Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

16. juli 2020*

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – direktiv 92/43/EØF – artikel 6 – bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter – særlige bevaringsområder – anlæggelse af en vejstrækning – vurdering af dette projekts virkninger på det pågældende særlige bevaringsområde – tilladelse – bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser«

I sag C-411/19,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien) ved afgørelse af 16. januar 2019, indgået til Domstolen den 27. maj 2019, i sagen

WWF Italia Onlus,

Lega Italiana Protezione Uccelli Onlus,

Gruppo di Intervento Giuridico Onlus,

Italia Nostra Onlus,

Forum Ambientalista,

FC m.fl.

mod

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Azienda Nazionale Autonoma Strade SpA (ANAS),

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, M. Safjan, formanden for Første Afdeling, J.-C. Bonichot (refererende dommer), og dommer N. Jääskinen,

generaladvokat: J. Kokott,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

* Processprog: italiensk.

efter at der er afgivet indlæg af:

– WWF Italia Onlus, Lega Italiana Protezione Uccelli Onlus, Gruppo di Intervento Giuridico Onlus, Italia Nostra Onlus, Forum Ambientalista og FC m.fl. ved avvocati G. Viglione og N. Tsuno,

– den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato G. Palatiello,

– den tjekkiske regering ved M. Smolek, J. Vláčil og L. Dvořáková, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved G. Gattinara og C. Hermes, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 6 i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT 1992, L 206, s. 7, herefter »habitatdirektivet«).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem WWF Italia Onlus, Lega Italiana Protezione Uccelli Onlus, Gruppo di Intervento Giuridico Onlus, Italia Nostra Onlus, Forum Ambientalista og FC m.fl. på den ene side og Presidenza del Consiglio dei Ministri (formandskabet for ministerrådet, Italien) og Azienda Nazionale Autonoma Strade SpA (ANAS) på den anden side vedrørende lovligheden af afgørelsen af 1. december 2017, hvorved ministerrådet fastslog, at det foreløbige projekt vedrørende en vejforbindelse nord for Rom (Italien) ad »den grønne rute« mellem Monte Romano Est (Italien) og Tarquinia Sud (Italien) var i overensstemmelse med miljøkravene, og af afgørelsen af 28. februar 2018, hvorved Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (tværministerielt udvalg for økonomisk planlægning, Italien) (herefter »CIPE«) godkendte dette foreløbige projekt.

Retsforskrifter

EU-retten

3 I syvende betragtning til habitatdirektivet er det anført, at »samtlige udpegede områder, herunder dem, der er udlagt som særligt beskyttede områder eller i fremtiden vil blive det i medfør af Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle [EFT 1979, L 103, s. 1], bør indgå som led i det sammenhængende europæiske økologiske net«.

4 I habitatdirektivets artikel 1, litra l), er et »særligt bevaringsområde« defineret som »et område af fællesskabsbetydning, som medlemsstaterne har udpeget ved en retsakt, en administrativ bestemmelse og/eller en aftale, og hvor der gennemføres de bevaringsforanstaltninger, der er nødvendige for at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for de naturtyper og/eller de arter, for hvilke lokaliteten er udpeget«.

5 Dette direktivs artikel 3, stk. 1 og 2, bestemmer følgende:

»1. Der oprettes et sammenhængende europæisk økologisk net af særlige bevaringsområder under betegnelsen Natura 2000. Dette net, der består af lokaliteter, der omfatter de naturtyper, der er nævnt i bilag I, og levesteder for de arter, der er nævnt i bilag II, skal sikre opretholdelse eller i givet fald genopretning af en gunstig bevaringsstatus for de pågældende naturtyper og levestederne for de pågældende arter i deres naturlige udbredelsesområde.

Natura 2000-nettet omfatter ligeledes de særligt beskyttede områder, som medlemsstaterne har udlagt i medfør af direktiv 79/409/EØF.

2. Hver medlemsstat bidrager til oprettelsen af Natura 2000 i forhold til andelen af naturtyperne og levestederne for arterne efter stk. 1, der er repræsenteret på dens område. I overensstemmelse med artikel 4 udpeger hver stat med henblik herpå lokaliteter som særlige bevaringsområder under hensyn til målene i stk. 1.«

6 Habitatdirektivets artikel 6 bestemmer følgende:

»1. For de særlige bevaringsområder iværksætter medlemsstaterne de nødvendige bevaringsforanstaltninger, hvilket i givet fald kan indebære hensigtsmæssige forvaltningsplaner, som er specifikke for lokaliteterne eller integreret i andre udviklingsplaner, samt de relevante retsakter, administrative bestemmelser eller aftaler, der opfylder de økologiske behov for naturtyperne i bilag I og de arter i bilag II, der findes på lokaliteterne.

2. Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget, for så vidt disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for dette direktivs målsætninger.

3. Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. På baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne på lokaliteten, og med forbehold af stk. 4, giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de – hvis det anses for nødvendigt – har hørt offentligheden.

4. Hvis en plan eller et projekt, på trods af at virkningerne på lokaliteten vurderes negativt, alligevel skal gennemføres af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, fordi der ikke findes nogen alternativ løsning, træffer medlemsstaten alle nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 beskyttes. Medlemsstaten underretter Kommissionen om, hvilke kompensationsforanstaltninger der træffes.

Hvis der er tale om en lokalitet med en prioriteret naturtype og/eller en prioriteret art, kan der alene henvises til hensynet til menneskers sundhed og den offentlige sikkerhed eller væsentlige gavnlige virkninger på miljøet, eller, efter udtalelse fra Kommissionen, andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser.«

7 Det nævnte direktivs artikel 7 bestemmer følgende:

»Forpligtelserne i artikel 6, stk. 2, 3 og 4, i nærværende direktiv træder i stedet for forpligtelserne i artikel 4, stk. 4, første punktum, i direktiv 79/409/EØF, for så vidt angår de områder, der er udlagt som særligt beskyttede efter artikel 4, stk. 1, eller tilsvarende anerkendt efter artikel 4, stk. 2, deri, fra datoen for nærværende direktivs iværksættelse eller fra den dato, hvor en medlemsstat har udlagt eller anerkendt områderne efter direktiv 79/409/EØF, hvis denne dato er senere.«

Italiensk ret

Lovdekret nr. 163/2006

8 I henhold til decreto legislativo n. 163 – Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (lovdekret nr. 163 om lov om offentlige kontrakter vedrørende bygge- og anlægsarbejder, tjenesteydelser og vareindkøb til gennemførelse af direktiv 2004/17/EF og 2004/18/EF) af 12. april 2006 (GURI nr. 100 af 2.5.2006) (herefter »lovdekret nr. 163/2006«) er proceduren for udarbejdelse af et projekt vedrørende infrastrukturarbejder opdelt i to faser, nemlig det foreløbige projekt og det endelige projekt.

