

Sag C-463/20**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

24. september 2020

Forelæggende ret:

Conseil d'État (Belgien)

Afgørelse af:

4. juni 2020

Sagsøger:

Namur-Est Environnement ASBL

Sagsøgt:

Regionen Vallonien

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
(appeldomstol i forvaltningsretlige sager, afdelingen for forvaltningsretlige sager)**

DOM**I. Stævningens genstand**

- 1 Ved stævning indleveret den 18. januar 2017 anlagde den almennyttige forening NAMUR-EST ENVIRONNEMENT sag med påstand om annullation af den afgørelse, som blev truffet den 27. juni 2016 af generalinspektøren for département de la nature et des forêts (natur- og skovstyrelsen) (herefter »D.N.F.«) om at undtage aktieselskabet SAGREX (herefter »SAGREX«) for de dyre- og plantebeskyttelsesforanstaltninger, der er defineret i artikel 2a, 3 og 3a i loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature (lov af 12.7.1973 om naturbeskyttelse) (Moniteur belge nr. 1973A71207 af 11.9.1973, <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/loi/1973/07/12/1973A71207/justel>, herefter »lov om naturbeskyttelse«), med henblik på drift af et kalkstensbrud i Bossimé.

- 2 Den 14. marts 2018 fik S.A. CIMENTERIES CBR tilladelse til at intervenere.

II. De faktiske omstændigheder

- 3 Den 4. november 2008 indgav SAGREX en ansøgning om samlet tilladelse til at genoptage driften i stenbruddet i Bossimé, udgrave en tunnel mellem stenbruddene i Bossue og Lives-sur-Meuse, montere et transportbånd i stenbruddet i Lives-sur-Meuse og anlægge en læsserampe til pramme ved bredden af Meuse.
- 4 Den 12. maj 2010 afgav D.N.F. en negativ udtalelse, som bl.a. indeholdt følgende begrundelser:

»Vi må med undren konstatere, at der i ansøgningen trods det store antal beskyttede arter, som vil blive [påvirket] af projektet, overhovedet ikke henvises til lovens krav om at være i besiddelse af de nødvendige undtagelser for de i gældende lovgivning fastsatte beskyttelsesforanstaltninger vedrørende beskyttede arter.

[...]

Vi finder, at de planlagte tilpasninger før, under og efter byggearbejdet i betragtning af projektets art og omfang ikke reelt vil kunne afbøde eller kompensere for de talrige forventede virkninger, navnlig for så vidt angår ødelæggelse af naturtyper.«

- 5 Den 15. april 2016 indgav SAGREX en ansøgning om indrømmelse af en undtagelse for de dyre- og plantebeskyttelsesforanstaltninger, der er fastsat i lov om naturbeskyttelse. Denne ansøgning var ledsaget af en miljøkonsekvensvurdering (VVM) fra april 2016 med titlen »Ødelæggelse af miljøer og flytning af plantearter med henblik på drift af stenbruddet i Bossimé«.
- 6 Den 27. juni 2016 indrømmede D.N.F. ansøgeren den ønskede undtagelse, hvormed SAGREX fik tilladelse til forsætligt at forstyrre individer af de dyre- og plantearter, som D.N.F. havde nævnt, forringe og ødelægge disse arters levesteder, oprykke, forsætligt ødelægge, fange og bortkøre individer og forringe disse arters levesteder mod at anvende afhjælpende foranstaltninger, som D.N.F. havde nævnt. Der er tale om den anfægtede retsakt.
- 7 Den 30. september 2016 indgav SAGREX ændringsplaner og et VVM-supplement i forbindelse med ansøgningen om samlet tilladelse.
- 8 Der blev afholdt en offentlig høring om det ændrede projekt fra den 21. november til den 21. december 2016, som affødte mange klager.
- 9 Den 21. december 2016 afgav D.N.F. en betinget positiv udtalelse om ansøgningen om samlet tilladelse. Denne udtalelse var bl.a. begrundet som følger:

