

MRF 2026.11

EU-Domstolens dom af 16. juli 2026, 4. afd., forenede sager C-27/25 og C-356/25, Knocknamona

En gyldig konsekvensvurdering eller væsentlighedsvurdering efter habitatdirektivets art. 6(3) til vindmølleparker kræver, at der er fastsat specifikke bevaringsmålsætninger og prioriteringer for den enkelte lokalitet. Afvist, at der var grundlag for at begrænse de tidsmæssige virkninger af denne fortolkning af habitatdirektivets art. 6(3), eftersom EU-retten ikke kræver, at en administrativ myndighed principielt er forpligtet til at omgøre en administrativ afgørelse, der er blevet endelig efter udløbet af rimelige klagefrister eller udtømming af klagemuligheder.

Sagen drejede sig om, hvorvidt de konsekvensvurderinger, der lå til grund for tilladelser til to vindmølleparker i Irland, opfyldte kravene i habitatdirektivets art. 6(3). I sag C-27/25 havde driftsherren af den ene vindmøllepark, som var godkendt i 2016, i 2022 fået tilladelse af de irske myndigheder til at forøge turbinernes højde fra 126 m til 155 m. I en konsekvensvurdering var det konkluderet, at ændringen ikke havde skadelig virkning på et fuglebeskyttelsesområde i en afstand af 13 km fra vindmøllerne, men der var ikke fastsat specifikke bevaringsmålsætninger for fuglebeskyttelsesområdet på tidspunktet for konsekvensvurderingens gennemførelse, og med henvisning hertil anfægtede bl.a. miljøorganisationen Wild Ireland Defence gyldigheden af tilladelsen. Den irske High Court frifandt de irske myndigheder, men dommen blev anket, og under appelsagen skete der præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen om, hvorvidt konsekvensvurdering efter habitatdirektivets art. 6(3) kræver, at der er fastsat specifikke bevaringsmålsætninger for det enkelte fuglebeskyttelsesområde. I sag C-356/25 havde en vindmølleopstiller i november 2023 fået tilladelse på baggrund af en væsentlighedsvurdering til at opføre 17 vindmøller i en afstand på 9,9 km fra Natura 2000-området Blackwater Callows, for hvilket der heller ikke var fastsat specifikke bevaringsforanstaltninger. Tilladelsen blev anfægtet af en borger og førte ligeledes til præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen om, hvorvidt en væsentlighedsvurdering efter habitatdirektivets art. 6(3) kan ske på grundlag af generelle bevaringsmålsætning eller kræver specifikke målsætninger for lokaliteten. EU-Domstolen, der sambehandlede de to sager, lagde til grund, at habitatdirektivets art. 6(3) ikke fastlægger bestemte metoder for gennemførelse af en konsekvensvurdering, men at det følger af ordlyden, at vurderingen skal tage hensyn til kumulative virkninger og ske under hensyn til bevaringsmålsætningerne, hvorfor bevaringsmålingerne for den beskyttede lokalitet udgør et obligatorisk referencepunkt for

vurderingen, jf. ligeledes sag C-66/23 (MRF 2024.123) (pr. 47). Videre lagde EU-Domstolen til grund, at det i bl.a. sag C-116/22 (MRF 2023.195) var fastslået, at bevaringsmålsætningerne ikke kan være generelle, men skal være specifikke og præcise for den pågældende lokalitet, hvorfor en konsekvensvurdering ikke gyldigt kan foretages, hvis disse målsætninger ikke er fastlagt (pr. 49-50), og at vurderingen skal foretages i lyset af lokalitetens særlige kendetegn og miljømæssige vilkår, jf. sag C-721/21 (MRF 2023.97) (pr. 53). Dette gælder også fuglebeskyttelsesområder, jf. sag C-66/23 (MRF 2024.123). Manglende fastlæggelse af specifikke bevaringsmålsætninger for de enkelte Natura 2000-områder udgør en overtrædelse af habitatdirektivets art. 4(4), jf. sag C-444/21 (MRF 2023.98) (pr. 66). Foreligger der ikke specifikke bevaringsforanstaltninger og prioriteringer for den enkelte lokalitet, vil vurderingen af projekter og planer efter habitatdirektivets art. 6(3) hvile på et utilstrækkeligt grundlag og medføre risiko for godkendelse af projekter, som har skadelig virkning på lokaliteten, ligesom det vil fratage vurderingsproceduren den forudsigelighed og retssikkerhed, som er nødvendig for at nå de mål, der forfølges med habitatdirektivet og fuglebeskyttelsesdirektivet (pr. 72-73). I forhold til væsentlighedsvurderingen af, om konsekvensvurdering er nødvendig, fastslog EU-Domstolen, at denne ligeledes forudsætter, at der er fastsat specifikke bevaringsmålsætninger for den berørte lokalitet, men at der kan forekomme tilfælde, hvor det er muligt at afgrænse det geografiske område, der kan blive påvirket af projektet, uden at der fastsat bevaringsmålsætning for Natura 2000-området (pr. 82-83). Da det først var i 2024, at Irland havde vedtaget specifikke bevaringsmålsætninger og prioriteringer for de enkelte Natura 2000-områder og fuglebeskyttelsesområder, havde den irske regering anmodet EU-Domstolen at begrænse de tidsmæssige virkninger af dommen. EU-Domstolen lagde til grund, at en sådan tidsmæssig begrænsning

kræver, at to betingelser er opfyldt, nemlig (1) at de berørte parter skal have indrettet sig i god tro, og (2) at der er risiko for alvorlige forstyrrelser, fordi der stiftet mange retsforhold i god tro til den fejlagtig fortolkning af EU-retten. EU-Domstolen afviste, at betingelserne var opfyldt i denne sag, idet Irland i 2024 havde vedtaget specifikke

bevaringsforanstaltninger for de enkelte Natura 2000-områder, og da "EU-retten i henhold til retssikkerhedsprincippet ikke kræver, at en administrativ myndighed principielt er forpligtet til at omgøre en administrativ afgørelse, der er blevet endelig efter udløbet af rimelige klagefrister eller udtømmning af klagemulighederne" (pr. 88).