9 Artikel 165 i lovdekret nr. 163/2006, der har overskriften »Det foreløbige projekt. Procedure for miljøvurdering og placering«, bestemmer følgende i stk. 3, 5 og 7:

»3. Ud over at opfylde bestemmelserne i det tekniske bilag, som er omhandlet i bilag XXI, skal det foreløbige projekt vedrørende infrastrukturarbejder ved hjælp af passende kortmateriale vise de berørte områder, eventuelle bræmmer i disse og de nødvendige bevarelsesforanstaltninger; projektet skal ligeledes angive og vise ydeevneegenskaber, funktionelle specifikationer og udgiftslofter for den infrastruktur, der skal udføres, inklusive loftet for udgifter til de eventuelle kompenserende arbejder og foranstaltninger vedrørende de territoriale og sociale konsekvenser, som er snævert forbundet med anlæggets funktion, dog ikke over 2% af de samlede udgifter til anlægget. Denne procentdel skal ligeledes dække udgifterne til at afbøde de virkninger for miljøet, som er blevet klarlagt i forbindelse med proceduren for miljøvurdering, uden at dette berører eventuelle andre foranstaltninger, som skal vedtages for at overholde specifikke fællesskabsforpligtelser. Hvis de nationale bestemmelser fastsætter, at anlægget skal vurderes med hensyn til dets virkninger på miljøet, skal det foreløbige projekt ligeledes ledsages af en undersøgelse af virkningerne på miljøet og offentliggøres i overensstemmelse med procedurerne herfor i den relevante nationale og regionale lovgivning.

[…]

5. Det foreløbige projekt som udformet i overensstemmelse med bestemmelserne i denne artikel godkendes af CIPE.

[…]

7. Godkendelsen giver anledning til, at der, såfremt det kræves efter den gældende lovgivning, foretages en vurdering af, om anlægget er i overensstemmelse med miljøkravene, og konkretiserer i alle byplanmæssige og bygningsmæssige henseender aftalen mellem staten og regionen om dets placering med automatisk tilpasning af de byplanmæssige instrumenter, som er i kraft eller vedtaget.«

10 Dette lovdekrets artikel 166, der har overskriften »Det endelige projekt. Den almene nytte af anlægget«, fastsætter følgende i stk. 1 og 5:

»1. Det endelige infrastrukturprojekt ledsages af en rapport fra udvikleren, som attesterer, at det er i overensstemmelse med det foreløbige projekt og de eventuelle krav, som er pålagt i forbindelse med godkendelsen, og navnlig de miljømæssige krav og kravene vedrørende anlæggets placering. Projektet ledsages af en angivelse af de eventuelle afhjælpende og kompenserende arbejder og foranstaltninger vedrørende de miljømæssige, territoriale og sociale virkninger.

[…]

5. Godkendelsen af det endelige projekt, der vedtages med et flertal af CIPE-medlemmernes stemmer, erstatter enhver anden tilladelse, godkendelse eller udtalelse, uanset benævnelse, og giver tilladelse til at udføre og – med hensyn til produktionsanlæg af strategisk betydning – udnytte alle de anlæg, tjenesteydelser og aktiviteter, som er omhandlet i det godkendte projekt.«

11 Det nævnte lovdekrets artikel 183, stk. 6, bestemmer følgende:

»Afgørelsen om overensstemmelse med miljøkravene vedtages af CIPE samtidig med godkendelsen af det foreløbige projekt. I tilfælde af en begrundet indsigelse fra Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio [(minister for miljø og naturbeskyttelse)] eller fra Ministro per i beni e le attività culturali [(minister for kulturværdier og -aktiviteter)] vedtages afgørelsen om overensstemmelse med miljøkravene af ministerrådet, der træffer afgørelse på førstkommende møde. Det endelige projekts overensstemmelse med kravene [som fastsat i denne afgørelse] prøves i henhold til artikel 185, stk. 4.«

12 Artikel 185, stk. 4 og 5, i lovdekret nr.163/2006 fastsætter følgende:

»4. Udvalget [for miljøvurdering]

a) meddeler inden 30 dage efter forslagsstillerens forelæggelse af det endelige projekt Ministeriet for Miljø og Naturbeskyttelse eventuelle uoverensstemmelser mellem dette og det foreløbige projekt

b) afgiver inden 60 dage efter denne forelæggelse udtalelse til nævnte ministerium om det endelige projekts overensstemmelse med kravene i afgørelsen om overensstemmelse med miljøkravene og om den korrekte gennemførelse af de bestemmelser og krav, som er fastsat ved dekretet om overensstemmelse med miljøkravene.

5. Hvis det endelige projekt afviger fra det foreløbige projekt, informerer udvalget [for miljøvurdering] ministeren for miljø og naturbeskyttelse, som – hvis denne, efter at udvalget har vurderet spørgsmålet, finder, at forskellen mellem det foreløbige projekt og det endelige projekt medfører en væsentlig ændring af projektets samlede indvirkning på miljøet – inden for 30 dage efter meddelelsen fra den ordregivende enhed, koncessionshaveren eller hovedentreprenøren anmoder om opdatering og fornyet offentliggørelse af undersøgelsen af virkningerne på miljøet, bl.a. for at give de berørte offentlige og private aktører mulighed for eventuelt at afgive bemærkninger.

Opdateringen af undersøgelsen af virkningerne på miljøet kan kun vedrøre den del af projektet, som er berørt af ændringen. Hvis bestemmelserne og kravene i afgørelsen om overensstemmelse med miljøkravene ikke er overholdt, sørger den nævnte minister, efter pålæg om at bringe forholdet i orden, for, at der gives meddelelse om den manglende overholdelse på mødet med tjenestegrenene med henblik på en eventuel fornyet undersøgelse.«

Dekret fra republikkens præsident nr. 357 af 8. september 1997

13 Habitatdirektivet blev gennemført i italiensk ret ved decreto del presidente della Repubblica n. 357 – Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43 (dekret fra republikkens præsident nr. 357 om bestemmelser om gennemførelse af direktiv 92/43) af 8. september 1997 (almindeligt tillæg til GURI nr. 248 af 23.10.1997).

14 Dekretets artikel 5, der har overskriften »Vurdering af virkninger«, bestemmer følgende:

»1. Ved den fysiske planlægning og programmering skal der tages hensyn til den økologiske og miljømæssige værdi af foreslåede lokaliteter af fællesskabsbetydning, lokaliteter af fællesskabsbetydning og særlige bevaringsområder.

2. Forslagsstillerne til fysiske udviklingsplaner og by- og sektorplaner […] udarbejder en undersøgelse […] med henblik på at identificere og vurdere de eventuelle virkninger af planen på den pågældende lokalitet under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. De fysiske udviklingsplaner, som skal vurderes med hensyn til deres virkninger, forelægges, hvis de er af national betydning, Ministeriet for Miljø og Naturbeskyttelse og, hvis de er af betydning på regionalt, interregionalt, provins- eller kommunalt plan, for de kompetente regioner og selvstyrende provinser.