»Vi finder, at i kraft af de anbefalinger, som anføres i ansøgningen, de forpligtelser, der udspringer af [indrømmelsen af] undtagelsen af 27.6.2016, og de betingelser, der er angivet nedenfor, kan dette projekts betydelige virkninger for naturbeskyttelsen nedbringes til et niveau, der er acceptabelt i betragtning af bl.a. kompensationerne. [...]«

- 10 Den 25. september 2017 gav den kompetente minister afslag på den samlede tilladelse. Denne afgørelse blev gjort til genstand for et særskilt søgsmål om annullation anlagt af intervenienten. Ved dom af 14. maj 2020 blev den kompetente minister frifundet.

III. Parternes anbringender

A. Stævningen med påstand om annullation

- 11 Sagsøgeren har bl.a. påberåbt sig en tilsidesættelse af artikel 2-10 i og bilag I.19 til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EUT 2012, L 26, s. 1).
- 12 Den anfægtede retsakt er en tilladelse, som ikke har været underkastet en miljøkonsekvensvurderingsprocedure i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i direktiv 2011/92, og den myndighed, der har givet tilladelsen, har ikke undersøgt, om en sådan miljøkonsekvensvurderingsprocedure var påkrævet i den foreliggende sag.
- 13 Ifølge artikel 4, stk. 1, i direktiv 2011/92 »skal projekter, der er opført i bilag I, underkastes en vurdering i henhold til artikel 5-10«. Bilag I, punkt 19, omhandler bl.a. »[s]tenbrud og minedrift i åbne brud, hvor minestedets areal er over 25 hektar [...]«, og disse projekter skal [ifølge artikel 2, stk. 1] »undergives et krav om tilladelse og en vurdering af disse indvirkninger [...], inden der gives tilladelse«, og tilladelsen defineres [i artikel 1, stk. 2, litra c)] som den »afgørelse fra den eller de kompetente myndighed(er), som giver bygherren ret til at gennemføre projektet«.
- 14 Projektet falder ind under bilag I til direktiv 2011/92, og undtagelsen blev indrømmet »med henblik på drift af et kalkstensbrud i Bossimé«. Det er derfor nødvendigt med en tilladelse, for at ansøgeren får »ret til at gennemføre projektet«, og udstedelsen af denne tilladelse kunne følgelig først ske efter gennemførelsen af en miljøkonsekvensvurdering »i henhold til [direktivets] artikel 5-10«.
- 15 Under alle omstændigheder skal vurderingsproceduren gennemføres så tidligt som muligt i en beslutningsproces i flere trin. Der blev ganske vist samtidig indgivet en ansøgning om samlet tilladelse til drift af stenbruddet, men denne ansøgning og miljøkonsekvensvurderingen, som ledsagede den, blev indgivet efter ansøgningen

om indrømmelse af en undtagelse og afgørelsen af 27. juni 2016, da miljøkonsekvensvurderingen er dateret i juli 2016.

- 16 »Uddrag af kapitlet om fauna og flora i miljøkonsekvensvurderingen fra 2008 – VVM-supplement efter ændringen af projektet i 2015«, som ledsagede ansøgningen om indrømmelse af en undtagelse, har begrænset rækkevidde og kan ikke udgøre en vurdering af virkninger på miljøet som omhandlet i direktivet.
- 17 Miljøkonsekvensvurderingen indebærer endvidere ligeledes afholdelse af høringer af de berørte myndigheder og offentlighedens deltagelse (artikel 6 i direktiv 2011/92), den kompetente myndigheds undersøgelse af og hensyntagen til de i VVM-rapporten fremlagte oplysninger og oplysninger modtaget via høringer i henhold til artikel 6 (artikel 8 i direktiv 2011/92) samt den kompetente myndigheds inddragelse af denne hensyntagen i afgørelse om tilladelse og information af offentligheden (artikel 9 i direktiv 2011/92), hvilket ikke blev overholdt i den foreliggende sag (og navnlig ikke fasen med deltagelse af offentligheden).