Kommentar: Dommen indeholder tre væsentlige præciseringer af fortolkning af reglerne om Natura 2000-vurderinger, der har betydning for fremtidig dansk praksis. Den ene er, at der skal være vedtaget specifikke bevaringsmålsætninger og prioriteringer for de enkelte Natura 2000-områder, og at disse er et obligatorisk referencepunkt for konsekvensvurderinger efter habitatdirektivets art. 6(3). Hvorvidt alle danske Natura 2000-planer opfylder den første betingelse kan diskuteres, men det kræves i alle tilfælde yderligere, at konsekvensvurderingen anvender de specifikke bevaringsmålsætninger og prioriteringer for det enkelte Natura 2000-område som obligatorisk referencepunkt for vurderingen, hvilket er en betingelse, der i en del tilfælde næppe er opfyldt i de danske konsekvensvurderinger. For det andet fastslog EU-Domstolen, at dette også gælder for væsentlighedsvurderingen, men med det forbehold, at det ikke har betydning, hvis det i væsentlighedsvurderingen kan lægges til grund, at projektets geografiske placering udelukker en påvirkning af Natura 2000-områder. Endelig for det tredje fastslog EU-Domstolen på den ene side, at denne fortolkning af habitatdirektivets art. 6(3) gælder uden tidsbegrænsning, dvs. også for tidligere tilladte projekter og vedtagne planer. Dette indebærer imidlertid ikke, at myndighederne har pligt til at genoptage alle de sager, hvor en fejlagtig fortolkning af habitatdirektivets art. 6(3) måtte være lagt til grund, "eftersom EU-retten i henhold til retssikkerhedsprincippet ikke kræver, at en administrativ myndighed principielt er forpligtet til at omgøre en administrativ afgørelse, der er blevet endelig efter udløbet af rimelige klagefrister eller udtømmning af klagemulighederne", som EU-Domstolen anførte i præmis 88. Det sidste er en underkendelse af den genoptagelsespligt, som Miljø- og Fødevareministeriet fremlagde for Folketinget i 2020 i relation til de danske havbrug, men er på linje med den fortolkning, som er lagde til grund i øvrig praksis og i Pagh: U 2020B.161.



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

16. juli 2026 *

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – direktiv 92/43/EØF – direktiv 2009/147/EF – bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter – særligt beskyttede områder – passende vurdering af virkningerne af en plan eller et projekt, der kan påvirke en beskyttet lokalitet under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne lokalitet – forhåndsvurdering – manglende fastsættelse af bevaringsmålsætninger, der er specifikke for et særligt beskyttet område«

I de forenede sager C-27/25 og C-356/25,

angående to anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Court of Appeal (appeldomstol, Irland) (C-27/25) og af High Court (ret i første instans, Irland) (C-356/25) ved afgørelser af 13. december 2024 og 11. april 2025, indgået til Domstolen henholdsvis den 17. januar 2025 og den 27. maj 2025, i sagerne

SU,

Wild Ireland Defence CLG

mod

An Coimisiún Pleanála, tidligere An Bord Pleanála,

Minister for Housing, Local Government and Heritage,

Ireland,

The Attorney General,

procesdeltager:

Knocknamona Windfarm Limited (C-27/25),

og

Paddy Massey

mod

An Coimisiún Pleanála, tidligere An Bord Pleanála,

* Processprog: engelsk.

Ireland,

The Attorney General,

Minister for Housing, Local Government and Heritage,

procesdeltager:

Curns Energy Limited (C-356/25),

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, I. Jarukaitis, og dommerne M. Condinanzi, N. Jääskinen, R. Frendo og A. Kornezov (refererende dommer),

generaladvokat: J. Kokott,

justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 25. marts 2026,

efter at der er afgivet indlæg af:

- SU og Wild Ireland Defence CLG ved J. Devlin, SC, M. Heavey, BL, og solicitor B. Harrington,
- Paddy Massey ved J. Devlin, SC, M. Heavey, BL, og solicitor B. Harrington,
- An Coimisiún Pleanála ved F. Valentine, SC, S. Hughes, BL, S. O'Connor, BL, samt solicitors R. McDermott, A. McKenna, R. Minch, G. Murphy, A. O'Connor og M. O'Leary,
- Minister for Housing, Local Government and Heritage, Ireland, The Attorney General og Irland ved M. Browne, A. Burke, H. Ignatova og A. Joyce, som befuldmægtigede, bistået af M. Gray, SC, E. Synnott, BL, og S. Keniry, BL,
- Knocknamona Windfarm Limited ved N. Dunleavy, SC, J. Fitzsimons, SC, T. O'Sullivan, BL, samt solicitors M. Delargy og J. Hurley,
- Curns Energy ved S. Dodd, SC, C. Hughes, BL, samt solicitors H. Gallagher, D. Nagle og G. Tiernan,
- Europa-Kommissionen ved B. Cullen og N. Ruiz García, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 16. april 2026,

