

Mål C-441/19**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

27 maj 2019

Hänskjutande domstol:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

16 januari 2019

Sökande:

WWF Italia o.n.l.u.s. m.fl.

Svarande:

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Azienda Nazionale Autonoma Strade SpA (ANAS)

Saken i det nationella målet

Talan väckt vid Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio; nedan kallad den hänskjutande domstolen) om ogiltigförklaring av de beslut genom vilka italienska myndigheter har förklarat ett föreslaget vägbyggnadsprojekt förenligt med gällande miljökrav.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Begäran om förhandsavgörande, som ingetts med stöd av artikel 267 FEUF, avser frågan om den nationella lagstiftningen och de administrativa åtgärder som, i det aktuella fallet, har lett till ett godkännande av ett föreslaget vägbyggnadsprojekt som ansetts uppfylla gällande miljökrav, och som en annan administrativ myndighet, som tidigare har ombetts att uttala sig om projektet, haft en negativ inställning till, är förenliga med unionsrätten.

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

1. Utgör artikel 6 i direktiv 1992/43/EEG, jämförd med direktiv 2009/47/EG, i tillämpliga delar, hinder för en nationell primärlagstiftning och därtill knutna sekundärrättsliga genomförandebestämmelser, enligt beskrivningen ovan, som möjliggör för ett organ ”i sista instans” – med behörighet att vidta åtgärder för att ett föreslaget byggnadsprojekt ska uppfylla gällande miljökrav i händelse av ett negativt uttalande av Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare (nedan kallad MATTM) – att godkänna förslaget och därmed tillåta ett fortsatt förfarande under åberopande av att det föreligger ett allt överskuggande allmänintresse, trots att det statliga miljöskyddsorganet har förklarat att det saknas möjlighet att genomföra några försiktighets- eller kompensationsåtgärder för projektet enligt det utförande för vilket godkännande söks, och vilket redan har varit föremål för en negativ miljökonsekvensbedömning?
2. Utgör nämnda direktiv hinder för en lösning, såsom den som valts, som, för att kunna godkänna det föreslagna byggnadsprojekt som varit föremål för en miljökonsekvensbedömning, anser att det ”allt överskuggande allmänintresset” väger tyngre än miljöintresset, trots att detta intresse enbart grundar sig på projektets ekonomiska fördelar, att det dessutom möter de landskapsmässiga, historiska, kulturella och socioekonomiska skyddsbehoven och behovet av att färdigställa ett transeuropeiskt vägnät, i det här fallet TEN-[T], som definierats som ”övergripande” i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1315/2013 av den 11 december 2013, och trots att det finns en alternativ lösning som redan är godkänd ur miljösynpunkt?
3. Är den valda lösningen, enligt vilken det ansetts möjligt att, trots att den aktuella vägsträckan varit föremål för en negativ miljökonsekvensbedömning – inbegripit projektets inverkan på miljön – skjuta upp ytterligare undersökningar och studier av dess konsekvenser för miljön till dess att den slutgiltiga projektspecifikationen färdigställts, istället för att ålägga förslagställaren ytterligare undersökningar och studier för att mildra de ekonomiska och landskapsmässiga effekterna av den alternativa vägsträckan, som redan godkänts ur miljösynpunkt, förenlig med ovannämnda direktiv?
4. Utgör, under dessa förhållanden och om svaret på den första, den andra och den tredje frågan är att ovan nämnda bestämmelser är förenliga med unionsrätten, nämnda direktiv hinder för en lösning, såsom den som valts, enligt vilken en negativ miljökonsekvensbedömning – utfärdad av den behöriga myndigheten i förfarandet för godkännande av föreslagna byggnadsprojektet – inte anses bindande, vilket innebär att de mer långtgående undersökningarna och studierna av projektets påverkan på landskapet och miljön skjuts upp till dess att den slutgiltiga projektspecifikationen färdigställts, med särskild hänvisning till miljökonsekvensbedömningen och de därtill knutna försiktighets- och kompensationsåtgärderna?

5. Utgör ovannämnda direktiv hinder för en lösning, såsom den valda, där förslagställaren vid utarbetandet av den slutgiltiga projektspecifikationen ska beakta de föreskrifter, uttalanden och rekommendationer som rör landskap och miljö som den beslutsfattande samordningsgruppen utfärdat med avseende på det föreslagna projektet, även om miljöskyddsorganet i det avseendet påpekat att det är omöjligt att utarbeta några försiktighets- eller kompensationsåtgärder för projektet enligt det utförande för vilket godkännande söks?