B. Svarkriftet

- 18 Sagsøgte har svaret, at den anfægtede retsakt ikke udgør et projekt som omhandlet i direktiv 2011/92. Den giver ikke tilladelse til drift af et stenbrud, men alene til at undlade at anvende visse bestemmelser i lov om naturbeskyttelse med henblik på indsendelse af en ansøgning om driftstilladelse. Da denne tilladelse ikke kan iværksættes som sådan, udgør den ikke den »afgørelse fra den eller de kompetente myndighed(er), som giver bygherren ret til at gennemføre projektet«. Der er i øvrigt ikke tale om en tilladelse, som indgår i en beslutningsproces i flere trin, og ophavsmanden til den anfægtede retsakt er en anden myndighed end de myndigheder, hvem det påhviler at undersøge ansøgningen om samlet tilladelse, og som handler inden for en anden ramme.

C. Replikken

- 19 Sagsøgeren har i sin replik henvist til forskellige af Domstolens domme, heriblandt dom af 7. januar 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12), om anvendelsen af Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT 1985, L 175, s. 40) på driften af et stenbrud.
- 20 Den anfægtede retsakt er en betingelse sine qua non for driften af stenbruddet og udgør dermed en tilladelse i forbindelse med en beslutningsproces i flere trin. Vurderingsproceduren skal gennemføres så tidligt som muligt. Det forhold, at ophavsmanden til den anfægtede retsakt er en anden myndighed end de myndigheder, som har kompetence til at undersøge ansøgningen om samlet tilladelse, er irrelevant i denne henseende.

- 21 Hvis det antages, at miljøkonsekvensvurderingen først skal foretages i forbindelse med undersøgelsen af ansøgningen om samlet tilladelse, glemmer man for det første, at den kompetente myndighed i beslutningsprocessen skal tage projektets indvirkning på miljøet i betragtning »på et så tidligt stadium som muligt«, og for det andet, at en miljøkonsekvensvurdering, der er foretaget senere, ikke kan så tvivl om den anfægtede retsakt, som giver endelig tilladelse til forsætligt at forstyrre beskyttede arter og forringe eller ødelægge disse arters levesteder, hvorfor vurderingen skal være foretaget inden.

D. Interventionsindlægget

- 22 Intervenienten er af den opfattelse, at selv om projektet vedrørende drift af stenbruddet falder ind under begrebet »projekt« i henhold til direktiv 2011/92, er den anfægtede indrømmelse af undtagelse imidlertid ikke en »tilladelse« i samme direktivs forstand, eftersom den ikke i sig selv giver ret til at gennemføre projektet. Det er nemlig kun kombinationen af de to tilladelser, der »giver [bygherren] ret« til at gennemføre projektet.
- 23 Idet indrømmelsen af undtagelsen er et trin i tilladelsesprocessen, som ikke udgør en primær afgørelse, men en tillægsafgørelse, som kun vedrører visse af projektets virkninger, var det ikke nødvendigt at foretage en miljøkonsekvensvurdering på dette trin.
- 24 Den miljøkonsekvensvurdering, som ledsagede ansøgningen om samlet tilladelse, indeholder en analyse af virkningerne for de beskyttede arter, som er omfattet af indrømmelsen af undtagelsen, hvorfor formålene med direktiv 2011/92 til fulde er opfyldt, for så vidt som vurderingen blev gennemført forud for den primære tilladelse, angår virkningerne for de beskyttede arter og er omfattet af alle de proceduremæssige garantier, der kræves ved direktivet.
- 25 Det kan ikke antages, at projektet på tidspunktet for ansøgningen om indrømmelse af undtagelse var endeligt besluttet i alle enkelheder vedrørende gennemførelsen. Det er derfor i forbindelse med ansøgningen om samlet tilladelse, at ansøgeren skal foretage miljøkonsekvensvurderingen, således at undersøgelsen omfatter det endelige projekt efter den tilpasning, der skal være foretaget i henhold til indrømmelsen af undtagelsen.