3. Forslagsstillerne til arbejder, der ikke er direkte forbundet med og nødvendige for at opretholde en gunstig bevaringsstatus for arter og naturtyper på lokaliteten, men som i sig selv eller i forbindelse med andre arbejder kan påvirke lokaliteten væsentligt, fremlægger med henblik på vurderingen af virkningerne en undersøgelse, der i overensstemmelse med retningslinjerne i bilag G identificerer og vurderer […] de vigtigste virkninger, som disse arbejder kan have på den foreslåede lokalitet af fællesskabsbetydning, på lokaliteten af fællesskabsbetydning eller på det særlige bevaringsområde under hensyn til bevaringsmålsætningerne for disse.

4. For de projekter vedrørende foreslåede lokaliteter af fællesskabsbetydning, lokaliteter af fællesskabsbetydning og særlige bevaringsområder som defineret i nærværende bestemmelser, der skal gennemgå en procedure for vurdering af deres virkninger på miljøet […], foretages vurderingen i forbindelse med den ovennævnte procedure, som i et sådant tilfælde også skal tage hensyn til projekternes direkte og indirekte virkninger på de arter og naturtyper, for hvilke disse områder og lokaliteter er udpeget. Med henblik herpå skal den undersøgelse af virkningerne på miljøet, som er foretaget af forslagsstilleren, indeholde oplysninger vedrørende projektets forenelighed med de bevaringsmålsætninger, der er fastsat i nærværende bestemmelser […]

[…]

8. Inden myndigheden endeligt godkender planen eller foranstaltningen, akterer den vurderingen af virkningerne og fastsætter, hvor det er relevant, de nærmere bestemmelser om høring af den offentlighed, som berøres af gennemførelsen af denne plan eller foranstaltning.

9. Hvis planen eller et projektet, på trods af at virkningerne på lokaliteten vurderes negativt, alligevel skal gennemføres af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, fordi der ikke findes nogen alternativ løsning, træffer de kompetente forvaltningsgrene alle nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre den globale sammenhæng i Natura 2000-nettet og underretter Ministeriet for Miljø og Naturbeskyttelse med henblik på de formål, der er beskrevet i artikel 13.

10. Hvis der er tale om en lokalitet med prioriterede naturtyper og prioriterede arter, kan en plan eller foranstaltning, som vurderes at kunne have negative virkninger på lokaliteten af fællesskabsbetydning, kun gennemføres under henvisning til hensynet til menneskers sundhed og den offentlige sikkerhed eller væsentlige gavnlige virkninger på miljøet, eller, efter udtalelse fra Europa-Kommissionen, andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser.«

15 Samme dekrets artikel 6, der har overskriften »Særligt beskyttede områder«, bestemmer følgende:

»1. Natura 2000-nettet omfatter de særligt beskyttede områder, som er fastsat ved direktiv 79/409 […]

2. De forpligtelser, som er fastlagt i artikel 4 og 5, gælder også for de særligt beskyttede områder i henhold til stk. 1.«

Dekret fra ministeren for miljø, natur- og havbeskyttelse af 6. december 2016

16 I Decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (dekret fra ministeren for miljø, natur- og havbeskyttelse) af 6. december 2016 (GURI nr. 301 af 27.12.2016) om udpegning af et særligt bevaringsområde i det alpine biogeografiske område, et særligt bevaringsområde i det kontinentale biogeografiske område og 140 særlige bevaringsområder i det biogeografiske Middelhavsområde, der er beliggende i regionen Lazio, i henhold til artikel 3, stk. 2, i dekret fra republikkens præsident nr. 357 af 8. september 1997 udpeges bl.a., i artikel 1, stk. 3, området »Fiume Mignone (basso corso)« som særligt bevaringsområde.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

17 Tvisten i hovedsagen vedrører godkendelsen af det foreløbige projekt vedrørende anlæggelse af en ca. 18 km lang vejstrækning på statsvej nr. 675, som forbinder Monte Romano Est med Tarquinia Sud i Lazio. Dette anlægsarbejde skal lette forbindelsen i Italien dels mellem havnen i Civitavecchia og motorvej A1 fra Milano til Napoli, dels mellem knudepunktet Orte, industriområdet i Terni og ruten Ancona-Perugia.

18 I 2004 afgav Ministeriet for miljø, natur- og havbeskyttelse en positiv udtalelse om anlæggelsen af denne vejstrækning ad en såkaldt »violet rute«. CIPE godkendte dette første projekt ved afgørelse nr. 11/2011.

19 I 2015 indsendte ANAS, der skulle udføre arbejdet, imidlertid et alternativt projekt – den såkaldte »grønne rute« – på grund af de høje omkostninger ved »den violette rute«.

20 Udvalget for miljøvurdering under Ministeriet for miljø, natur- og havbeskyttelse afgav en negativ udtalelse om dette nye projekt, idet det anførte, at de økonomiske omkostninger ved »den violette rute« kunne mindskes ved at opdele denne rute i to strækninger. Denne negative udtalelse var begrundet med, at projektet vedrørende »den grønne rute« ikke omfattede en grundig undersøgelse af projektets virkninger på miljøet, og at det påvirkede en lokalitet af fællesskabsbetydning i Natura 2000-nettet, nemlig området »Fiume Mignone (basso corso)«.

21 Henset til denne negative udtalelse anmodede Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (Ministeriet for infrastruktur og transport, Italien) formandskabet for ministerrådet om at iværksætte proceduren i henhold til artikel 183, stk. 6, i lovdekret nr. 163/2006. Formandskabet for ministerrådet anmodede Ministeriet for miljø, natur- og havbeskyttelse om at vurdere mulighederne for at begrænse den »den grønne rutes« virkninger på miljøet ved hjælp af afhjælpende og kompenserende foranstaltninger.

Dette ministeriums udvalg for miljøvurdering afgav en ny negativ udtalelse om denne rute, idet det fremhævede, at det ikke var muligt at afhjælpe de skadelige virkninger ved hjælp af krav eller andre foranstaltninger, og anførte, at »den violette rute« i alle henseender var at foretrække.

22 Ved afgørelse af 1. december 2017 fastslog ministerrådet ikke desto mindre, at det foreløbige projekt vedrørende »den grønne rute« var i overensstemmelse med miljøkravene, og begrundede sin afgørelse med et hensyn til væsentlige samfundsinteresser, nemlig færdiggørelse af en strategisk rute, som indgår i det transeuropæiske transportnet (TEN-T). Ministerrådet krævede imidlertid, at forslagsstilleren ved udfærdigelsen af det endelige projekt færdiggjorde undersøgelsen af den pågældende rutes virkninger på miljøet og overholdt de landskabs- og miljømæssige krav, henstillinger og anbefalinger fra det møde med tjenestegrenene, der var indkaldt af Ministeriet for Infrastruktur og Transport.

23 Den 28. februar 2018 godkendte CIPE på visse betingelser det foreløbige projekt vedrørende »den grønne rute«. CIPE anmodede ANAS om at udarbejde det endelige projekt og undersøgelsen af virkningerne på miljøet og pålagde regionen Lazio at efterprøve denne undersøgelse, bl.a. for at identificere eventuelle nødvendige supplerende afhjælpende og kompenserende foranstaltninger.

