, …

…”

13 39 § delstatens Sachsens väglag (Sächsisches Straßengesetz), med rubriken ”Godkännande av planer”, har följande lydelse i stycke 10:

”Överklagande av beslut att godkänna planer … har inte suspensiv verkan.”

14 Artikel 6.3 och 6.4 i livsmiljödirektivet har i huvudsak införlivats genom 22b § styckena 1–3 i delstaten Sachsens naturskyddslag (Sächsisches Naturschutzgesetz), i dess lydelse av den 11 oktober 1994. Sistnämna lagrum föreskriver i huvudsak att ett projekt, innan detta godkänns eller genomförs, på lämpligt sätt ska bedömas med avseende på dess konsekvenser för områden av gemenskapsintresse eller för europeiska fågelskyddsområden mot bakgrund av målsättningen vad gäller bevarandet av dessa områden. Om det av den i stycke 1 första meningen i denna lag avsedda miljökonsekvensbedömningen framgår att projektet kan ha betydande påverkan på de delar av detta område som är nödvändiga för att uppnå områdets bevarande- och skyddsmål ska projektet förbjudas. Ett sådant projekt kan undantagsvis godkännas eller genomföras endast av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär, eller om det inte finns någon annan tillfredsställande lösning genom vilken det i projektet förväntade resultatet kan uppnås på ett annat område utan att det uppstår någon skada eller enbart mindre allvarlig skada.

15 I kapitel 3.3 i ”Vägledningen för tillämpning av bestämmelserna om uppbyggnaden av och skyddet för det europeiska ekologiska nätet Natura 2000” (”Arbeitshilfe zur Anwendung der Vorschriften zum Aufbau und Schutz des Europäischen ökologischen Netzes Natura 2000”), vilken vägledning behöriga myndigheter i delstaten Sachsen är skyldiga att tillämpa enligt förordning nr 61-8830.10/6 från jordbruks- och miljöministeriet för delstaten Sachsen av den 27 mars 2003 anges följande:

”När ett projekt eller en plan allvarligt kan påverka områden som potentiellt berörs av livsmiljödirektivet ska bestämmelserna om konsekvensbedömning och om beviljande av undantag tillämpas analogt i enlighet med förklaringarna i kapitel 6 och följande kapitel. De begränsningar som redan följer därav med avseende på ’områden som potentiellt berörs av livsmiljödirektivet’ kan frångås under förutsättningar som förskrivs i 22b § styckena 3–5 i delstaten Sachsens natursskyddslag, eftersom det provisoriska skyddet inte får gå längre än det definitiva skyddet. De områden som delstaten Sachsen anmält till Europeiska kommissionen ska betraktas som områden som ’potentiellt’ berörs av livsmiljödirektivet till dess att gemenskapsförteckningen upprättats.”

16 Genom förordning nr 62-8830.10-6, av den 12 maj 2003, förklarade jordbruks- och miljöministeriet för delstaten Sachsen att de provisoriska bevarandemål för områden av gemenskapsintresse som föreslagits i enlighet med livsmiljödirektivet, vilka uppställts av delstaten Sachsens avdelning för miljö och geologi (Sächsisches Landesamt für Umwelt und Geologie), var av obligatorisk karaktär. I denna förordning, som riktar sig bland annat till den myndighet som har att bevilja byggnadsplanen för bron Waldschlößchenbrücke, anges följande:

”Till dess och för att skapa rättslig förutsägbarhet, ska de ’provisoriska’ bevarandemålen vara bindande.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

17 Den 25 februari 2004 godkände regeringspresidiet i Dresden (Regierungspräsidium Dresden) – numera den regionala ledningen för Dresden (Landesdirektion Dresden) –, som är en myndighet som lyder under Freistaat Sachsen, planen för byggandet av en vägbro, kallad Waldschlößchenbrücke, som sträcker sig över floden Elbe och dess flodslätt i centrala Dresden.

18 Beslutet att godkänna nämnda plan, som var direkt verkställbart, grundande sig på en bedömning, från januari månad 2003, av hur flora, fauna och livsmiljöer skulle påverkas av det aktuella brobyggnadsprojektet i fråga om skydds- och bevarandemålen för området Elbe-dalen mellan Schöna och Mühlberg (Elbtal zwischen Schöna und Mühlberg).

19 Den behöriga myndigheten gjorde nämnda bedömning, som gav vid handen att det berörda byggnadsprojektet inte hade några betydande negativa eller varaktiga konsekvenser för områdets bevarandemål, i syfte att på så sätt rätta sig efter kraven i artikel 6.3 och 6.4 i livsmiljödirektivet. Av de uppgifter som lämnats av den hänskjutande domstolen framgår emellertid att bedömningen inte uppfyllde nämnda krav, utan enbart utgjorde en preliminär riskbedömning.