afsagt følgende

Dom

- 1 De to anmodninger om præjudiciel afgørelse angår fortolkningen af artikel 6, stk. 3, 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 Disse to anmodninger er blevet indgivet i forbindelse med to tvister mellem på den ene side SU, der er en fysisk person, og Wild Ireland Defence CLG, der er en miljøbeskyttelsesorganisation (sag C-27/25), samt Paddy Massey, der er en anden fysisk person (sag C-356/25), og på den anden side An Coimisiún Pleanála, tidligere An Bord Pleanála (naturstyrelsen, Irland) (herefter »styrelsen«), Minister for Housing, Local Government and Heritage (ministeren for boliger, lokalforvaltning og kulturarv, Irland), Ireland (Irland) og Attorney General (statsadvokaten, Irland) vedrørende lovligheden af to afgørelser, som styrelsen har truffet, hvorved der er blevet meddelt byggetilladelser til et antal projekter om ændring eller opførelse af vindmølleparker.

Retsforskrifter

EU-retten

Fugledirektivet

- 3 Artikel 3 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle (EUT 2010, L 20, s. 7, herefter »fugledirektivet«) fastsætter i stk. 1 følgende:

»1. Medlemsstaterne træffer ud fra de i artikel 2 omhandlede hensyn alle nødvendige foranstaltninger for at beskytte, opretholde eller genskabe tilstrækkeligt forskelligartede og vidtstrakte levesteder for alle de i artikel 1 omhandlede fuglearter.«

- 4 Fugledirektivets artikel 4 bestemmer følgende:

»1. For arter, som er anført i bilag I, træffes der særlige beskyttelsesforanstaltninger med hensyn til deres levesteder for at sikre, at de kan overleve og formere sig i deres udbredelsesområde. [...]

[...]

Medlemsstaterne udlægger som særligt beskyttede områder navnlig sådanne områder, som med hensyn til antal og udstrækning er bedst egnede til beskyttelse af disse arter, idet der tages hensyn til behovet for at beskytte arterne i det geografiske sø- og landområde, hvor dette direktiv finder anvendelse.

2. Under hensyn til beskyttelsesbehovene i det geografiske sø- og landområde, hvor dette direktiv finder anvendelse, træffer medlemsstaterne tilsvarende foranstaltninger med hensyn til regelmæssigt tilbagevendende trækfuglearter, som ikke er anført i bilag I, for så vidt angår de pågældende arters yngle-, fjerskifte- og overvintringsområder samt rasteområderne inden for deres trækruter. Med henblik herpå er medlemsstaterne i særlig grad opmærksomme på, at vådområderne, og især vådområder af international betydning, beskyttes.

[...]

4. Medlemsstaterne træffer egnede foranstaltninger med henblik på i de i stk. 1 og 2 nævnte beskyttede områder at undgå forurening eller forringelse af levestederne samt forstyrrelse af fuglene, i det omfang en sådan forurening, forringelse eller forstyrrelse har væsentlig betydning for formålet med denne artikel. Medlemsstaterne bestræber sig på at undgå forurening eller forringelse af levesteder også uden for disse beskyttede områder.

[...]«

Habitatdirektivet

- 5 Ottende og tiende betragtning til habitatdirektivet har følgende ordlyd:

»[D]e foranstaltninger, der er nødvendige som følge af bevaringsmålsætningen, bør iværksættes i hvert af de udpegede områder[.]

[...]

[A]lle planer eller projekter, der kan påvirke bevaringsmålsætningen for en sådan lokalitet væsentligt, som er udpeget eller i fremtiden vil blive det, må tages op til passende vurdering.«

- 6 Dette direktivs artikel 3, stk. 1, første afsnit, bestemmer følgende:

»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.«

- 7 Habitatdirektivets artikel 4 bestemmer følgende:

»1. På grundlag af kriterierne i bilag III (etape 1) og de relevante videnskabelige oplysninger foreslår hver medlemsstat en liste over lokaliteter, og det oplyses, hvilke naturtyper efter bilag I og hvilke naturligt hjemmehørende arter efter bilag II der findes på disse lokaliteter. [...]

Listen sendes til [Europa-]Kommissionen inden tre år efter direktivets meddelelse sammen med oplysninger om hver lokalitet. [...]

2. På grundlag af kriterierne i bilag III (etape 2) [...], opstiller Kommissionen i forståelse med hver af medlemsstaterne og på grundlag af medlemsstaternes lister et udkast til en liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning, hvoraf det fremgår, på hvilke lokaliteter der findes en eller flere prioriterede naturtyper, eller hvor der lever en eller flere prioriterede arter.

[...]

Den liste over lokaliteter, der er udvalgt som lokaliteter af fællesskabsbetydning [...], vedtages af Kommissionen [...]

3. Den i stk. 2 nævnte liste opstilles inden seks år efter direktivets meddelelse.

4. Når en lokalitet af fællesskabsbetydning er udvalgt efter fremgangsmåden i stk. 2, udpeger den pågældende medlemsstat denne lokalitet som særligt bevaringsområde hurtigst muligt og inden for højst seks år, idet prioriteringen fastsættes i lyset af lokaliteternes betydning for opretholdelse eller genopretning af en gunstig bevaringsstatus for en naturtype i bilag I eller en art i bilag II og for sammenhængen i Natura 2000 og i lyset af den fare for forringelse eller ødelæggelse, som lokaliteterne er udsat for.