6. Utgör ovannämnda direktiv hinder för en lösning, såsom den valda, där förslagställaren även har uppmanats att genomföra fördjupade studier av projektets miljöpåverkan, inklusive en så kallad ”lämplig bedömning”, i enlighet med de krav som uppställs i gällande lagstiftning, på grundval av vilken den aktuella konsekvensbedömningen ska genomföras?

7. Utgör ovannämnda direktiv hinder för en lösning, såsom den valda, där en tredje part (Regione Lazio) har utnämnts, utöver den enhet som normalt är ansvarig (MATTM:s nämnd för miljökonsekvensbedömningar och strategiska miljöbedömningar, nedan kallad MATTM-nämnden), att kontrollera den miljökonsekvensbedömning som bifogats den slutgiltiga projektspecifikationen och också för att avgöra huruvida ytterligare försiktighets- och kompensationsåtgärder är nödvändiga för att skydda och bevara delar av miljön och landskapet i det aktuella området, vilket innebär att nämnden, i enlighet med artikel 185.4 och 185.5 i lagstiftningsdekret nr 163/06, endast i efterhand kan yttra sig över huruvida den slutgiltiga projektspecifikation är förenlig med de landskaps- och miljömässiga kraven för området, efter att ha tagit del av nämnda kontroll?

Anförda unionsrättsliga bestämmelser och praxis från EU-domstolen

Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (livsmiljödirektivet). I synnerhet det första, det sjunde och det tionde skälet samt artikel 2.3, artikel 3.1, artikel 4.5 och artikel 6.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar. I synnerhet skälen 6 och 12 samt artikel 2, artikel 3.2 b och artikel 4.4.

Vidare hänvisas till följande domar från EU-domstolen: dom av den 21 juli 2016, Orleans m.fl., C-387/15 och C-388/15, EU:C:2016:583, punkterna 32, 35, 36, 39, 40, 43–48, 52–54, 57–64, dom av den 3 april 2014, Cascina Tre Pini, C-301/12, EU:C:2014:214, dom av den 16 februari 2012 i mål C-182/10, Solvay m.fl., EU:C:2012:82, punkterna 68–77, dom av den 21 juli 2011, Azienda Agro-Zootecnica Franchini och Eolica di Altamura, C-2/10, EU:C:2011:502, dom av den 24 november 2011, kommissionen mot Spanien, C-404/09, EU:C:2011:768, dom av den 14 januari 2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, dom av den 20 september 2007 i mål C-304/05, kommissionen

mot Italien, EU:C:2007:532, dom av den 11 juli 1996, Royal Society for the Protection of Birds, C-44/95, EU:C:1996:297.

Anförda nationella bestämmelser

Decreto legislativo del 12 aprile 2006, n. 163 - Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (lagstiftningsdekret nr 163 av den 12 april 2006 - lag om offentlig upphandling av byggtreprenader, tjänster och varor och om genomförande av direktiven 2004/17/EG och 2004/18/EG) (nedan kallat lagstiftningsdekret nr 163/06»). I synnerhet:

- Artikel 165.3 som reglerar innehållet i förslag till infrastrukturprojekt. I artikeln föreskrivs bland annat att, när ett projekt ska bli föremål för en miljökonsekvensbedömning, även förslaget till projekt ska åtföljas av en bedömning av projektets påverkan på miljön.
- Artikel 182.1 och 182.2, där det föreskrivs att miljökonsekvensbedömningen är obligatorisk.
- Artikel 183.6 enligt vilken Consiglio dei ministri är behörig att, i de fall MATTM har gjort en motiverad invändning, fatta beslut om vidtagande av åtgärder för att säkerställa att miljökraven uppfylls.
- Artikel 185.4 och 185.5 där det anges att MATTM -nämnden ska yttra sig över huruvida den slutgiltiga projektspecifikationen är förenlig med de krav som uppställs i nämnda miljöåtgärder.

Decreto legislativo del 29 dicembre 2011, n. 228 - Attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere a), b), c) e d) della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche (lagstiftningsdekret nr 228 av den 29 december 2011 - lag om genomförande av artikel 30.9 a, b, c och d i lag nr 196 av den 31 december 2009 om bedömning av offentliga arbeten bygg- och anläggningsarbeten (nedan kallat lagstiftningsdekret nr 228/11»). I synnerhet:

- Artikel 1.1, vari följande föreskrivs: ”[M]inisterierna ska göra de för- och efterhandsbedömningar som avses i detta dekret för att garantera rationalisering, öppenhet, funktionalitet och effektivitet avseende utgifter ... för uppförande av offentliga bygg- och anläggningsarbeten och sådana bygg- och anläggningsarbeten som är av allmänt intresse ...”
- I artikel 4 föreskrivs att ministerierna ska göra genomförbarhetsstudier för att finna de bästa lösningarna till uppfyllande av de mål som uppställs i förhandsbedömningen. För bygg- och anläggningsarbeten som uppskattats kosta över 10 miljoner euro ska ministerierna bifoga riskanalyser till genomförbarhetsstudierna.