24 Flere miljøorganisationer og private anlagde sag ved Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien) til prøvelse af ministerrådets afgørelse af 1. december 2017 og CIPE's afgørelse af 28. februar 2018.

25 Denne domstol er af den opfattelse, at forvaltningen har vægtet økonomiske interesser og færdiggørelsen af en vejstrækning i det transeuropæiske transportnet (TEN-T) højere end beskyttelsen af miljøet og udskudt det til stadiet for det endelige projekt at finde passende løsninger til beskyttelse af den pågældende lokalitet af fællesskabsbetydning ved hjælp af kompenserende og afhjælpende foranstaltninger, selv om muligheden herfor er blevet udelukket af udvalget for miljøvurdering under Ministeriet for miljø, natur- og havbeskyttelse. Forvaltningsdomstolen har fremhævet, at forvaltningen selv har anerkendt at have anvendt en integreret tilgang ved at foretage en samlet vurdering af de miljømæssige, landskabsmæssige, kulturelle og socioøkonomiske aspekter. Under disse omstændigheder er den forelæggende ret i tvivl med hensyn til, om vedtagelsen af det omhandlede foreløbige projekt er i overensstemmelse med EU-retten.

26 På denne baggrund har Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er [habitatdirektivets] artikel 6 […], sammenholdt med [Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF om beskyttelse af vilde fugle (EUT 2010, L 20, s. 7)], for så vidt som den finder anvendelse på det foreliggende tilfælde, til hinder for en national primær lovgivning og den hertil knyttede sekundære gennemførelseslovgivning som nævnt ovenfor, som giver organet »i sidste instans« – der har kompetence til at vedtage en positiv miljøkonsekvensvurdering med hensyn til det foreløbige projekt vedrørende arbejder i tilfælde af en begrundet indsigelse fra ministeren for miljø, natur- og havbeskyttelse – mulighed for med henvisning til, at der foreligger bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, at meddele en godkendelse og herved lade proceduren fortsætte, selv om det statslige organ, der er ansvarlig for miljøbeskyttelsen, har fastslået, at det ikke er muligt at træffe kompenserende foranstaltninger vedrørende det projekt under godkendelse, for hvilket der allerede er blevet afgivet en negativ miljøkonsekvensvurdering?

2) Er ovennævnte direktiver til hinder for en løsning som den vedtagne, som med det formål at godkende det foreløbige projekt for arbejder, der er genstand for en VVM-procedure, vægter hensyn til væsentlige samfundsinteresser højere end miljøhensyn, til trods for, at disse interesser udelukkende er baseret på arbejdernes økonomiske [fordelagtighed], deres overensstemmelse med den landskabsmæssige, historiske, kulturelle og socioøkonomiske beskyttelse og behovet for at færdiggøre et transeuropæisk vejnet, i det foreliggende tilfælde det såkaldte TEN-T netværk,

defineret som »Comprehensive« i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1315/2013 af 11. december 2013, selv om der findes en eksisterende alternativ løsning, der allerede er blevet godkendt ud fra et miljømæssigt perspektiv?

3) Er en løsning som den vedtagne, hvorved det ansås for muligt at udsætte gennemførelsen af yderligere undersøgelser og studier af den miljømæssige betydning [af] den vejstrækning, som endnu ikke er blevet godkendt i VVM-henseende – herunder virkningerne på lokaliteten – til stadiet for det endelige projekt, i stedet for at kræve, at forslagsstilleren foretager yderligere vurderinger og undersøgelser for at kompensere for de økonomiske og landskabsmæssige virkninger på [miljøet af] den alternative rute, som allerede er blevet godkendt ud fra et miljømæssigt perspektiv, forenelig med ovennævnte EU-retlige forskrifter?

4) Er de ovennævnte direktiver under sådanne omstændigheder og i tilfælde af, at det første, andet og tredje spørgsmål besvares med, at der er overensstemmelse [med EU-retten], til hinder for en løsning som den vedtagne, hvorefter en negativ udtalelse – der tyder på miljømæssig uoverensstemmelse, der afgives af det kompetente organ under godkendelsesproceduren for det foreløbige projekt vedrørende arbejder, og hvorved mere dybdegående vurderinger af indvirkningen deraf på områdets landskabs- og miljømæssige komponenter udskydes til stadiet for det endelige projekt under specifik henvisning til VVM-undersøgelser og det dertil knyttede krav om passende kompenserende og afhjælpende foranstaltninger vedrørende påvirkningen – ikke skal anses for bindende?

5) Er de ovennævnte direktiver til hinder for en løsning som den vedtagne, hvorved forslagsstilleren vedrørende arbejderne i forbindelse med udarbejdelsen af det endelige projekt anmodes om at iagttage krav, henstillinger og anbefalinger vedrørende de landskabs- og miljømæssige hensyn, der blev fastsat i forbindelse med [det møde med tjenestegrenene], der blev afholdt vedrørende det foreløbige projekt, selv om organet med ansvar for miljøbeskyttelse har fastslået, at der ikke er mulighed for at vedtage kompenserede foranstaltninger vedrørende de forskellige projekter under godkendelse?

6) Er de ovennævnte direktiver til hinder for en løsning som den vedtagne, såfremt forslagsstilleren ligeledes anmodes om at foretage en miljøkonsekvensvurdering af projektet vedrørende arbejder, herunder den såkaldte »passende vurdering«, som er behørigt affattet i henhold til de gældende retsforskrifter, som skal danne grundlag for gennemførelsen af den omhandlede miljøkonsekvensvurdering?

7) Er de ovennævnte direktiver til hinder for en løsning som den vedtagne, hvorved en tredjepart (Regionen Lazio), der er et andet organ end det oprindeligt ansvarlige organ [(Udvalget for miljøvurdering under Ministeriet for miljø, natur- og havbeskyttelse)], er blevet udpeget til at efterprøve den miljøkonsekvensvurdering, der er vedlagt det endelige projekt vedrørende arbejder, også med henblik på at identificere eventuelle efterfølgende nødvendige kompenserende og afhjælpende foranstaltninger til beskyttelse og bevarelse af de miljø- og landskabsmæssige komponenter i det berørte område, idet [Udvalget for miljøvurdering under Ministeriet for miljø, natur- og havbeskyttelse] i henhold til artikel 185, stk. 4 og 5, i lovdekret nr. 163/06 kun gives mulighed for ex post at afgive sin egen udtalelse om, hvorvidt det endelige projekt vedrørende anlæggelsen af den pågældende vej er i overensstemmelse med kravene om landskabs- og miljømæssige hensyn, efter den ovennævnte efterprøvelse?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første og det andet spørgsmål

27 Med det første og det andet spørgsmål, der skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om habitatdirektivets artikel 6, sammenholdt med direktiv 2009/147, for så vidt som dette finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, der giver mulighed for – af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser – at fortsætte proceduren for tilladelse til en plan eller et projekt, hvis indvirkninger på et særligt bevaringsområde ikke kan afhjælpes, og som den kompetente offentlige myndighed allerede har afgivet en negativ udtalelse om, når der findes en alternativ løsning, der allerede er godkendt ud fra et miljømæssigt perspektiv.