5. Så snart en lokalitet er opført på listen i stk. 2, tredje afsnit, er den omfattet af artikel 6, stk. 2, 3 og 4.«

8 Habitatdirektivets artikel 6 fastsætter 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.«

9 Habitatdirektivets artikel 7 er affattet således:

»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 [Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT 1979, L 103, s. 1)], 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.«

Irsk ret

- 10 Artikel 177V, stk. 1, i Planning and Development Act 2000 (lov af 2000 om planlægning og udvikling) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisterne i hovedsagerne bestemmer, at en passende vurdering omfatter den kompetente myndigheds afgørelse i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, af, om et udviklingsprojekt skader en europæisk lokalitets integritet, og skal foretages, inden der gives tilladelse til dette projekt. I denne artikel 177V, stk. 2, opregnes de forhold, som den kompetente myndighed skal tage hensyn til, når den foretager en passende vurdering, bl.a. alle oplysninger eller udtalelser, som den kompetente myndighed har indhentet eller modtaget, samt alle andre relevante oplysninger. Det præciseres i artikel 177V, stk. 5, at den kompetente myndighed skal underrette ansøgeren om udviklingsprojektet om sin afgørelse angående denne passende vurdering samt angive grundene til sin afgørelse.

Twisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

Sag C-27/25

- 11 Styrelsen vedtog den 28. september 2022 en afgørelse, hvorved Knocknamona Windfarm Limited fik byggetilladelse til et projekt om ændring af en vindmøllepark, som var blevet godkendt i 2016 i amtet Waterford (Irland). Ved denne afgørelse fik bygherren tilladelse til at forøge turbinernes højde fra 126 til 155 meter (m) og højden af den tidligere godkendte meteorologiske mast, således at den ændredes fra en rørformet tårnmast på 80 m til en gittertårnmast, der kunne blive 99 m høj.
- 12 Inden vedtagelsen af den nævnte afgørelse foretog styrelsen en passende vurdering af dette projekts virkninger på fem udpegede europæiske lokaliteter, der kunne blive påvirket af projektet, herunder det særligt beskyttede område Blackwater Callows, der er udpeget som sådant i henhold til fugledirektivet og er beliggende i amterne Cork (Irland) og Waterford, 13 kilometer (km) fra den pågældende vindmøllepark.
- 13 Det er ubestridt, at Irland på tidspunktet for vedtagelsen af denne afgørelse ikke havde fastsat bevaringsmålsætninger, der var specifikke for dette særligt beskyttede område.
- 14 Styrelsen støttede sig navnlig på sin inspektørs rapport og konkluderede, at den pågældende lokalitets berettigede interesser omfattede en række arter, herunder sangsvanen (*Cygnus cygnus*). For så vidt angik de øvrige arter fandt styrelsen, at enhver skade på denne lokalitets integritet kunne udelukkes, eftersom det område, der var omfattet af det nævnte projekt, ikke var egnet til nogen af disse andre arter. Hvad angik sangsvanen fandt styrelsen ikke beviser for dens tilstedeværelse i eller i nærheden af dette område, og den konkluderede derfor, at mastens, turbinernes og rotorernes nye dimensioner ikke ville skade den omhandlede lokalitets integritet i forhold til denne art. Styrelsen fandt derfor, at dette projekt ikke ville skade det nævnte områdes integritet.
- 15 SU og Wild Ireland Defence anfægtede lovligheden af styrelsens afgørelse ved High Court (ret i første instans, Irland). De gjorde gældende, at eftersom Irland ikke specifikt har vedtaget bevaringsmålsætninger for det særligt beskyttede område Blackwater Callows, kunne styrelsen ikke gyldigt foretage en passende vurdering af projektets miljømæssige virkninger på dette område.

- 16 Ved afgørelse af 28. februar 2024 frifandt High Court (ret i første instans) styrelsen i SU's og Wild Ireland Defences søgsmål. Denne ret fastslog i det væsentlige, at selv om en fastsættelse af bevaringsmålsætninger, der er specifikke for det pågældende særligt beskyttede område, principielt er nødvendig for, at der gyldigt kan foretages en passende vurdering af virkningerne af en plan eller et projekt på den beskyttede lokalitet, var den vurdering, der var blevet foretaget på grundlag af generelle bevaringsmålsætninger, i det konkrete tilfælde alligevel gyldig, eftersom det fremgik af de videnskabelige data, at sangsvanen ikke var berørt af det i hovedsagen omhandlede projekt, uanset hvilke bevaringsmålsætninger der specifikt var fastsat for det pågældende særligt beskyttede område.
- 17 Sagsøgerne har appelleret High Courts (ret i første instans) afgørelse til Court of Appeal (appeldomstol, Irland), som er den forelæggende ret i sag C-27/25. De har gjort gældende, at ordlyden af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, kræver, at der foretages en passende vurdering af de påtænkte ændrings virkninger på den pågældende lokalitet »under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne [lokalitet]«, således at der kun gyldigt kan foretages en sådan vurdering, hvis der forinden er vedtaget specifikke bevaringsmålsætninger for det pågældende særligt beskyttede område. Det er derfor ikke tilstrækkeligt, at der findes generelle bevaringsmålsætninger.
- 18 I forbindelse med denne retssag er styrelsen, ministeren for boliger, lokalforvaltning og kulturarv samt statsadvokaten derimod af den opfattelse, at selv om bevaringsmålsætninger, der er specifikke for det pågældende særligt beskyttede område, ganske vist skal udgøre et obligatorisk referencepunkt, når de findes, er det ikke nogen absolut hindring for en undersøgelse og en gennemførelse af en passende vurdering af en plans eller et projekts virkninger på den pågældende lokalitet, at der ikke findes sådanne målsætninger. Habitatdirektivet er ikke til hinder for, at en sådan vurdering kan foretages, uden at der er vedtaget bevaringsmålsætninger, som er specifikke for det pågældende særligt beskyttede område. De har fremhævet, at hovedformålet med habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, er at sikre, at sådanne lokaliteters integritet ikke skades.
- 19 Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om habitatdirektivet kræver, at der er vedtaget bevaringsmålsætninger, der er specifikke for et givent særligt beskyttet område, for at en national myndighed gyldigt kan foretage en passende vurdering af en plans eller et projekts virkninger på den pågældende lokalitet i forbindelse med behandlingen af en ansøgning om godkendelse af denne plan eller dette projekt.
- 20 På denne baggrund har Court of Appeal (appeldomstol) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »Er gyldige bevaringsmålsætninger for et særligt beskyttet område en forudsætning for, at den kompetente myndighed har kompetence til at gennemføre en passende vurdering i henhold til [habitatdirektivets] artikel 6, stk. 3, [...] i forbindelse med behandlingen af en ansøgning om byggetilladelse?«