20 Den 15 april 2004 överklagade Grüne Liga Sachsen, som är en naturskyddsförening med behörighet att föra talan i domstol, plangodkännandet av den 25 februari 2004. Enligt 80 § stycke 2 punkt 3 förvaltningsprocesslagen, jämförd med 39 § delstaten Sachsens väglag, hade detta överklagande inte någon suspensiv verkan. Samtidigt med överklagandet yrkade Grüne Liga Sachsen också att det skulle vidtas interimistiska åtgärder med stöd av 80 § stycke 5 förvaltningsprocesslagen i syfte att förhindra att byggnadsarbetet påbörjades.

21 Under december 2004 upptog kommissionen Elbe-dalen mellan Schöna och Mühlberg på den lista över områden av gemenskapsintresse som föreskrivs i artikel 4 i livsmiljödirektivet.

22 I förordning av den 19 oktober 2006 förklarade regeringspresidiet i Dresden nämnda område, med undantag för vissa delar vid Elbes strand i centrala Dresden, som särskilt bevarandeområde för fåglar eller för deras livsmiljöer.

23 Arbetena med att bygga vägbron Waldschlößchenbrücke påbörjades i november 2007, efter att Sächsisches Oberverwaltungsgericht (högsta förvaltningsdomstolen i delstaten Sachsen) slutligt avslagit Grüne Liga Sachsens begäran om interimistiska åtgärder.

24 Genom ändringsbeslut av den 14 oktober 2008 gjorde den regionala ledningen i Dresden en ny begränsad bedömning av den inverkan som kunde kopplas till det i det nationella målet aktuella byggnadsprojektet. Syftet med denna bedömning var att kontrollera i första hand om projektet kunde påverka det berörda området på ett betydande sätt, i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, och i andra hand om villkoren för ett undantag i enlighet med artikel 6.4 i detta direktiv var uppfyllda vad gäller de konstaterade negativa konsekvenserna för vissa livsmiljöer och vissa arter. Bedömningen ledde till att projektet, under förutsättning att vissa åtgärder vidtogs, tilläts såsom undantag i enlighet med artikel 6.4 i livsmiljödirektivet.

25 I dom av den 15 december 2011 ogillade Sächsisches Oberverwaltungsgericht (högsta förvaltningsdomstolen i delstaten Sachsen) Grüne Liga Sachsens överklagande av den 15 april 2004.

26 Grüne Liga Sachsen överklagade till Bundesverwaltungsgericht (Federala förvaltningsdomstolen).

27 Under år 2013 slutfördes brobygget. Bron öppnades för trafik samma år.

28 Den hänskjutande domstolen anser i huvudsak att målet i första hand avser frågan under vilka förutsättningar ett projekt som godkänts innan det att det berörda området tagits upp på listan över områden av gemenskapsintresse ska underkastas en ny bedömning i efterhand av projektets konsekvenser, i enlighet med artikel 6.2 i livsmiljödirektivet, och vilka kriterier som i så fall ska tillämpas. Dessa preciseringar är nödvändiga för att ovannämnda domstol ska kunna avgöra huruvida det kompletterande förfarandet under år 2008 var lagenligt.

29 Mot denna bakgrund beslutade Bundesverwaltungsgericht (Federala förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Ska artikel 6.2 i livsmiljödirektivet tolkas så, att ett brobyggnadsprojekt, som inte direkt hänger samman med skötseln och förvaltningen av området och som godkändes innan området fördes upp på listan över områden av gemenskapsintresse, ska bli föremål för omprövning av dess konsekvenser innan det genomförs om området fördes upp på listan efter godkännandet men innan arbetet påbörjades och endast en preliminär riskbedömning gjordes före godkännandet?

2) Om fråga 1 besvaras jakande:

Ska den nationella myndigheten vid en senare omprövning iaktta bestämmelserna i artikel 6.3 och 6.4 i livsmiljödirektivet om den avsåg att tillämpa dessa bestämmelser av försiktighetsskäl vid den preliminära riskbedömningen som föregick godkännandet?

3) Om fråga 1 besvaras jakande och fråga 2 besvaras nekande:

Vilka krav ska enligt artikel 6.2 i livsmiljödirektivet tillämpas på en senare omprövning av godkännandet av ett projekt, och vilken tidpunkt ska denna omprövning avse?