28 I henhold til definitionen i habitatdirektivets artikel 1, litra l), er et særligt bevaringsområde »et område af fællesskabsbetydning, som medlemsstaterne har udpeget ved en retsakt, en administrativ bestemmelse og/eller en aftale, og hvor der gennemføres de bevaringsforanstaltninger, der er nødvendige for at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for de naturtyper og/eller de arter, for hvilke lokaliteten er udpeget«.

29 Dette direktivs artikel 6 fastsætter foranstaltninger til beskyttelse af de særlige bevaringsområder. Navnlig fastsætter artikel 6, stk. 3, på hvilke betingelser der kan gives tilladelse til en plan eller et projekt, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendig for den pågældende lokalitets forvaltning, men som kan påvirke denne lokalitet væsentligt.

30 I dekretet fra ministeren for miljø, natur- og havbeskyttelse af 6. december 2016 blev området »Fiume Mignone (basso corso)« udpeget som særligt bevaringsområde. Det fremgår desuden af den forelæggende rets forklaringer, at dette område kan blive væsentligt påvirket af det projekt vedrørende en vejstrækning, som er omhandlet i hovedsagen. Dette projekt er derfor omfattet af anvendelsesområdet for habitatdirektivets artikel 6.

31 Derimod finder direktiv 2009/147 ikke anvendelse på en tvist som den i hovedsagen omhandlede. Sagsøgerne i hovedsagen har ganske vist gjort gældende, at den lille tårnfalk, som er opført i bilag I til dette direktiv, og som derfor er omfattet af særlige beskyttelsesforanstaltninger, findes i det område, som projektet går igennem. Habitatdirektivets artikel 7 fastsætter imidlertid, at forpligtelserne i dette direktivs artikel 6 erstatter de forpligtelser, der følger af opførelsen af en art på listen over beskyttede arter i henhold til direktiv 79/409, der blev kodificeret og suppleret ved direktiv 2009/147, fra den dato, hvor klassificeringen er sket efter direktiv 79/409, såfremt denne dato er senere end datoen for iværksættelsen af habitatdirektivet (jf. i denne retning dom af 13.6.2002, Kommissionen mod Irland, C-117/00, EU:C:2002:366, præmis 25, og af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Białowieża-skoven), C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 109). Det er derfor alene bestemmelserne i habitatdirektivet, der skal fortolkes.

32 Dette direktivs artikel 6, stk. 2, pålægger medlemsstaterne en generel forpligtelse til at træffe passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne i de særlige bevaringsområder samt væsentlige forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget (dom af 7.9.2004, Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, præmis 32, og af 20.9.2007, Kommissionen mod Italien, C-304/05, EU:C:2007:532, præmis 92). Denne forpligtelse bidrager således til den plan om oprettelse af et sammenhængende europæisk økologisk net, som er nævnt i syvende betragtning til det nævnte direktiv (dom af 20.9.2007, Kommissionen mod Italien, C-304/05, EU:C:2007:532, præmis 93).

33 Habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, fastsætter en procedure, der finder anvendelse på de særlige bevaringsområder, og som ved hjælp af en forudgående kontrol skal sikre, at en plan eller et projekt, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendig for lokalitetens forvaltning, men som kan påvirke

en sådan lokalitet væsentligt, alene godkendes, såfremt denne plan eller dette projekt ikke skader lokalitetens integritet (dom af 7.9.2004, Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, præmis 34, af 26.10.2006, Kommissionen mod Portugal, C-239/04, EU:C:2006:665, præmis 19, og af 21.7.2016, Orleans m.fl., C-387/15 og C-388/15, EU:C:2016:583, præmis 43).

34 Den nævnte bestemmelse sondrer således mellem to faser. Den første fase kræver af medlemsstaterne, at de foretager en passende vurdering af en plans eller et projekts virkninger på en beskyttet lokalitet, når der er en mulighed for, at planen eller projektet vil kunne påvirke den omhandlede lokalitet væsentligt. Den anden fase, som i tid ligger efter den nævnte passende vurdering, indebærer, at der kun kan gives tilladelse til planen eller projektet, hvis denne plan eller dette projekt ikke skader den berørte lokalitets integritet (dom af 11.4.2013, Sweetman m.fl., C-258/11, EU:C:2013:220, præmis 29 og 31, og af 7.11.2018, Holohan m.fl., C-461/17, EU:C:2018:883, præmis 31).

35 Habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, foreskriver, at i tilfælde, hvor en plan eller et projekt trods negative konklusioner i den vurdering, der er gennemført i overensstemmelse med dette direktivs artikel 6, stk. 3, første punktum, alligevel skal gennemføres af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, og fordi der ikke findes nogen alternativ løsning, skal medlemsstaten træffe alle nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 beskyttes (dom af 20.9.2007, Kommissionen mod Italien, sag C-304/05, EU:C:2007:532, præmis 81).

36 Eftersom habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, er en undtagelse til det i nævnte artikels stk. 3, andet punktum, nævnte kriterium for at meddele tilladelse, skal denne bestemmelse fortolkes strengt (dom af 20.9.2007, Kommissionen mod Italien, C-304/05, EU:C:2007:532, præmis 82, og af 17.4.2018, Kommissionen mod Polen (Białowieża-skoven), C-441/17, EU:C:2018:255, præmis 189).

37 Det følger således af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, at de kompetente nationale myndigheder i princippet skal afvise at give deres tilslutning til en plan eller et projekt, som risikerer at skade den berørte lokalitets integritet. På trods af de negative virkninger på denne lokalitet kan denne plan eller dette projekt alligevel undtagelsesvis gennemføres på de betingelser, der er fastsat i dette direktivs artikel 6, stk. 4, hvis det er nødvendigt af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser.

38 I et sådant tilfælde følger det af den bevaringsmålsætning for de særlige områder, som ligger til grund for habitatdirektivets artikel 6, at skaderne på den berørte lokalitets integritet skal være så begrænsede som muligt. Direktivets artikel 6, stk. 4, gør imidlertid ikke efter sin ordlyd muligheden for at lade bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser gå forud for beskyttelsen af et særligt bevaringsområde betinget af, at skaderne på dette områdes integritet kan afhjælpes på tilstrækkelig vis. Det har således været hensigten med denne bestemmelse at fastsætte, at målsætningen om at bevare naturtyperne og de vilde dyr og planter i de særlige bevaringsområder under ekstraordinære omstændigheder kan vige for andre hensyn til særligt presserende samfundsinteresser, dog kun såfremt den pågældende medlemsstat træffer de nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at den globale sammenhæng i det europæiske økologiske net Natura 2000 beskyttes.