- Artikel 8.1–8.3, enligt vilken ministerier ska utarbeta riktlinjer inom sitt eget kompetensområde, för bedömningen av offentliga bygg- och anläggningsarbeten.

Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 3 agosto 2012 - attuazione dell'articolo 8, comma 3, del [decreto legislativo n. 228/11] (Premiärministerdekret av den 3 augusti 2012 - om genomförande av artikel 8.3 i [lagstiftningsdekret nr 228/11]). I synnerhet artikel 2.1 b, där det föreskrivs att: ”förhandsbedömningen av enskilda bygg- och anläggningsarbeten” motsvarar den bedömning som avses i artikel 4 i lagstiftningsdekret nr 228/11, som normalt ska genomföras med hjälp av kostnads/nyttanalyser, i syfte att identifiera de optimala lösningarna för att uppnå de mål som angetts i bedömningen av infrastrukturbehoven”.

Decreto del Presidente della Repubblica dell'8 settembre 1997, n. 357 - Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche (Presidentdekret nr 357 av den 8 september 1997 om genomförande av direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (nedan kallat presidentdekret nr 357/97). I synnerhet:

- Artikel 5, som har rubriken ”Konsekvensbedömning” föreskrivs följande: ”... 2. De som ansvarar för utarbetandet av markanvändningsplaner ... ska förbereda ... en studie för att identifiera och utvärdera planens påverkan på områden, med beaktande av de bevarandemål som uppställs däri. ...
- 3. Förslagsställare som avser att göra ingrepp som inte är direkt kopplade till och är nödvändiga för att bibehålla en gynnsam bevarandestatus för de arter och livsmiljöer som finns på platsen, men som kan ha betydande effekter på själva området, enskilt eller tillsammans med andra åtgärder, ska, med hänsyn till konsekvensbedömningen, inge en studie avsedd att identifiera och utvärdera ... de huvudsakliga effekter som dessa ingrepp kan ha ... på områden av gemenskapsintresse eller särskilda bevarandeområden, med beaktande av bevarandemålen för dessa.
- 4. För projekt som omfattas av kravet på miljökonsekvensbedömning ... och som berör ... områden av gemenskapsintresse och särskilda bevarandeområden, enligt definitionen i denna förordning, ingår konsekvensbedömningen i ovan nämnda förfarande, vilken, i förekommande fall, även ska beakta projektets direkta och indirekta effekter på de livsmiljöer och arter för vilka dessa platser och områden har identifierats. För detta ändamål måste den miljökonsekvensbedömning som förslagsställaren förbereder inbegripa sådana faktorer som rör projektets förenlighet med de bevarandemål som föreskrivs i denna förordning

– ...

- 9. Om en plan eller ett projekt, på grund av att alternativa lösningar saknas, trots en negativ bedömning av konsekvenserna måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär, ska den behöriga myndigheten vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande, samt underrätta MATTM om dessa åtgärder.
- 10. Om det berörda området innehåller prioriterad livsmiljötyper eller prioriterade arter, får en plan eller ett ingrepp som ansetts ha en negativ inverkan på ett område av gemenskapsintresse endast genomföras av hänsyn till människors hälsa eller allmän säkerhet, viktiga miljöhänsyn eller, efter ett yttrande från Europeiska kommissionen, andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse.
- Artikel 6, som har rubriken ”Särskilda bevarandeområden”, i vilken följande föreskrivs: ”1. Nätet Natura 2000 ska även omfatta de särskilda skyddsområden som avses i direktiv 79/409/EEG
- 2. De skyldigheter som föreskrivs i artiklarna 4 och 5 gäller även för de särskilda skyddsområden som avses i punkt 1.”