4) Ska det i samband med ett kompletterande förfarande för att åtgärda ett fel, som befunnits föreligga vid en senare omprövning enligt artikel 6.2 i livsmiljödirektivet eller vid en konsekvensbedömning enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, tas hänsyn, genom lämpliga

ändringar av kraven på omprövningen, till den omständigheten att bron fick uppföras och tas i drift, eftersom planbeslutet fick verkställas omedelbart och ansökan om interimistiska åtgärder definitivt hade avslagits? Gäller detta i vart fall för en bedömning i efterhand av alternativa lösningar som ska ske i enlighet med artikel 6.4 i livsmiljödirektivet?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

30 Den hänskjutande domstolen har ställt sin första fråga för att få klarhet i huruvida artikel 6.2 i livsmiljödirektivet ska tolkas så, att en plan eller ett projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändig för skötseln och förvaltningen av ett område, och som efter en bedömning som inte är förenlig med artikel 6.3 i detta direktiv har godkänts innan det att området upptogs på listan över områden av gemenskapsintresse, ska underkastas en av de behöriga myndigheterna i efterhand genomförd bedömning av planens eller projektets konsekvenser för detta område före genomförandet.

31 För att kunna ge den hänskjutande domstolen ett användbart svar ska det för det första undersökas om artikel 6.2 i livsmiljödirektivet är tillämplig på omständigheterna i det nationella målet. För det andra ska det avgöras huruvida denna bestämmelse föreskriver en skyldighet att genomföra en bedömning i efterhand av konsekvenserna för det berörda området av ett sådant projekt som det i det nationella målet.

32 Enligt artikel 4.5 i livsmiljödirektivet, såsom EU-domstolen har tolkat denna artikel, är de skyddsåtgärder som anges i artikel 6.2–6.4 i direktivet endast tillämpliga avseende de områden som, i enlighet med artikel 4.2 tredje stycket i direktivet, har förts upp på listan över områden av gemenskapsintresse som antagits av kommissionen i enlighet med förfarandet i artikel 21 i direktivet (dom Dragaggi m.fl., C-117/03, EU:C:2005:16, punkt 25, och dom Bund Naturschutz in Bayern m.fl., C-244/05, EU:C:2006:579, punkt 36).

33 EU-domstolen har emellertid slagit fast att artikel 6.2 i livsmiljödirektivet är tillämplig på genomförandet av ett projekt även när projektet godkänts innan det skyddssystem som inrättas genom livsmiljödirektivet blev tillämpligt på det och projektet således inte underkastats bestämmelserna om en föregående bedömning enligt artikel 6.3 i detta direktiv (se, för ett liknande resonemang, dom Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, punkterna 48 och 49, och dom kommissionen/Spanien, C-404/09, EU:C:2011:768, punkterna 124 och 125).

34 I förevarande fall framgår det av den kronologiska ordningen av omständigheterna i det nationella målet att byggandet av bron Waldschlößchenbrücke pågick mellan åren 2007 och 2013, det vill säga efter det att området förts upp på listan över områden av gemenskapsintresse i december 2004. Med hänsyn till rättspraxis (se punkterna 32 och 33 ovan) drar EU-domstolen den slutsatsen att genomförandet av projektet, efter upptagandet på listan, omfattas av artikel 6.2 i livsmiljödirektivet.

35 EU-domstolen konstaterar att det av lydelsen i artikel 6.2 i livsmiljödirektivet inte entydigt framgår någon skyldighet, på grund av att den preliminära riskbedömningen inte uppfyller kraven i artikel 6.3 i direktivet, att göra en ny konsekvensbedömning för en sådan plan eller ett sådant projekt som den eller det som avses i det nationella målet och som godkänts innan det berörda området fördes upp på listan över områden av gemenskapsintresse.

36 Till skillnad från artikel 6.3 i livsmiljödirektivet – som föreskriver ett förfarande i syfte att medelst en förhandskontroll säkerställa att planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som kan påverka området på ett betydande sätt, endast godkänns under förutsättning att de inte skadar områdets integritet (se, för ett

liknande resonemang, dom Sweetman m.fl., C-258/11, EU:C:2013:220, punkt 28 och där angiven rättspraxis) –, föreskriver artikel 6.2 i detta direktiv nämligen inte uttryckligen några särskilda skyddsåtgärder som till exempel en skyldighet att bedöma eller ånyo bedöma en plans eller ett projekts konsekvenser på livsmiljöerna eller på arterna.