39 Den forelæggende ret har med hensyn til »den grønne rute« anført, at de bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, som gøres gældende, er baseret på de lavere omkostninger til bygge- og anlægsarbejdet, dets overensstemmelse med beskyttelsen af landskabsmæssige, historiske, kulturelle og socioøkonomiske forhold og behovet for at færdiggøre et transeuropæisk vejnet.

40 I denne henseende bemærkes, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, foreskriver, at skader på et særligt bevaringsområdes integritet, selv hvis de er begrundede, kun må tillades, hvis de reelt ikke kan undgås, dvs. hvis der ikke findes alternative løsninger.

41 Hvad angår de økonomiske omkostninger ved de foranstaltninger, som kan blive taget i betragtning i forbindelse med undersøgelsen af alternativerne, kan det, henset til den strenge fortolkning af habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, jf. nærværende doms præmis 34, ikke tillades, at alene de økonomiske omkostninger ved sådanne foranstaltninger kan være afgørende for valget af alternative løsninger i henhold til denne bestemmelse (dom af 14.1.2016, Grüne Liga Sachsen m.fl., C-399/14, EU:C:2016:10, præmis 77).

42 I den foreliggende sag fremgår det af de oplysninger, som er meddelt Domstolen, at der findes en variant af det i hovedsagen omhandlede projekt, som benævnes »den violette rute«, og som Ministeriet for miljø, natur- og havbeskyttelse afgav en positiv udtalelse om i 2004.

43 Det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve, om »den violette rute« kan anses for at være en alternativ løsning som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, der medfører færre ulemper for integriteten af det særlige bevaringsområde »Fiume Mignone (basso corso)« end »den grønne rute«.

44 På baggrund af ovenstående betragtninger skal det første og det andet spørgsmål besvares med, at habitatdirektivets artikel 6 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national lovgivning, der giver mulighed for – af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser – at fortsætte proceduren for tilladelse til en plan eller et projekt, hvis virkninger på et særligt bevaringsområde ikke kan afhjælpes, og som den kompetente offentlige myndighed allerede har afgivet en negativ udtalelse om, medmindre der findes en alternativ løsning, der medfører færre ulemper for det berørte områdes integritet, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

Det tredje og det fjerde spørgsmål

45 Med det tredje og det fjerde spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om habitatdirektivets artikel 6, hvis en plan eller et projekt i henhold til dette direktivs artikel 6, stk. 3, er blevet vurderet negativt med hensyn til planens eller projektets virkninger på et særligt bevaringsområde, og den pågældende medlemsstat alligevel i henhold til denne artikels stk. 4 har besluttet at gennemføre planen eller projektet af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, som gør det muligt at udskyde det til stadiet for den endelige plan eller det endelige projekt at gennemføre yderligere, mere dybdegående vurderinger og undersøgelser af denne plans eller dette projekts virkninger på dette område og fastsætte passende kompenserende og afhjælpende foranstaltninger.

46 Det tredje og det fjerde spørgsmål indeholder i realiteten tre forskellige spørgsmål.

47 For det første ønsker den forelæggende ret med sine spørgsmål oplyst, om habitatdirektivets artikel 6 skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, som gør det muligt at udskyde det til stadiet for den endelige plan eller det endelige projekt at gennemføre yderligere, mere dybdegående vurderinger og undersøgelser af planens eller projektets virkninger på et særligt beskyttelsesområde, når den indledende plan eller det indledende projekt ikke er blevet godkendt i forbindelse med vurderingen af virkningerne på dette område.

48 I henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, skal den kompetente nationale myndighed afvise at give tilladelse til den påtænkte plan eller det påtænkte projekt, når der er usikkerhed om, hvorvidt der vil være skadelige virkninger for den pågældende lokalitets integritet. Idet denne bestemmelse integrerer forsigtighedsprincippet, gør den det muligt effektivt at forebygge, at beskyttede lokaliteters integritet skades som følge af påtænkte planer eller projekter. Et mindre strengt kriterium for at give tilladelse ville ikke lige så effektivt kunne sikre realiseringen af målsætningen om beskyttelse af de lokaliteter,

som bestemmelsen vedrører (dom af 7.9.2004, Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, præmis 57 og 58, af 11.4.2013, Sweetman m.fl., C-258/11, EU:C:2013:220, præmis 41, og af 21.7.2016, Orleans m.fl., C-387/15 og C-388/15, EU:C:2016:583, præmis 53).

49 Vurderingen i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, må ikke medføre lakuner og skal indeholde fuldstændige, præcise og endelige konstateringer og konklusioner, der kan fjerne enhver rimelig videnskabelig tvivl for så vidt angår virkningerne af de påtænkte arbejder på den pågældende beskyttede lokalitet (jf. i denne retning dom af 11.4.2013, Sweetman m.fl., C-258/11, EU:C:2013:220, præmis 44, og af 15.5.2014, Briels m.fl., C-521/12, EU:C:2014:330, præmis 27).

50 Det følger heraf, at vurderingen i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, ikke gyldigt kan foretages på grundlag af undersøgelser og studier, som gennemføres senere. Når det er blevet fundet nødvendigt at supplere eller uddybe en vurdering af en plans eller et projekts virkninger på et særligt bevaringsområde, kan denne vurdering ikke anses for at være den vurdering, som kræves efter denne bestemmelse.

51 I den foreliggende sag fremgår det af sagsakterne for Domstolen, at den kompetente myndighed udtrykkeligt har angivet, at den ønsker at anvende habitatdirektivets artikel 6, stk. 4. Eftersom habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, er en undtagelse til det i dette direktivs artikel 6, stk. 3, nævnte kriterium for at meddele tilladelse, kan denne bestemmelse kun finde anvendelse, efter at virkningerne af en plan eller et projekt er blevet undersøgt i henhold til bestemmelserne i den nævnte artikel 6, stk. 3 (dom af 21.7.2016, Orleans m.fl., C-387/15 og C-388/15, EU:C:2016:583, præmis 60).

52 Kendskab til disse indvirkninger på bevaringsmålsætningen for den pågældende lokalitet er nemlig en nødvendig forudsætning for, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, kan finde anvendelse, eftersom man ikke kan vurdere betingelserne for denne undtagelsesbestemmelse, hvis disse forhold ikke foreligger. Undersøgelsen af eventuelle bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser og spørgsmålet om eksistensen af alternativer, som er mindre skadelige for miljøet, kræver nemlig en afvejning i forhold til den påtænkte plans eller det påtænkte projekts påvirkning af lokaliteten (dom af 21.7.2016, Orleans m.fl., C-387/15 og C-388/15, EU:C:2016:583, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).

53 Det følger heraf, at den kompetente myndighed i hovedsagen ved anvendelsen af bestemmelserne i habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, nødvendigvis har fundet, at den allerede foretagne negative vurdering af det i hovedsagen omhandlede projekts virkninger på det berørte særlige bevaringsområde var den vurdering, som er omhandlet i dette direktivs artikel 6, stk. 3. Denne vurdering kunne derfor ikke suppleres, således som det er blevet anført i nærværende doms præmis 48.