E. Sagsøgtes sidste indlæg

- 26 Sagsøgte har gjort gældende, at der ikke findes et lovbestemt eller forskriftsmæssigt forhold mellem ordningen for samlet tilladelse og ordningen for undtagelser for dyre- og plantebeskyttelsesforanstaltningerne. Der findes således ikke en »beslutningsproces« som omhandlet i europæisk retspraksis. Man bør ikke forveksle årsagen, nemlig driften af et stenbrud, med virkningerne heraf, nemlig de ødelæggende virkninger for dyre- eller plantearter.

F. Intervenientens sidste indlæg

- 27 Intervenienten er af den opfattelse, at direktiv 2011/92 er blevet overholdt, selv om den offentlige høring fandt sted efter vedtagelsen af den anfægtede retsakt, eftersom »såvel den egentlige undtagelse som den specifikke miljøkonsekvensvurdering, der beviser overholdelsen af betingelserne i undtagelsen, og VVM-supplementet om fauna og flora (fra april 2016) blev bilagt den ansøgning, som blev sendt i offentlig høring om den primære afgørelse«. Den offentlige høring blev netop afholdt på et tidspunkt, hvor offentligheden reelt fik lejlighed til at fremsende bemærkninger til selve projektet, idet alle muligheder på daværende tidspunkt stadig var åbne.

G. Sagsøgerens sidste indlæg

- 28 Sagsøgeren har fremhævet det forhold, at den anfægtede retsakt er en betingelse sine qua non for driften af stenbruddet. Denne drift og forstyrrelsen af arterne »udgør ét og samme indgreb i det naturlige miljø«. Når flere administrative afgørelser er nødvendige for at give bygherren ret til at gennemføre projektet, er det disse administrative afgørelser tilsammen, som udgør tilladelsen i henhold til direktiv 2011/92. Ansøgningen om indrømmelse af undtagelse har derfor ikke været genstand for en passende miljøkonsekvensvurdering.

IV. Undersøgelse

- 29 Direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EUT 1992, L 206, s. 7) bestemmer i artikel 12 og 13, at medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at indføre en beskyttelsesordning for de dyre- og plantearter, der er nævnt i bilag IV, litra a) og b). I artikel 16 bestemmes det, at medlemsstaterne kan fravige disse foranstaltninger i visse tilfælde og på visse vilkår.
- 30 Hverken direktiv 92/43 eller lov om naturbeskyttelse eller de regionale administrative regler indeholder bestemmelser om miljøkonsekvensvurderinger eller offentlige høringer forud for udstedelsen af tilladelsen til at fravige beskyttelsesforanstaltningerne for dyre- og plantearter.
- 31 Som reaktion på D.N.F.'s negative udtalelse af 12. maj 2010 indgav SAGREX en ansøgning om indrømmelse af undtagelse fra lov om naturbeskyttelse.
- 32 Denne ansøgning om indrømmelse af undtagelse var ledsaget af en VVM fra april 2016 med titlen »Ødelæggelse af miljøer og flytning af plantearter med henblik på drift af stenbruddet i Bossimé«.
- 33 Denne VVM var ledsaget af bl.a. et uddrag af den VVM, som blev foretaget i forbindelse med ansøgningen om samlet tilladelse. Der er tale om »kapitlet om fauna og flora i miljøkonsekvensvurderingen fra 2008 – VVM-supplement efter ændringen af projektet i 2015«, ligeledes fra april 2016.

34 Der fandt ikke en fase med deltagelse af offentligheden sted forud for vedtagelsen af den anfægtede retsakt.

35 Artikel 1, stk. 2, i direktiv 2011/92 indeholder bl.a. følgende definitioner:

a) »projekt«:

- gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder
- andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, herunder sådanne, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden

[...]