37 I denna bestämmelse föreskrivs en allmän skyddsnorm, i form av en skyldighet att vidta skyddsåtgärder för att förhindra försämringar eller störningar som skulle kunna få betydande konsekvenser för målen med direktivet (se, för ett liknande resonemang, dom Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, punkt 38, dom kommissionen/Italien, C-304/05, EU:C:2007:532, punkt 92, och dom Sweetman m.fl., C-258/11, EU:C:2013:220, punkt 33). Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 43 i sitt förslag till avgörande är denna skyldighet fortlöpande.

38 Vad gäller projekt som inte uppfyller kraven i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, har EU-domstolen redan slagit fast att en skyldighet att göra en bedömning i efterhand av befintliga planers eller projekts konsekvenser för det berörda området kan grundas på artikel 6.2 i livsmiljödirektivet (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Förenade kungariket, C-6/04, EU:C:2005:626, punkterna 57 och 58).

39 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 48 och 49 i sitt förslag till avgörande, kan det emellertid inte finnas någon absolut skyldighet att utföra någon sådan bedömning i efterhand.

40 Användandet av orden ”lämpliga åtgärder” i artikel 6.2 i livsmiljödirektivet innebär nämligen att medlemsstaterna har ett utrymme för eget skön vid tillämpningen av denna bestämmelse.

41 Det ska emellertid erinras om att en verksamhet är förenlig med artikel 6.2 i livsmiljödirektivet endast om det säkerställs att den inte förorsakar sådana störningar som kan få betydande konsekvenser för målsättningarna med direktivet, i synnerhet direktivets bevarandemål (dom kommissionen/Spanien, C-404/09, EU:C:2011:768, punkt 126 och där angiven rättspraxis).

42 EU-domstolen har också slagit fast att blott den omständigheten att det är sannolikt eller att det finns en risk för att en ekonomisk verksamhet på ett skyddat område kommer att medföra betydande störningar för en art, kan utgöra ett åsidosättande av artikel 6.2 i livsmiljödirektivet. Något krav på att det ska bevisas föreligga ett orsakssamband mellan verksamheten och den betydande störning som drabbar den skyddade arten föreligger härvid inte (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Spanien, C-404/09, EU:C:2011:768, punkt 142 och där angiven rättspraxis).

43 Ett projekt som kan påverka det berörda området på ett betydande sätt och som inte, före godkännandet, underkastats någon bedömning i enlighet med artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, kan, efter att området förts upp på listan över områden av gemenskapsintresse, fortsätta att genomföras endast om sannolikheten eller risken för en försämring av livsmiljöerna eller störningar av arterna som kan ha betydande konsekvenser för målen med detta direktiv kan uteslutas.

44 När en sådan sannolikhet eller risk uppstår på grund av att ett projekts eller en plans konsekvenser för det berörda området inte har underkastats någon bedömning i efterhand på grundval av bästa möjliga vetenskapliga rön, såsom ”lämpliga åtgärder” i den mening som avses i artikel 6.2 i livsmiljödirektivet, ska den i punkt 37 ovan beskrivna allmänna skyddsnormen betraktas som en skyldighet att utföra en sådan bedömning.

45 Det ankommer på den nationella domstolen att, på grundval av de uppgifter som den har tillgång till och som den är ensamt behörig att bedöma, pröva huruvida en ny bedömning av en plans eller ett projekts konsekvenser för ett område av gemenskapsintresse utgör den enda lämpliga åtgärden, i den

mening som avses i artikel 6.2 i livsmiljödirektivet, för att utesluta sannolikheten eller risken för en försämring av livsmiljöerna eller störningar av arterna som kan ha betydande konsekvenser för målen med detta direktiv.

46 Med hänsyn till det ovanstående ska den första frågan besvaras enligt följande. Artikel 6.2 i livsmiljödirektivet ska tolkas så, att en plan eller ett projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändig för skötseln och förvaltningen av ett område, och som efter en bedömning som inte är förenlig med artikel 6.3 i detta direktiv har godkänts innan området upptogs på listan över områden av gemenskapsintresse, ska underkastas en av de behöriga myndigheterna i efterhand genomförd bedömning av planens eller projektets konsekvenser för detta område, om denna bedömning utgör den enda lämpliga åtgärden för att förhindra att genomförandet av planen eller projektet medför försämringar eller störningar som kan ha betydande konsekvenser för målen med detta direktiv. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att avgöra om dessa villkor är uppfyllda.

Den tredje frågan

47 EU-domstolen kommer att pröva den tredje frågan före den andra frågan. Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i vilka krav som gäller för en bedömning i efterhand, enligt artikel 6.2 i livsmiljödirektivet, av en plans eller ett projekts konsekvenser för det berörda området, vars genomförande påbörjades efter att området förts upp på listan över områden av gemenskapsintresse. Den hänskjutande domstolen undrar även vilken tidpunkt som denna bedömning ska avse.