Sag C-356/25

- 21 Den 8. januar 2021 indgav Curns Energy Limited en ansøgning om tilladelse til et projekt om opførelse af en vindmøllepark og tilhørende infrastruktur. Dette projekt består af 17 vindmøller, der er fordelt på to grupper, nemlig 11 vindmøller, der skal installeres i amtet Waterford, og 6 i amtet Cork, et underjordisk aggregeringskabel med en længde på ca. 3,3 km, en transformerstation med en sløjfeforbindelse på linjen Knockraha – Woodhouse på 110 kilovolt

(kV) ved hjælp af to luftlinjer på 40 m og et anlæg til opbevaring af lithium-ion-batterier beliggende på samme sted som denne transformerstation. Ved afgørelse af 8. november 2023 meddelte styrelsen byggetilladelse til det i hovedsagen omhandlede projekt. Dette projekt ligger 9,9 km fra det særligt beskyttede område Blackwater Callows.

- 22 Ligesom i sag C-27/25 er det ubestridt, at Irland på tidspunktet for vedtagelsen af denne afgørelse endnu ikke havde fastsat bevaringsmålsætninger, der var specifikke for dette særligt beskyttede område.
- 23 Paddy Massey har anlagt sag ved High Court (ret i første instans) dels med påstand om annullation af den nævnte afgørelse, dels med påstand om en deklatorisk afgørelse til fastslåelse af, at forhåndsvurderingen af det i hovedsagen omhandlede projekts miljømæssige virkninger på det særligt beskyttede område Blackwater Callows burde være blevet gennemført under hensyntagen til de bevaringsmålsætninger og/eller de bevaringsforanstaltninger, der er specifikke for dette område, men som imidlertid manglede på tidspunktet for vedtagelsen af denne afgørelse.
- 24 Denne ret har forkastet denne annullationspåstand. Den skal imidlertid fortsat behandle den af Paddy Masseys nedlagte påstand om en deklatorisk afgørelse.
- 25 High Court (ret i første instans) ønsker nærmere bestemt oplyst, om det følger af habitatdirektivet, at fraværet af bevaringsmålsætninger og/eller bevaringsforanstaltninger, der er specifikke for det pågældende særligt beskyttede område, er til hinder for, at en national myndighed kan foretage en forhåndsvurdering af den omhandlede plans eller det omhandlede projekts miljømæssige virkninger på den beskyttede lokalitet med henblik på at afgøre, om det er nødvendigt at foretage en passende vurdering af disse indvirkninger.
- 26 På denne baggrund har High Court (ret i første instans) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal [habitatdirektivets] artikel 6, stk. 3, [...] således som bestemmelsen anvendes for så vidt angår [fugledirektivet] ved [habitatdirektivets] artikel 7 [...] fortolkes således, at en afgørelse, der træffes af en kompetent myndighed i en medlemsstat, med hensyn til hvorvidt en plan eller et projekt, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendig for en lokalitets forvaltning med henblik på [fugledirektivet], kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt enten individuelt eller sammenholdt med andre planer eller projekter, skal træffes med henvisning til bevaringsmålsætninger og/eller foranstaltninger, der er fastsat for enhver omhandlet lokalitet og/eller nærmere bestemt for en hvilken som helst lokalitet, der foreslås at blive ladet ude af betragtning som en lokalitet, der ikke kan udsættes for en sådan væsentlig påvirkning?«

Retsforhandlingerne for Domstolen

- 27 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 20. marts 2025 blev den forelæggende rets anmodning om, at sag C-27/25 undergives den fremskyndede procedure i henhold til artikel 105 i Domstolens procesreglement, afslået, og det blev besluttet, at sagen skal pådømmes forud for andre sager i medfør af procesreglementets artikel 53, stk. 3.
- 28 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 22. oktober 2025 er sagerne C-27/25 og C-356/25 blevet forenet med henblik på retsforhandlingernes mundtlige del og dommen.