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 År 2015 begärde Azienda Nazionale Autonoma Stradale SpA (nedan kallat ANAS) att förfarandet för ”miljökonsekvensbedömning” (nedan kallat MKB) skulle inledas för det föreslagna projektet att slutföra ett vägavsnitt av Strada Statale n. 675 (nedan kallat ”SS 675”) som förbinder hamnen i Civitavecchia med Centro intermodale di Orte. Begäran gällde en ny vägsträcka (kallad det ”gröna sträckan”) som enligt ANAS hade lägre byggkostnader än en annan sträcka (kallad den ”lila sträckan”), som redan hade godkänts ur miljösynpunkt.
- 2 År 2016 uttalade sig MATTM-nämnden kritiskt angående den gröna sträckan ur miljösynpunkt genom att särskilt betona att 14,4 km av denna sträcka går genom ett särskilt bevarandeområde och ligger mindre än 1 km från ett område av gemenskapsintresse.
- 3 Den 20 januari 2017 uttryckte sig MATTM-nämnden, på grundval av övervägandena i föregående punkt, negativt angående den föreslagna ”gröna sträckan” och noterade också att problemen med de höga kostnaderna för den redan godkända ”lila sträckan” kunde lösas genom att dela upp sträckan i två delar.
- 4 Till följd av detta negativa besked bad regeringskansliet, som enligt artikel 183.6 i lagdekretet nr. 163/06 hade tilldelats behörigheten att vidta åtgärder för att säkerställa uppfyllande av miljökraven, MATTM att tillhandahålla miljökonsekvensbedömningar med angivande av eventuella försiktighets- och

kompensationsåtgärder. Den 7 juli 2017 gav MATTM-nämnden återigen ett negativt besked avseende den ”gröna sträckan”, och angav att det inte var möjligt att utarbeta några försiktighets- eller kompensationsåtgärder, enligt regeringskansliets begäran.

- 5 Trots detta ytterligare negativa besked beslutade regeringskansliet, den 1 december 2017, att godkänna den ”gröna sträckan” ur miljösynpunkt med hänvisning till det ”allt överskuggande allmänintresset” av att färdigställa de strategiska förbindelselänkarna till olika motorvägar inom det transeuropeiska nätverket TEN-T, som utgör ett ”övergripande” nätverk enligt förordning (EU) nr 1315/2013. I beslutet fastställdes även att ANAS skulle bedöma projektets påverkan på miljön i samband med utarbetandet av den slutgiltiga projektspecifikationen, inbegripet den så kallade ”lämpliga bedömning” på vilken den behöriga myndigheten ska grunda den efterföljande miljökonsekvensbedömningen, i enlighet med de föreskrifter, uttalanden och rekommendationer som rör landskap och miljö som utarbetats av ministeriet för infrastruktur och transport.
- 6 Ett antal miljöorganisationer och fysiska personer har väckt talan mot detta beslut vid den hänskjutande domstolen (nedan gemensamt kallade ”sökandena”) med yrkande om att det ska ogiltigförklaras.
- 7 Samtidigt beslutade Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (interministeriell kommitté för ekonomisk planering) (nedan kallad CIPE), den 28 februari 2018, att godkänna den föreslagna ”gröna sträckan” och gav Regione Lazio i uppgift att kontrollera den miljökonsekvensbedömning som skulle bifogas den slutgiltiga projektspecifikationen för det berörda vägarbetet.
- 8 Sökandena har ifrågasatt nämnda beslut genom att lägga till grunder till den talan som avses ovan i punkt 6.

Parternas huvudargument i det nationella målet

- 9 Sökandena har till stöd för talan vid den hänskjutande domstolen gjort gällande att beslutet av den 1 december 2017, genom vilken regeringskansliet fastställde att den ”gröna sträckan” uppfyllde gällande miljökrav, innebär ett åsidosättande av artikel 6.4 i direktiv 92/43/EEG, vilken artikel har införlivats med den nationella rättsordningen genom artikel 5 i presidentdekret nr 357/97. I denna artikel föreskrivs nämligen att ”tvingande orsaker av ett allt överskuggande allmänintresse” kan ges företräde framför miljöskyddet om två villkor är uppfyllda: ”alternativa lösningar saknas” och att ”alla nödvändiga kompensationsåtgärder” har vidtagits. Inget av dessa villkor är uppfyllt i förevarande fall och, vad närmare bestämt avser avsaknaden av alternativa lösningar, betonar sökandena att den ”lila sträckan”, som MATTM och CIPE redan hade godkänt ur miljösynpunkt, utgör ett alternativ till den ”gröna sträckan” som kan tillfredsställa såväl det allmänna miljöskyddsintresset som behovet av att utföra byggnationen.