48 Det ska för det första erinras om att försiktighetsprincipen är integrerad i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet vilket möjliggör att planers eller projekts skadliga inverkan på skyddade områden effektivt kan förebyggas. Målsättningen att bevara områden, som avses i denna bestämmelse, skulle inte lika effektivt kunna säkerställas genom ett mindre restriktivt godkännandekriterium än det förevarande (dom Briels m.fl., C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 26 och där angiven rättspraxis).

49 Enligt fast rättspraxis förutsätter den lämpliga bedömningen av en plans eller ett projekts konsekvenser för området i fråga, enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, att alla aspekter av planen eller projektet som, enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt, kan påverka målsättningen att bevara området, identifieras med hjälp av bästa möjliga vetenskapliga rön på området (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Frankrike, C-241/08, EU:C:2010:114, punkt 69, dom kommissionen/Spanien, C-404/09, EU:C:2011:768, punkt 99, och dom Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m.fl., C-43/10, EU:C:2012:560, punkterna 112 och 113).

50 Bedömningen enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet får alltså varken innehålla brister eller sakna fullständiga, exakta och slutliga bedömningar och slutsatser, på grundval av vilka varje rimligt vetenskapligt tvivel kan skingras vad gäller de planerade arbetenas inverkan på det skyddade området (dom Briels m.fl., C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 27).

51 Lydelsen i artikel 6.2 i livsmiljödirektivet innehåller däremot inte några särskilda kriterier för genomförandet av de åtgärder som ska vidtas i enlighet med denna bestämmelse.

52 EU-domstolen preciserar emellertid att bestämmelserna i artikel 6.2 och 6.3 i livsmiljödirektivet, med avseende på direktivets bevarandemål, ska tolkas som en sammanhängande enhet och att syftet med dessa bestämmelser är att säkerställa en lika hög skyddsnivå för livsmiljöer och habitat som för arter (se, för ett liknande resonemang, dom Sweetman m.fl., C-258/11, EU:C:2013:220, punkt 32, och dom Briels m.fl., C-521/12, EU:C:2014:330, punkt 19).

53 I de fall där artikel 6.2 i livsmiljödirektivet ger upphov till en skyldighet att göra en bedömning i efterhand av en plans eller ett projekts konsekvenser för det berörda området, ska den behöriga myndigheten, mot bakgrund av denna bedömning, kunna garantera att genomförandet av planen eller projektet inte medför försämringar eller störningar som kan ha betydande konsekvenser för målen med detta direktiv.

54 Om en bedömning i efterhand med stöd av artikel 6.2 i livsmiljödirektivet i förevarande fall ska betraktas som en ”lämplig åtgärd” i den mening som avses i denna bestämmelse, ska bedömningen dels innehålla en detaljerad beskrivning av riskerna med planen eller projektet för försämringar eller störningar som kan ha betydande konsekvenser i den mening som avses i denna bestämmelse, dels utföras i enlighet med kraven i artikel 6.3 i detta direktiv.

55 Enligt EU-domstolens praxis kan det inte heller uteslutas att en medlemsstat, genom en analogi med undantagsförfarandet i artikel 6.4 i livsmiljödirektivet, åberopar tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse och, om villkoren i denna bestämmelse huvudsakligen är uppfyllda, godkänner en plan eller ett projekt som annars hade kunnat anses förbjuden eller förbjudet enligt artikel 6.2 (se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Spanien, C-404/09, EU:C:2011:768, punkt 156).

56 En bedömning som uppfyller kraven i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet är dock i samtliga fall nödvändig när ett projekt, genom analogi med artikel 6.4, inte är förenligt med bevarandemålen för det berörda området men måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse (se, för ett liknande resonemang, dom Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias m.fl., C-43/10, EU:C:2012:560, punkt 114).

57 Artikel 6.4 är nämligen tillämplig först efter det att det gjorts en analys av en plans eller ett projekts konsekvenser i enlighet med artikel 6.3 i livsmiljödirektivet. En absolut nödvändig förutsättning för att tillämpa artikel 6.4 är således att det finns kännedom om dessa konsekvenser med avseende på bevarandemålen för området i fråga, eftersom villkoren för att tillämpa undantagsbestämmelsen, i avsaknad av sådana uppgifter, annars inte kan bedömas. Vid bedömningen av huruvida det föreligger tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse och huruvida det finns alternativa lösningar som påverkar området i mindre utsträckning, ska en avvägning göras mot den skada på området som planen eller projektet i fråga kan medföra. Denna påverkan på det nämnda området ska dessutom undersökas noggrant, så att det på så sätt kan avgöras vilka eventuella kompensationsåtgärder som ska vidtas (dom Solvay m.fl., C-182/10, EU:C:2012:82, punkt 74).