Om formaliteten med hensyn til anmodningen om præjudiciel afgørelse i sag C-356/25

- 29 Kommissionen har gjort gældende, at anmodningen om præjudiciel afgørelse i sag C-356/25 ikke kan antages til realitetsbehandling, idet den forelæggende ret allerede har forkastet påstanden om annullation af den i hovedsagen omhandlede afgørelse i denne sag. Eftersom denne rets dom, hvorved denne annullationspåstand blev forkastet, har fået retskraft, er tvisten i hovedsagen blevet endeligt afgjort, således at det spørgsmål, der er forelagt i den nævnte sag, ikke blot er uden genstand, men ligeledes uden relevans for løsningen af denne tvist.
- 30 I det foreliggende tilfælde er denne anmodning om præjudiciel afgørelse blevet indgivet af High Court (ret i første instans) i forbindelse med en retssag, der består af to led, hvoraf det ene i det væsentlige består af en påstand om annullation af den i hovedsagen omhandlede afgørelse, og det andet består af en påstand om en deklatorisk afgørelse til fastslåelse af, at forhåndsvurderingen af det i hovedsagen omhandlede projekts miljømæssige virkninger på den pågældende lokalitet burde være blevet gennemført under hensyntagen til de bevaringsmålsætninger og/eller de bevaringsforanstaltninger, der er specifikke for det særligt beskyttede område Blackwater Callows. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at selv om det første led af tvisten i hovedsagen ganske vist er blevet afgjort af den forelæggende ret, verserer det andet imidlertid fortsat ved denne ret. Denne ret har nemlig præciseret, at genstanden for denne tvist ikke begrænser sig til spørgsmålet om gyldigheden af den i hovedsagen omhandlede afgørelse, men tillige omfatter den påstand om en deklatorisk afgørelse, som Paddy Massey har nedlagt, og som retten endnu ikke har taget stilling til.
- 31 Under disse omstændigheder har tvisten i hovedsagen bevaret sin genstand, for så vidt som den forelæggende ret fortsat skal træffe afgørelse om den påstand om en deklatorisk afgørelse, som Paddy Massey har nedlagt.
- 32 Den omstændighed, at den i hovedsagen nedlagte påstand er af konstaterende karakter, er ikke til hinder for, at Domstolen træffer afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål, når et sådant søgsmål er fastsat i henhold til national ret, og det præjudicielle spørgsmål afspejler et objektivt behov i forbindelse med løsningen af den tvist, der lovligt er indbragt for den forelæggende ret (dom af 10.12.2018, Wightman m.fl., C-621/18, EU:C:2018:999, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).
- 33 Dette er tilfældet i den foreliggende sag. For det første er det nemlig ubestridt, at et søgsmål med en påstand om en deklatorisk afgørelse er et søgsmål i henhold til irsk ret.
- 34 For det andet skal det bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at der gælder en formodning for, at de spørgsmål om EU-rettens fortolkning, som den nationale ret har forelagt på baggrund af de retlige og faktiske omstændigheder, som den har ansvaret for at fastlægge, og hvis rigtighed det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve, er relevante. Domstolen kan alene afvise at træffe afgørelse vedrørende en anmodning om præjudiciel afgørelse forelagt af en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan give en hensigtsmæssig besvarelse af de stillede spørgsmål (dom af 13.5.2026, Korfin og Sempiola Invest, C-225/25, EU:C:2026:401, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis).

- 35 I denne henseende fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at udfaldet af påstanden om en deklatorisk afgørelse afhænger af Domstolens besvarelse af det forelagte spørgsmål i den forstand, at såfremt Domstolen besvarer dette spørgsmål bekræftende, vil den forelæggende ret skulle fastslå, at forhåndsvurderingen af det i hovedsagen omhandlede projekts miljømæssige virkninger på det særligt beskyttede område Blackwater Callows burde være blevet gennemført under hensyntagen til de bevaringsmålsætninger og/eller de bevaringsforanstaltninger, der er specifikke for dette område. Såfremt dette spørgsmål besvares benægtende, vil den forelæggende ret skulle forkaste påstanden om en deklatorisk afgørelse.
- 36 Det fremgår derfor ikke klart, at den ønskede fortolkning af habitatdirektivet savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand.
- 37 Det følger heraf, at anmodningen om præjudiciel afgørelse i sag C-356/25 kan antages til realitetsbehandling.

Om de præjudicielle spørgsmål

- 38 Med deres respektive spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker de forelæggende retter nærmere bestemt oplyst, om habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, skal fortolkes således, at en national myndighed, når der ikke foreligger bevaringsmålsætninger, der er specifikke for det pågældende særligt beskyttede område, i forbindelse med behandlingen af en ansøgning om godkendelse af en plan eller et projekt gyldigt kan foretage en forhåndsvurdering og/eller en passende vurdering af denne plans eller dette projekts virkninger på dette særligt beskyttede områdes integritet.
- 39 Det fremgår af fast retspraksis, at der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot skal tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (dom af 23.4.2026, NOI – Blagoevgrad, C-116/25, EU:C:2026:336, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).
- 40 Det fremgår ligeledes af fast retspraksis, at fastlæggelsen af betydningen og rækkevidden af de udtryk, som ikke er defineret i EU-retten, og hvorom der ikke henvises til medlemsstaternes ret, skal ske efter deres normale betydning i sædvanlig sprogbrug, idet der skal tages hensyn til den sammenhæng, hvori de anvendes, og de mål, der forfølges med den lovgivning, som de udgør en del af (dom af 12.2.2026, Stichting Koskea, C-490/24, EU:C:2026:89, præmis 24).
- 41 Hvad angår ordlyden af den bestemmelse, der ønskes fortolket, skal det bemærkes, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, bestemmer, at alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for en lokalitets 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.
- 42 Det præciseres desuden i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, at på baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne af en plan eller et projekt på lokaliteten, og med forbehold af denne artikels 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.