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

Direktivets artikel 2, stk. 1, har bl.a. følgende ordlyd: »Medlemsstaterne vedtager de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at projekter, der bl.a. på grund af deres art, dimensioner eller placering kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, undergives et krav om tilladelse og en vurdering af deres indvirkninger på miljøet, inden der gives tilladelse.«

36 Artikel 6 i direktiv 2011/92 har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for, at myndigheder, som på grund af deres særlige ansvar på miljøområdet eller deres lokale og regionale kompetence kan forventes at blive berørt af projektet, får mulighed for at afgive udtalelse om de oplysninger, som bygherren har fremlagt, og om ansøgningen om tilladelse, idet der, hvis det er relevant, tages hensyn til de i artikel 8a, stk. 3, omhandlede tilfælde. Medlemsstaterne udpeger i dette øjemed de myndigheder, der skal høres, enten generelt eller i hvert enkelt tilfælde. Disse myndigheder underrettes om de oplysninger, der er indhentet i henhold til artikel 5. De nærmere regler for denne høring fastsættes af medlemsstaterne.

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

a) ansøgningen om tilladelse

b) det forhold, at projektet er underkastet en procedure med miljøkonsekvensvurdering, og eventuelt at artikel 7 finder anvendelse

c) de kompetente myndigheder, der har ansvaret for at træffe afgørelsen, hvorfra der kan indhentes relevante oplysninger, hvortil kommentarer eller spørgsmål kan

rettes samt nærmere oplysninger om fristerne for fremsendelse af bemærkninger eller spørgsmål

d) karakteren af eventuelle afgørelser eller udkastet til afgørelsen, hvis et sådant foreligger

e) hvorvidt de oplysninger, der er indhentet i henhold til artikel 5, er til rådighed

f) hvornår, hvor og hvordan de relevante oplysninger stilles til rådighed

g) hvilke foranstaltninger der er truffet med henblik på offentlig deltagelse, jf. stk. 5.

3. Medlemsstaterne sikrer, at den berørte offentlighed får adgang til følgende inden for rimelige tidsfrister:

a) alle oplysninger, der er indhentet i henhold til artikel 5

b) i overensstemmelse med national lovgivning de vigtigste rapporter og anbefalinger, der er indgivet til den eller de kompetente myndighed(er) på det tidspunkt, hvor den berørte offentlighed informeres i henhold til nærværende artikels stk. 2

c) i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger, andre end de i stk. 2 i denne artikel omhandlede oplysninger, som har relevans for afgørelsen i overensstemmelse med artikel 8 i nærværende direktiv, og som først er til rådighed, efter at den berørte offentlighed er blevet informeret i henhold til stk. 2 i nærværende artikel.

4. Den berørte offentlighed skal tidligt og effektivt have mulighed for at deltage i de beslutningsprocedurer på miljøområdet, der er nævnt i artikel 2, stk. 2, og skal med henblik herpå have ret til at fremsætte kommentarer og udtalelser, mens alle muligheder stadig står åbne, over for den eller de kompetente myndighed(er), inden der træffes afgørelse vedrørende tilladelsen.

5. De nærmere bestemmelser om information af offentligheden, f.eks. ved opslag inden for en vis radius eller offentliggørelse i lokale dagblade, og om høring af den berørte offentlighed, f.eks. ved skriftlig fremlæggelse eller offentlig høring, fastlægges af medlemsstaterne. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de relevante oplysninger er elektronisk tilgængelige for offentligheden via i det mindste en central portal eller let tilgængelige adgangssteder på det rette administrative niveau.

6. Der fastsættes rimelige tidsrammer for de forskellige faser, der giver tilstrækkelig tid til:

a) at informere de myndigheder, der henvises til i stk. 1, og offentligheden, og

b) at de myndigheder, der henvises til i stk. 1, og den berørte offentlighed kan forberede sig på og opnå reel deltagelse i de beslutningsprocedurer på miljøområdet, der er omfattet af denne artikel.