58 Vad gäller den tidpunkt som en bedömning i efterhand, såsom den som avses i punkt 54 ovan, ska avse, erinrar EU-domstolen om att det av artikel 4.5 i livsmiljödirektivet följer att ett område är skyddat i enlighet med detta direktiv först när det har förts upp på listan över områden av gemenskapsintresse.

59 Åtgärder som vidtas enligt artikel 6.2 i detta direktiv kan följaktligen inte avse en period då det berörda området inte hade förts upp på listan över områden av gemenskapsintresse.

60 Målet med denna bestämmelse skulle dessutom enbart delvis uppnås om en sådan åtgärd avsåg en livsmiljös eller arts bevarandestatus, samtidigt som man bortsåg från eller mörkade de omständigheter som provocerat eller hade kunnat fortsätta att provocera fram en försämring eller betydande störningar efter att det berörda området förts upp på listan.

61 Av detta följer att en bedömning i efterhand av en plan eller ett projekt som kan påverka det berörda området på ett betydande sätt, vilken blivit nödvändig enligt artikel 6.2 i livsmiljödirektivet, ska avse dels samtliga omständigheter vid den tidpunkt då området fördes upp på listan över områden av gemenskapsintresse, dels samtliga konsekvenser som ett delvist eller fullständigt genomförande av planen eller projektet har eller kommer att få för detta område efter nämnda tidpunkt.

62 Med hänsyn till det ovanstående ska den tredje frågan besvaras enligt följande. Artikel 6.2 i livsmiljödirektivet ska tolkas så, att om – under sådana omständigheter som de i det nationella målet – en bedömning i efterhand av konsekvenserna på det berörda området av en plan eller ett projekt, vars genomförande påbörjades efter det att området förts upp på listan över områden av gemenskapsintresse, visar sig vara nödvändig, så ska denna bedömning göras i enlighet med kraven i artikel 6.3 i detta direktiv. En sådan bedömning ska avse *dels* samtliga omständigheter vid den tidpunkt då området fördes upp på nämnda lista, *dels* samtliga konsekvenser som ett delvist eller fullständigt genomförande av planen eller projektet har eller kan få för detta område efter nämnda tidpunkt.

Den andra frågan

63 Med hänsyn till svaret på den tredje frågan – enligt vilket den behöriga myndigheten, vad gäller en sådan bedömning i efterhand som den som är aktuell i det nationella målet, är skyldig att beakta kraven i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet – saknas anledning att besvara den andra frågan.

Den fjärde frågan

64 Den hänskjutande domstolen har ställt den fjärde frågan för att få klarhet i huruvida livsmiljödirektivet ska tolkas så, att när det görs en ny bedömning av konsekvenserna för det berörda området i syfte att rätta fel som konstaterats beträffande den tidigare bedömning som gjorts innan området fördes upp på listan över områden av gemenskapsintresse eller beträffande den bedömning i efterhand som gjorts i enlighet med artikel 6.2 i livsmiljödirektivet, trots att planen eller projektet redan har genomförts, så får kraven på en kontroll som görs i samband med en sådan bedömning ändras med anledning av att beslutet att godkänna planen eller projektet var omedelbart verkställbart, av att begäran om interimistiska åtgärder hade avslagits och av att avslagsbeslutet inte längre kunde överklagas.

65 Den hänskjutande domstolen vill också få klarhet i huruvida artikel 6.4 i livsmiljödirektivet ska tolkas så, att kraven på den kontroll som görs i samband med prövningen av alternativa lösningar kan ändras med anledning av att planen eller projektet redan har genomförts.

66 I likhet med vad som framgår av skälen till beslutet om hänskjutande anser den hänskjutande domstolen att om det inte var möjligt att i samband med en bedömning i efterhand av alternativa lösningar beakta den omständigheten att den aktuella bron redan har byggts med stöd av ett godkännande, så skulle ett omedelbart genomförande av godkännandebeslutet inte bara innebära en risk som är omöjlig att uppskatta – vilket uppenbarligen inte varit lagstiftarens avsikt – för bron och dess byggherre, utan även att full hänsyn inte tagits till de ekonomiska och ekologiska konsekvenserna av ett senare genomförande av ett alternativ. Den hänskjutande domstolen undrar alltså om det i samband med prövningen av alternativen är möjligt att även beakta kostnaderna, de ekologiska konsekvenserna – särskilt för de livsmiljöer och arter som skyddas genom livsmiljödirektivet – och de ekonomiska följderna av att man river ett byggnadsverk som redan godkänts och genomförts.