- 10 Sökandena har, under sina tilläggsgrunder, ifrågasatt lagenligheten av CIPE:s beslut av den 28 februari 2018 om godkännande av förslaget avseende den ”gröna sträckan”, i den mån Regione Lazio identifieras som ansvarig för kontrollen av bedömningen av projektets inverkan på miljön, inklusive den miljökonsekvensbedömning som ANAS ska bilägga den slutgiltiga projektspecifikationen och i syfte att fastställa eventuella ytterligare försiktighets- och kompensationsåtgärder. Sökandena har i det avseendet påpekat att ansvaret för kontrollen av miljökonsekvensbedömningen inte kan tillskrivas Regione Lazio, eftersom det ankommer på MATTM-nämnden att göra denna kontroll, vilken nämnd redan har uttalat sig på denna punkt. Sökandena har vidare hävdade att den miljökonsekvensbedömning, som redan har bedömts av MATTM-nämnden, inte kan inges på nytt i samband med den slutgiltiga projektspecifikationen.
- 11 Svarandena har genmält följande: a) åtgärderna i fråga är motiverade av hänsyn till allmänintresset, b) premiärministerns kansli har utövat sin befogenhet i egenskap av sista instans i detta ärende, c) i samband med utarbetandet av förslaget avseende den ”gröna sträckan” analyserades kostnaderna för och fördelarna med det planerade byggnadsprojektet, d) den ”lila sträckan” har varit föremål för en så pass stor kostnadsökning att den inte längre är genomförbar, e) ANAS har använt sig av en innovativ och revolutionerande metod på området för miljökonsekvensbedömningar, med hjälp av vilken man kan mäta en nybyggnations objektiva inverkan med avseende på landskapsmässiga, historiska, kulturella och socioekonomiska förhållanden i ett område.

Kortfattad redogörelse för skälen till begäran om förhandsavgörande

- 12 Den hänskjutande domstolen är osäker på om förfarandet för bedömningen av den ”gröna sträckans” inverkan på miljön är förenligt med ovannämnda EU-lagstiftning.
- 13 Rätten påpekar i det avseendet att beslutet att förslaget uppfyllde gällande miljökrav och det efterföljande beslutet om godkännande av den föreslagna sträckan antogs mot bakgrund av följande.
- 14 Tvingande orsaker av ett allt överskuggande allmänintresse ansågs viktigare än de miljömässiga aspekterna, med hänsyn till de lägre byggkostnaderna och intresset av att de strategiska förbindelselänkarna till olika motorvägar inom det transeuropeiska TEN-T-nätet fullbordades.
- 15 Det faktum att det behöriga statliga organet (MATTM-nämnden) hade uttryckt sig extremt negativt och påpekat att det inte var möjligt att utarbeta några försiktighets- eller kompensationsåtgärder för projekt av den typ som den ”gröna sträckan” utgjorde och att det fanns ett alternativ i form av den ”lila sträckan”, som redan hade godkänts ur miljösynpunkt, och vars kostnad kunde minskas om sträckan delades upp i två delar, beaktades inte.

- 16 Planläggningen och byggnationen av den aktuella vägsträckan tilläts fortskrida och de mer djupgående bedömningarna av projektets miljöpåverkan sköts upp till dess att den slutgiltiga projektspecifikationen utarbetades, med särskild hänvisning miljökonsekvensbeskrivningen och de därtill knutna försiktighets- och kompensationsåtgärderna.
- 17 Regione Lazio utsågs, i enlighet med artikel 5.2 presidentdekret nr 357/97, som ansvarig för kontrollen av den miljökonsekvensbedömning som ska bifogas den slutgiltiga projektspecifikationen för den aktuella byggnationen och i syfte att identifiera eventuella ytterligare försiktighets- och kompensationsåtgärder som är nödvändiga för att skydda det berörda områdets miljö- och landskapsmässiga förhållanden, samtidigt som MATTM-nämnden fick i uppdrag att, i enlighet med artikel 185.4 och 185.5 i lagstiftningsdekret nr 163/06, yttra sig över huruvida den slutgiltiga projektspecifikationen uppfyllde de landskaps- och miljömässiga kraven för området.
- 18 Det fastställdes att ANAS är skyldig att, vid utarbetandet av den slutgiltiga projektspecifikationen, beakta de föreskrifter, yttranden och rekommendationer som den beslutsfattande samordningsgruppen utarbetat med avseende på förslaget till projekt genom att göra en fördjupad bedömning av projektets miljöpåverkan, på grundval av vilken miljökonsekvensbedömningen ska genomföras.
- 19 Den hänskjutande domstolen hänvisar även till svarandenas huvudargument, och i synnerhet den omständighet som nämns i punkt 11 e ovan, nämligen att ANAS har använt sig av en innovativ och revolutionerande metod på området för miljökonsekvensbedömningar. Mot bakgrund av detta innovativa tillvägagångssätt och i avsaknad av särskild rättspraxis på denna punkt anser den hänskjutande domstolen det vara nödvändigt att hänskjuta de ovan anförda tolkningsfrågorna till EU-domstolen för ett förhandsavgörande.