7. Tidsrammerne for høring af den berørte offentlighed om miljøkonsekvensvurderingsrapporten, jf. artikel 5, stk. 1, må ikke være kortere end 30 dage.«

- 37 I dom af 7. januar 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12), bemærkede Domstolen, at i henhold til første betragtning til direktiv 85/337 skal den kompetente myndighed i beslutningsprocessen »på et så tidligt stadium som muligt« tage det omhandlede projekts virkninger på miljøet i betragtning (præmis 51). »Når den nationale lovgivning fastsætter, at tilladelsesproceduren er opdelt i flere led, hvoraf det ene består af en grundlæggende afgørelse og den anden af en gennemførelsesafgørelse, der ikke kan gå ud over de parametre, der er fastsat ved den grundlæggende afgørelse, skal de virkninger, som projektet kan have på miljøet, derfor identificeres og vurderes under proceduren vedrørende den grundlæggende afgørelse. Det er kun, hvis disse virkninger først kan identificeres under proceduren vedrørende gennemførelsesafgørelsen, at vurderingen må foretages under denne procedure« (præmis 52).
- 38 Domstolen har i øvrigt fastslået følgende: »Det fremgår af opbygningen af og formålet med direktiv 85/337, at [dette direktivs artikel 1, stk. 2] omhandler den afgørelse (i et eller flere led), som gør det muligt for bygherren at påbegynde anlægsarbejdet til gennemførelse af projektet. Henset til disse præciseringer tilkommer det derfor den forelæggende ret at efterprøve, om den i hovedsagen omhandlede rammeanlægsafgørelse og afgørelsen om godkendelse af forbeholdte punkter samlet set udgør en »tilladelse« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktiv 85/337 (jf. herved dom af dags dato, sag C-508/03, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, [EU:C:2006:287], præmis 101 og 102). Endvidere bemærkes, at Domstolen i Wells-dommens præmis 52 har udtalt, at når national ret fastlægger en tilladelsesprocedure i flere led, hvoraf det ene består af en grundlæggende afgørelse og den anden af en gennemførelsesafgørelse, der ikke kan gå ud over de parametre, der er fastsat ved den grundlæggende afgørelse, skal de virkninger, som projektet kan have på miljøet, identificeres og vurderes under proceduren vedrørende den grundlæggende afgørelse. Det er kun, hvis disse virkninger først kan identificeres under proceduren vedrørende gennemførelsesafgørelsen, at vurderingen må foretages under denne procedure« (dom af 4.5.2006, Barker (C-290/03, EU:C:2006:286, præmis 45-47), jf. også dom af 4.5.2006, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (C-508/03, EU:C:2006:287, præmis 104), af 28.2.2008, Abraham m.fl. (C-2/07, EU:C:2008:133, præmis 26), af 17.3.2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest m.fl. (C-275/09, EU:C:2011:154, præmis 32), og af 3.3.2011, Kommissionen mod Irland (C-50/09, EU:C:2011:109, præmis 76 og 77)).
- 39 Domstolen fastslog endvidere i præmis 34 i dom af 17. marts 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest m.fl. (C-275/09, EU:C:2011:154), at det tilkommer den

nationale ret – på baggrund af den gældende nationale lovgivning – at afgøre, hvorvidt en [afgørelse] som den i hovedsagen omhandlede kan opfattes som et led i en godkendelsesprocedure i flere led med henblik på gennemførelse af et projekt som omhandlet i de relevante bestemmelser i direktiv 85/337.