67 I detta avseende erinrar EU-domstolen om att det av punkt 54 ovan framgår att en bedömning i efterhand enligt artikel 6.2 i livsmiljödirektivet ska uppfylla kraven i artikel 6.3 i detta direktiv.

68 Dessa krav kan inte ändras enbart med anledning av att den berörda bron har färdigställts på grundval av ett enligt nationell rätt omedelbart verkställbart beslut om godkännande, eller på grundval av att en begäran om interimistiska åtgärder med yrkande om att bygget inhiberas hade avslagits och att detta avslagsbeslut inte längre kunde överklagas.

69 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 64 i sitt förslag till avgörande, samt mot bakgrund av det i första skälet i livsmiljödirektivet avsedda bevarandemålet för livsmiljöer samt vilda djur och växter, skulle den ändamålsenliga verkan av direktivet nämligen äventyras om interna processregler kunde tillämpas i syfte att begränsa behovet av att rätta sig efter kraven i nämnda direktiv.

70 I likhet med vad kommissionen har gjort gällande, finner EU-domstolen att man vid en ny bedömning av konsekvenserna på ett område av en plan eller ett projekt som redan har genomförts ska ta i beräkning att risken för försämring eller störningar som kan ha betydande konsekvenser, i den mening som avses i artikel 6.2 i livsmiljödirektivet, redan föreligger till följd av att den berörda bron har färdigställts. Det ska mot bakgrund av denna bedömning dessutom vara möjligt att fastställa huruvida nämnda risker skulle kunna förverkligas för det fall att bron fortsätter att nyttjas.

71 Om det vid en sådan ny bedömning framgår att byggandet eller nyttjandet av den aktuella bron redan har gett upphov till eller riskerar att ge upphov till försämringar eller störningar som kan ha betydande konsekvenser för målen i livsmiljödirektivet, återstår dock möjligheten (se punkterna 55–59 ovan) att analogt tillämpa artikel 6.4 i detta direktiv.

72 I denna sistnämnda bestämmelse föreskrivs att om en plan eller ett projekt – trots att slutsatserna av den bedömning som gjorts i enlighet med artikel 6.3 första meningen i livsmiljödirektivet var negativa – måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär, och det inte finns alternativa lösningar, ska medlemsstaten i fråga vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande (dom Solvay m.fl., C-182/10, EU:C:2012:82, punkt 72 och där angiven rättspraxis).

73 Såsom EU-domstolen emellertid vid upprepade tillfällen har slagit fast ska artikel 6.4 i livsmiljödirektivet, i egenskap av undantag från tillståndskravet i artikel 6.3 andra meningen, tolkas restriktivt (dom Solvay m.fl., C-182/10, EU:C:2012:82, punkt 73 och där angiven rättspraxis).

74 Vid prövningen av alternativa lösningar inom ramen för en analog tillämpning av artikel 6.4 i livsmiljödirektivet får man i förevarande fall inte bortse vare sig från eventuella störningar eller försämringar till följd av byggandet och nyttjandet av den ifrågavarande bron, eller från eventuella fördelar med densamma. Prövningen av alternativa lösningar kräver alltså att det görs en avvägning mellan å ena sidan miljökonsekvenserna av att bron behålls eller att brons nyttjande begränsas, däri inbegripet att bron stängs av eller rent av rivs, och å andra sidan de väsentliga allmänintressen som var anledningen till att bron uppfördes.

75 Vad gäller de åtgärder som skulle kunna beaktas i samband med prövningen av alternativ, inbegripet möjligheten att riva en sådan bro som den som är aktuell i det nationella målet, konstaterar EU-domstolen att om en åtgärd riskerar att ge upphov till försämringar eller störningar som kan ha betydande konsekvenser i den mening som avses i artikel 6.2 i livsmiljödirektivet, så är, i likhet med vad kommissionen har gjort gällande under förhandlingen, en sådan åtgärd inte förenlig med målet i denna bestämmelse, och den kan alltså inte betraktas som en alternativ lösning i den mening som avses i artikel 6.4 i detta direktiv.

76 För det fall att intresse- och prioritetsavvägningen skulle resultera i att den redan byggda bron ska rivas, måste varje förslag till rivning – på samma sätt som med det ursprungliga förslaget att bygga bron –, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 69 i sitt förslag till avgörande, betraktas som ”planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som … kan påverka området på ett betydande sätt” i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet. Förslaget ska därvid bli föremål för prövning på det sätt som krävs i nämnda bestämmelse innan det kan genomföras.