- 43 I første omgang og hvad angår begrebet »vurdering«, jf. habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, skal det bemærkes, at denne bestemmelse ikke fastlægger nogen særlig metode til gennemførelse af en sådan vurdering. Det fremgår dog af selve denne bestemmelses ordlyd, at vurderingen af virkningerne på en beskyttet lokalitet af en plan eller et projekt skal gå forud for godkendelsen af planen eller projektet og skal tage hensyn til den kumulative virkning, der følger af kombinationen af denne plan eller dette projekt med andre planer og projekter under hensyn til bevaringsmålsætningerne for den pågældende lokalitet (dom af 7.9.2004, Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, præmis 52 og 53).
- 44 I anden omgang følger det ligeledes af samme bestemmelses ordlyd, at vurderingen af en plans eller et projekts virkninger på en lokalitet skal foretages »under hensyn til« bevaringsmålsætningerne »for denne«.
- 45 For det første skal udtrykket »under hensyn til« efter dets normale betydning i sædvanlig sprogbrug forstås således, at det kræver, at vurderingen skal foretages på en måde, hvor bevaringsmålsætningerne for den pågældende lokalitet tages i betragtning.
- 46 Domstolen har således præciseret, at det er i lyset af bevaringsmålsætningerne for en beskyttet lokalitet, at rækkevidden af forpligtelsen til at foretage en passende vurdering af en plans eller et projekts virkninger på denne lokalitet skal fastlægges. Desuden kræver habitatdirektivet, at den kompetente nationale myndighed skal identificere og evaluere alle de aspekter af denne plan eller dette projekt, der kan påvirke bevaringsmålsætningerne for denne lokalitet, inden den pågældende tilladelse gives (dom af 17.12.2020, Kommissionen mod Grækenland, C-849/19, EU:C:2020:1047, præmis 51).
- 47 Det er tillige i denne retning, at Domstolen har fastslået, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, der i henhold til dette direktivs artikel 7 ligeledes finder anvendelse på særligt beskyttede områder – og hvorefter medlemsstaterne er forpligtede til at foretage en forhåndsvurdering og forelægge planer eller projekter, der kan påvirke de omhandlede lokaliteter væsentligt, til forudgående godkendelse – præciserer, at bevaringsmålsætningerne for den beskyttede lokalitet udgør et »obligatorisk referencepunkt« for de påkrævede vurderinger (jf. i denne retning dom af 12.9.2024, Elliniki Ornithologiki Etaireia m.fl., C-66/23, EU:C:2024:733, præmis 42).
- 48 For det andet indikerer henvisningen i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, til bevaringsmålsætningerne for »denne [lokalitet]«, at disse bevaringsmålsætninger skal være specifikke for hver beskyttet lokalitet.
- 49 Domstolen har i denne henseende påpeget, at de nævnte bevaringsmålsætninger ikke kan være generelle og upræcise, men tværtimod skal være specifikke og præcise samt tage hensyn til de pågældende områders særlige interesser, hvilket forudsætter, at de vedrører de vigtigste naturtyper og arter, som findes inden for det pågældende særlige bevaringsområde, og som er af interesse for Unionen (jf. i denne retning dom af 17.12.2020, Kommissionen mod Grækenland, C-849/19, EU:C:2020:1047, præmis 58 og 59, og af 21.9.2023, Kommissionen mod Tyskland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-116/22, EU:C:2023:687, præmis 107 og den deri nævnte retspraksis).