54 For det andet ønsker den forelæggende ret med det tredje og det fjerde spørgsmål ligeledes oplyst, om habitatdirektivets artikel 6 skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, som gør det muligt at udskyde det til stadiet for den endelige plan eller det endelige projekt at fastsætte afhjælpende foranstaltninger, når den omhandlede plan eller det omhandlede projekt ikke er blevet godkendt i forbindelse med vurderingen af virkningerne på et særligt bevaringsområde.

55 Indledningsvis bemærkes, at ordlyden af habitatdirektivets artikel 6 ikke indeholder nogen henvisning til »afhjælpende foranstaltninger« (dom af 21.7.2016, Orleans m.fl., C-387/15 og C-388/15, EU:C:2016:583, præmis 57).

56 Hvis der med dette udtryk henvises til beskyttelsesforanstaltninger med henblik på at undgå eller mindske en plans eller et projekts skadelige virkninger på den omhandlede lokalitet, medfører det i nærværende doms præmis 49 nævnte krav om, at vurderingen i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, af en plan eller et projekt skal indeholde fuldstændige, præcise og endelige konstateringer og konklusioner, at disse foranstaltninger skal vurderes på samme tid som selve planen eller projektet, og dermed at de skal være integreret i planen eller projektet (jf. i denne retning dom af 21.7.2016, Orleans

m.fl., C-387/15 og C-388/15, EU:C:2016:583, præmis 54). Foranstaltningerne må derfor ikke ændre den pågældende plan eller det pågældende projekt efter denne vurdering. Såfremt man gennem afhjælpende foranstaltninger tillod ændringer af planen eller projektet efter vurderingen af virkningerne på den berørte lokalitet, ville dette nemlig svare til at undlade at vurdere selve disse foranstaltningers samt den endelige plans eller det endelige projekts indvirkning på lokaliteten, i strid med formålene med dette direktivs artikel 6.

57 Habitatdirektivets artikel 6 er derfor til hinder for en lovgivning, som gør det muligt at udskyde fastsættelsen af foranstaltninger til afhjælpning af en plans eller et projekts virkninger på et særligt bevaringsområde til et stadium, som ligger efter den passende vurdering, som er omhandlet i denne artikels stk. 3.

58 For det tredje ønsker den forelæggende ret med det tredje og det fjerde spørgsmål oplyst, om habitatdirektivets artikel 6 skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, som gør det muligt at udskyde det til stadiet for den endelige plan eller det endelige projekt at fastsætte kompensationsforanstaltninger, når den omhandlede plan eller det omhandlede projekt ikke er blevet godkendt i forbindelse med vurderingen af virkningerne på et særligt bevaringsområde.

59 I henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, skal den berørte medlemsstat, hvis en plan eller et projekt, på trods af at virkningerne på den berørte lokalitet vurderes negativt, alligevel skal gennemføres af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, træffe de nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre den globale sammenhæng i Natura 2000.

60 Kompensationsforanstaltningerne skal således, hvor det er relevant, fastsættes efter den passende vurdering af virkningerne i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.

61 Som anført i nærværende doms præmis 51 og 52 kan dette direktivs artikel 6, stk. 4, nemlig kun finde anvendelse, efter at virkningerne af en plan eller et projekt er blevet undersøgt i henhold til bestemmelserne i denne artikels stk. 3.

62 Desuden begrunder selve karakteren af kompensationsforanstaltningerne, at de fastsættes efter den passende vurdering af de negative virkninger af en plan eller et projekt på den berørte lokalitet. Disse foranstaltninger skal i denne henseende have virkninger på et andet plan, bl.a. efter gennemførelsen af den omhandlede plan eller det omhandlede projekt, med henblik på at sikre eller genoprette sammenhængen i hele det europæiske økologiske net Natura 2000, under hensyn til de uundgåelige skader, som planen eller projektet forårsager på det berørte særlige bevaringsområdes integritet.

63 De nødvendige kompensationsforanstaltninger skal derfor fastsættes efter vurderingen i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, hvis det påtænkes at gennemføre den omhandlede plan eller det omhandlede projekt på trods af de negative virkninger på det berørte særlige bevaringsområde, og hvis de øvrige betingelser for anvendelsen af dette direktivs artikel 6, stk. 4, er opfyldt.

64 Henset til ovenstående betragtninger skal det tredje og det fjerde spørgsmål besvares med, at habitatdirektivets artikel 6 skal fortolkes således, at den – såfremt en plan eller et projekt i henhold til dette direktivs artikel 6, stk. 3, er blevet vurderet negativt med hensyn til planens eller projektets virkninger på et særligt bevaringsområde, og den pågældende medlemsstat alligevel i henhold til denne artikels stk. 4 har besluttet at gennemføre planen eller projektet af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser – er til hinder for en national lovgivning, som gør det muligt at supplere planen eller projektet med foranstaltninger til afhjælpning af virkningerne på dette område og fortsætte vurderingen af disse virkninger, efter at planen eller projektet er blevet vurderet negativt i henhold til denne artikels stk. 3, og før planen eller projektet er blevet endeligt vedtaget i henhold til dens stk. 4. Habitatdirektivets artikel 6 er derimod i samme situation ikke til hinder for en lovgivning,

der gør det muligt at fastsætte kompensationsforanstaltningerne i forbindelse med den samme beslutning, forudsat at de øvrige betingelser for anvendelsen af dette direktivs artikel 6, stk. 4, ligeledes er opfyldt.

Det femte og det sjette spørgsmål

65 Med det femte og det sjette spørgsmål, der skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om habitatdirektivet skal fortolkes således, at det er til hinder for en national lovgivning, som fastsætter, at forslagsstilleren skal foretage en undersøgelse af virkningerne af den omhandlede plan eller det omhandlede projekt på det berørte særlige bevaringsområde og inddrage landskabs- og miljømæssige krav, henstillinger og anbefalinger i den endelige plan eller det endelige projekt, efter at den kompetente myndighed har vurderet denne plan eller dette projekt negativt.

66 For det første bemærkes, at hverken habitatdirektivet eller Domstolens praksis er til hinder for, at det pålægges forslagsstilleren til støtte for sin ansøgning om tilladelse til sin plan eller sit projekt at fremlægge en undersøgelse af planens eller projektets virkninger på det berørte særlige bevaringsområde, på grundlag af hvilken den kompetente myndighed foretager vurderingen af virkningerne på dette område som omhandlet i dette direktivs artikel 6, stk. 3.

67 For det andet fremgår det af ordlyden af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, at denne vurdering ikke påhviler forslagsstilleren, men derimod den kompetente myndighed, dvs. den offentlige myndighed, som medlemsstaterne har udpeget til at udføre de opgaver, der følger af dette direktiv (dom af 7.11.2018, Holohan m.fl., C-461/17, EU:C:2018:883, præmis 44).