- 40 I den foreliggende sag havde der ikke forud for vedtagelsen af den anfægtede retsakt fundet en fase med deltagelse af offentligheden sted. Fasen med deltagelse af offentligheden fandt primært sted efter vedtagelsen af den anfægtede retsakt i forbindelse med den offentlige høring, der blev afholdt om ansøgningen om samlet tilladelse. Det er derfor vigtigt at undersøge, om direktiv 2011/92 kræver, at der skal finde en fase med deltagelse af offentligheden sted før vedtagelsen af en foranstaltning, som har den anfægtede retsaks rækkevidde og virkninger.
- 41 I den forbindelse skal det bemærkes, at stenbruddet ikke vil kunne drives uden den anfægtede undtagelse. Der er derfor ingen tvivl om, at den anfægtede retsakt udgør en nødvendig betingelse for genoptagelse af driften af stenbruddet. Det er endvidere lige så ubestrideligt, at denne drift ikke ville kunne foregå uden tildeling af en samlet tilladelse, hvis udstedelse er betinget af afholdelsen af en offentlig høring.
- 42 Driften af stenbruddet i Bossimé udgør som sådan et projekt som omhandlet i artikel 1, stk. 2, litra a), i direktiv 2011/92. Denne drift skal i overensstemmelse med direktivets artikel 4, stk. 1, underkastes en miljøkonsekvensvurdering, idet stenbrud af denne type er omfattet af bilag I til direktivet.
- 43 Den anfægtede retsakt har imidlertid alene til formål at tillade forstyrrelsen af dyr og forringelsen af disse arters levesteder. Den primære afgørelse, som giver bygherren ret til at gennemføre projektet, er endvidere den samlede tilladelse, som efter offentlig høring kan afslås eller underkastes strengere betingelser end dem, der er fastsat i den anfægtede retsakt. I den foreliggende sag har myndigheden afslået at give den samlede tilladelse til driften af stenbruddet.
- 44 Den myndighed, der har kompetence til at udstede den samlede tilladelse, skal undersøge samtlige by- og miljømæssige aspekter af projektet vedrørende driften af stenbruddet. I kraft heraf kan den anlægge en strengere bedømmelse af virkningerne af denne drift i lyset af de parametre, som er fastlagt af ophavsmanden til den anfægtede retsakt.
- 45 Der rejser sig derfor det spørgsmål, hvorvidt den anfægtede retsakt og den samlede tilladelse, hvormed der gives tilladelse til driften af stenbruddet, falder ind under samme tilladelse [som omhandlet i artikel 1, stk. 2, litra c), i direktiv 2011/92] for det samme projekt [som omhandlet i samme direktivs artikel 1, stk. 2, litra a)]. I betragtning af de faktiske omstændigheders særlige karakter i lyset af den eksisterende EU-retspraksis er der anledning til ex officio at forelægge Den Europæiske Unions Domstol dette spørgsmål.
- 46 Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, er det nødvendigt tillige at forelægge Domstolen et spørgsmål om dette direktivs krav, eftersom den

anfægtede retsakt, i modsætning til de retsakter, der var omhandlet i de sager, der gav anledning til de ovennævnte domme, navnlig Wells-dommen, ikke reelt er en gennemførelsesafgørelse, men heller ikke udgør en primær afgørelse, idet den primære afgørelse er den samlede tilladelse, der giver ret til driften af stenbruddet.

V. Præjudicielle spørgsmål

1. Falder en afgørelse, »hvormed der gives tilladelse til forstyrrelsen af dyr og forringelsen af disse arters levesteder med henblik på drift af et stenbrud«, og den afgørelse, hvormed der gives tilladelse til eller afslag på denne drift (samlet tilladelse), ind under samme tilladelse [som omhandlet i artikel 1, stk. 2, litra c),] i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet for det samme projekt [som omhandlet i samme direktivs artikel 1, stk. 2, litra a)], såfremt denne drift på den ene side ikke kan foregå uden den første af disse afgørelser, og såfremt den myndighed, der har kompetence til at udstede samlede tilladelser, på den anden side bevarer muligheden for at anlægge en strengere bedømmelse af virkningerne på miljøet af denne drift i forhold til de parametre, som er fastlagt af ophavsmanden til den første afgørelse?

2. Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, ønskes det oplyst, om de krav, der stilles i dette direktiv, navnlig i dets artikel 2, 5, 6, 7 og 8, er tilstrækkeligt overholdt, når fasen med deltagelse af offentligheden ligger senere end vedtagelsen af den afgørelse, »hvormed der gives tilladelse til forstyrrelsen af dyr og forringelsen af disse arters levesteder med henblik på drift af et stenbrud«, men tidligere end vedtagelsen af den primære afgørelse, som giver bygherren ret til at drive stenbruddet?