77 Vad gäller kostnaden för de åtgärder som skulle kunna beaktas inom ramen för prövningen av alternativ, inbegripet rivning av den redan byggda bron, såsom angetts av den hänskjutande domstolen, konstaterar EU-domstolen följande. I likhet med vad generaladvokaten har påpekat i punkt 70 i sitt förslag till avgörande kan kostnadens betydelse inte jämföras med betydelsen av det i livsmiljödirektivet uppställda bevarandemålet för livsmiljöer samt vilda djur och växter. Med hänsyn till att artikel 6.4 i detta direktiv ska tolkas restriktivt (se punkt 73 ovan) kan det inte godtas att enbart kostnaden för sådana åtgärder är avgörande för valet av alternativa lösningar i enlighet med nämnda bestämmelse.

78 Mot bakgrund av det ovanstående ska den fjärde frågan besvaras enligt följande:

— Livsmiljödirektivet ska tolkas så, att när det görs en ny bedömning av konsekvenserna för ett område i syfte att rätta fel som konstaterats beträffande den tidigare bedömning som gjorts innan området fördes upp på listan över områden av gemenskapsintresse eller beträffande den bedömning i efterhand som gjorts i enlighet med artikel 6.2 i livsmiljödirektivet, trots att planen eller projektet redan har genomförts, så får kraven på en kontroll som görs i samband med en sådan bedömning inte ändras med anledning av att beslutet att godkänna planen eller projektet var omedelbart verkställbart, av att begäran om interimistiska åtgärder hade avslagits och av att avslagsbeslutet inte längre kunde överklagas. Denna bedömning ska dessutom beakta de risker för försämringar eller störningar som kan ha betydande konsekvenser i den mening som avses i artikel 6.2, vilka eventuellt uppstått till följd av att planen eller projektet genomförts.

— Artikel 6.4 i livsmiljödirektivet ska tolkas så, att kraven på den kontroll som görs i samband med prövningen av alternativa lösningar inte får ändras med anledning av att planen eller projektet redan har genomförts.

Rättegångskostnader

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

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

1) Artikel 6.2 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter ska tolkas så, att en plan eller ett projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändig för skötseln och förvaltningen av ett område, och som efter en bedömning som inte är förenlig med artikel 6.3 i detta direktiv har godkänts innan det att området upptogs på listan över områden av gemenskapsintresse, ska underkastas en av de behöriga myndigheterna i efterhand genomförd bedömning av planens eller projektets konsekvenser för detta område, om denna bedömning utgör den enda lämpliga åtgärden för att förhindra att genomförandet av planen eller projektet medför försämringar eller störningar som kan ha betydande konsekvenser för målen med detta direktiv. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att avgöra om dessa villkor är uppfyllda.

2) Artikel 6.2 i direktiv 92/43 ska tolkas så, att om – under sådana omständigheter som de i det nationella målet – en bedömning i efterhand av konsekvenserna på det berörda området av en plan eller ett projekt, vars genomförande påbörjades efter det att området förts upp på listan över områden av gemenskapsintresse, visar sig vara nödvändig, så ska denna bedömning göras i enlighet med kraven i artikel 6.3 i detta direktiv. En sådan bedömning

ska avse dels samtliga omständigheter vid den tidpunkt då området fördes upp på nämnda lista, dels samtliga konsekvenser som ett delvist eller fullständigt genomförande av planen eller projektet har eller kan få för detta område efter nämnda tidpunkt.

3) **Direktiv 92/43 ska tolkas så, att när det görs en ny bedömning av konsekvenserna för ett område i syfte att rätta fel som konstaterats beträffande den tidigare bedömning som gjorts innan området fördes upp på listan över områden av gemenskapsintresse eller beträffande den bedömning i efterhand som gjorts i enlighet med artikel 6.2 i direktivet, trots att planen eller projektet redan har genomförts, så får kraven på en kontroll som görs i samband med en sådan bedömning inte ändras med anledning av att beslutet att godkänna planen eller projektet var omedelbart verkställbart, av att begäran om interimistiska åtgärder hade avslagits och av att avslagsbeslutet inte längre kunde överklagas. Denna bedömning ska dessutom beakta de risker för försämringar eller störningar som kan ha betydande konsekvenser i den mening som avses i artikel 6.2, vilka eventuellt uppstått till följd av att planen eller projektet genomförts.**

Artikel 6.4 i direktiv 92/43 ska tolkas så, att kraven på den kontroll som görs i samband med prövningen av alternativa lösningar inte får ändras med anledning av att planen eller projektet redan har genomförts.

Underskrifter