68 For det tredje må en plan eller et projekt, således som det er blevet anført i nærværende doms præmis 56, ikke ændres efter vurderingen af planens eller projektets virkninger på det berørte særlige bevaringsområde, idet der derved ville blive rejst tvivl om den fuldstændige og endelige karakter af denne vurdering og om den garanti, som den udgør for bevaringen af dette område. Forslagsstilleren kan derfor ikke pålægges at inddrage krav, henstillinger og anbefalinger i den omhandlede plan eller det omhandlede projekt, når den kompetente myndighed allerede har vurderet denne plan eller dette projekt negativt, medmindre denne myndighed foretager en ny vurdering af den således ændrede plan eller det således ændrede projekt.

69 For det fjerde vedrører de ændringer, som ikke må foretages af en plan eller et projekt, efter at vurderingen af virkningerne på et særligt bevaringsområde er foretaget, kun sådanne ændringer, som kan have en betydelig indvirkning på dette område. Derimod kan det overlades til forslagsstilleren selv efterfølgende at fastsætte sådanne parametre, med hensyn til hvilke der ikke består nogen videnskabelig tvivl om, at deres virkninger ikke skader lokaliteten (dom af 7.11.2018, Holohan m.fl., C-461/17, EU:C:2018:883, præmis 46).

70 Henset til ovenstående betragtninger skal det femte og det sjette spørgsmål besvares med, at habitatdirektivet skal fortolkes således, at det ikke er til hinder for en national lovgivning, som fastsætter, at forslagsstilleren skal foretage en undersøgelse af virkningerne af den omhandlede plan eller det omhandlede projekt på det berørte særlige bevaringsområde, på grundlag af hvilken den kompetente myndighed foretager vurderingen af disse virkninger. Direktivet er derimod til hinder for en national lovgivning, som gør det muligt at pålægge forslagsstilleren at inddrage landskabs- og miljømæssige krav, henstillinger og anbefalinger i den endelige plan eller det endelige projekt, efter at den kompetente myndighed har vurderet denne plan eller dette projekt negativt, uden at denne myndighed skal foretage en ny vurdering af den således ændrede plan eller det således ændrede projekt.

Det syvende spørgsmål

71 Med det syvende spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om habitatdirektivet skal fortolkes således, at det er til hinder for en national lovgivning, hvorefter der kan udpeges en anden myndighed end den, der har ansvaret for at vurdere virkningerne af en plan eller et projekt på et særligt beskyttelsesområde, til at efterprøve den undersøgelse af virkningerne på dette område, som skal vedlægges den endelige plan eller det endelige projekt.

72 For det første skal habitatdirektivet, eftersom det ikke indeholder angivelser om den kompetente myndighed til at vurdere virkningerne på de særlige bevaringsområder af planer eller projekter, som kan påvirke sådanne områder væsentligt, fortolkes således, at det overlader det til medlemsstaterne at udpege denne myndighed.

73 For det andet skal vurderingen i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 af virkningerne af en plan eller et projekt på det særlige bevaringsområde, således som det er blevet anført i nærværende doms præmis 49, indeholde fuldstændige, præcise og endelige konstateringer og konklusioner, der kan fjerne enhver rimelig videnskabelig tvivl for så vidt angår virkningerne af de påtænkte arbejder på den pågældende beskyttede lokalitet (jf. i denne retning dom af 11.4.2013, Sweetman m.fl., C-258/11, EU:C:2013:220, præmis 44, og af 15.5.2014, Briels m.fl., C-521/12, EU:C:2014:330, præmis 27). Når denne vurdering er blevet foretaget, som det er tilfældet i den foreliggende sag, kan den derfor ikke, således som det er blevet anført i nærværende doms præmis 51-53, fortsættes eller suppleres, hverken af den myndighed, som har foretaget den, eller af en anden myndighed.

74 Det syvende spørgsmål skal derfor besvares med, at habitatdirektivet skal fortolkes således, at selv om det overlader det til medlemsstaterne at udpege den kompetente myndighed til at vurdere virkningerne af en plan eller et projekt på et særligt bevaringsområde under hensyn til de kriterier, som er opstillet i Domstolens praksis, er det til gengæld til hinder for, at nogen myndighed fortsætter eller supplerer denne vurdering, når den først er foretaget.

Sagsomkostninger

75 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Sjette Afdeling) for ret:

1) **Artikel 6 i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en national lovgivning, der giver mulighed for – af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser – at fortsætte proceduren for tilladelse til en plan eller et projekt, hvis virkninger på et særligt bevaringsområde ikke kan afhjælpes, og som den kompetente offentlige myndighed allerede har afgivet en negativ udtalelse om, medmindre der findes en alternativ løsning, der medfører færre ulemper for det berørte områdes integritet, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.**

2) **Artikel 6 i direktiv 92/43 skal – såfremt en plan eller et projekt i henhold til dette direktivs artikel 6, stk. 3, er blevet vurderet negativt med hensyn til planens eller projektets virkninger på et særligt bevaringsområde, og den pågældende medlemsstat alligevel i henhold til denne artikels stk. 4 har besluttet at gennemføre planen eller projektet af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser –fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, som gør det muligt at supplere planen eller projektet med**

foranstaltninger til afhjælpning af virkningerne på dette område og fortsætte vurderingen af disse virkninger, efter at planen eller projektet er blevet vurderet negativt i henhold til denne artikels stk. 3, og før planen eller projektet er blevet endeligt vedtaget i henhold til dens stk. 4. Artikel 6 i direktiv 92/43 er derimod i samme situation ikke til hinder for en national lovgivning, der gør det muligt at fastsætte kompensationsforanstaltningerne i forbindelse med den samme beslutning, forudsat at de øvrige betingelser for anvendelsen af dette direktivs artikel 6, stk. 4, ligeledes er opfyldt.

3) **Direktiv 92/43 skal fortolkes således, at det ikke er til hinder for en national lovgivning, som fastsætter, at forslagsstilleren skal foretage en undersøgelse af virkningerne af den omhandlede plan eller det omhandlede projekt på det berørte særlige bevaringsområde, på grundlag af hvilken den kompetente myndighed foretager vurderingen af disse virkninger. Dette direktiv er derimod til hinder for en national lovgivning, som gør det muligt at pålægge forslagsstilleren at inddrage landskabs- og miljømæssige krav, henstillinger og anbefalinger i den endelige plan eller det endelige projekt, efter at den kompetente myndighed har vurderet denne plan eller dette projekt negativt, uden at denne myndighed skal foretage en ny vurdering af den således ændrede plan eller det således ændrede projekt.**

4) **Direktiv 92/43 skal fortolkes således, at selv om det overlader det til medlemsstaterne at udpege den kompetente myndighed til at vurdere virkningerne af en plan eller et projekt på et særligt bevaringsområde under hensyn til de kriterier, som er opstillet i Domstolens praksis, er det til gengæld til hinder for, at nogen myndighed fortsætter eller supplerer denne vurdering, når den først er foretaget.**

Underskrifter