- 50 Det fremgår således af den klare og utvetydige ordlyd af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, at den passende vurdering skal foretages til støtte for de bevaringsmålsætninger, der er specifikke for den pågældende lokalitet. Hvis disse målsætninger ikke er fastlagt, kan en sådan vurdering nemlig ikke gyldigt foretages, således at bevaringsmålsætningerne ikke kan anses for at være fakultative eller for kun at skulle tages i betragtning, når de foreligger.
- 51 Denne fortolkning understøttes af den normative sammenhæng, hvori habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, indgår.
- 52 For det første fremgår det af ottende betragtning til habitatdirektivets, at de foranstaltninger, der er nødvendige som følge af bevaringsmålsætningen, bør iværksættes i hvert af de udpegede områder. Det er angivet i tiende betragtning til dette direktiv, at alle planer eller projekter, der kan påvirke bevaringsmålsætningen for en sådan lokalitet væsentligt, som er udpeget eller i fremtiden vil blive det, må tages op til passende vurdering. Som fastslået af Domstolen fremgår det af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum, sammenholdt med denne tiende betragtning, at væsentligheden af de virkninger, som en plan eller et projekt, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendig for en lokalitets forvaltning, har på denne lokalitet, skal bedømmes ud fra bevaringsmålsætningerne for denne. Ligeledes gælder det, at når en plan eller et projekt risikerer at skade disse målsætninger, skal denne plan eller dette projekt anses for at kunne påvirke denne lokalitet væsentligt (jf. i denne retning dom af 7.9.2004, Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, præmis 46 og 49).
- 53 Navnlig henset til forsigtighedsprincippet skal en sådan risiko anses at foreligge, når det ikke på grundlag af den bedste videnskabelige viden på området kan udelukkes, at nævnte plan eller projekt kan påvirke den omhandlede lokalitet væsentligt. Bedømmelsen af denne risiko skal bl.a. foretages i lyset af den pågældende lokalitets særlige kendetegn og miljømæssige vilkår (dom af 15.6.2023, Eco Advocacy, C-721/21, EU:C:2023:477, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).
- 54 Det følger heraf, at kravet om at foretage den påkrævede vurdering på baggrund af bevaringsmålsætningerne for den beskyttede lokalitet ikke er rent formelt. Dette krav er nemlig uløseligt forbundet med selve karakteren af en sådan vurdering, idet denne netop har til formål at afgøre, om den pågældende plan eller det pågældende projekt kan medføre en skade på denne lokalitets integritet, hvilken skade kun kan vurderes på baggrund af de bevaringsmålsætninger, der specifikt vedrører denne lokalitet.
- 55 Domstolens har på dette punkt præciseret, at den vurdering, der foretages i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, ikke må 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 arbejder, som er påtænkt på den pågældende beskyttede lokalitet (dom af 15.6.2023, Eco Advocacy, C-721/21, EU:C:2023:477, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis). Hvis der ikke er fastsat specifikke bevaringsmålsætninger forud for gennemførelsen af den påkrævede vurdering, kan en sådan vurdering derfor ikke anses for at opfylde de nævnte krav om fuldstændighed, præcision og endelig karakter.
- 56 For det andet har Domstolen fastslået, at de forpligtelser vedrørende forvaltningen af de særligt beskyttede områder, der er fastsat i fugledirektivets artikel 4, sammenholdt med habitatdirektivets artikel 6, indebærer, at medlemsstaterne skal fastsætte bevaringsmålsætninger for disse områder. Domstolen har præciseret, at et særligt beskyttet områdes retlige status skal omfatte sådanne bevaringsmålsætninger (jf. i denne retning dom af 12.9.2024, Elliniki Ornithologiki Etaireia m.fl., C-66/23, EU:C:2024:733, præmis 46).

- 57 Domstolen har ligeledes fastslået, at fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, og habitatdirektivets artikel 6, stk. 2-4, skal fortolkes således, at de pålægger medlemsstaterne for hvert særligt beskyttet område, betragtet individuelt, at definere bevaringsmålsætninger og -foranstaltninger for alle de beskyttede arter og deres levesteder. Det tilkommer herved medlemsstaterne at opstille prioriteringer i forhold til disse foranstaltningers betydning for gennemførelsen af bevaringsmålsætningerne for alle disse arter (dom af 12.9.2024, Elliniki Ornithologiki Etaireia m.fl., C-66/23, EU:C:2024:733, præmis 59).
- 58 Habitatdirektivets artikel 4, stk. 4, kræver nemlig, at den pågældende medlemsstats kompetente myndigheder ved udpegningen af et særligt bevaringsområde opstiller prioriteringer i lyset af lokaliteternes betydning for opretholdelse eller genopretning af en gunstig bevaringsstatus for en bestemt naturtype eller en særlig art samt for sammenhængen i Natura 2000-nettet og alt efter de farer for forringelse eller ødelæggelse, som disse lokaliteter er udsat for. Fastsættelsen af disse prioriteringer indebærer dog nødvendigvis, at bevaringsmålsætningerne for disse lokaliteter på forhånd er blevet fastlagt (dom af 17.12.2020, Kommissionen mod Grækenland, C-849/19, EU:C:2020:1047, præmis 46).
- 59 Fastlæggelsen af disse bevaringsmålsætninger udgør følgelig en nødvendig forudsætning i forbindelse med fastsættelsen af de nævnte prioriteringer og bevaringsforanstaltningerne (dom af 29.6.2023, Kommissionen mod Irland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-444/21, EU:C:2023:524, præmis 156 og den deri nævnte retspraksis).
- 60 Det følger af det ovenstående, at de på forhånd fastsatte bevaringsmålsætninger, der er specifikke for hver enkelt beskyttet lokalitet, både er en betingelse for fastlæggelsen af de bevaringsforanstaltninger, der finder anvendelse på en beskyttet lokalitet, og for fastlæggelsen af prioriteringerne hvad angår beskyttelsen af arterne og denne lokalitet samt gennemførelsen af vurderingen af planernes og projekternes virkninger på en sådan lokalitet.
- 61 Det må derfor fastslås, at fastlæggelsen af disse bevaringsmålsætninger udgør en forudgående og ufravigelig etape for gennemførelsen af den vurderingsprocedure, der er fastsat i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.
- 62 Denne fortolkning ændres ikke af den omstændighed, som Irland har påberåbt sig, at medlemsstaterne i henhold til dette direktivs artikel 4, stk. 4, har en frist på seks år til at udpege de særlige bevaringsområder.
- 63 Processen for udpegning af de særlige bevaringsområder forløber ganske vist i tre etaper, der er fastsat i habitatdirektivets artikel 4, nemlig hver enkelt medlemsstats forslag til en liste over lokaliteter, Kommissionens udarbejdelse af en liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning og derefter den formelle udpegning af disse lokaliteter som særlige bevaringsområder inden for den maksimale frist på seks år, idet de nødvendige prioriteringer og bevaringsforanstaltninger fastlægges (jf. i denne retning dom af 12.6.2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, præmis 37).
- 64 Fugledirektivet, der finder anvendelse på det i hovedsagen omhandlede særligt beskyttede område, indeholder imidlertid ingen tilsvarende bestemmelse, der fastsætter en sådan frist for særligt beskyttede områder. Det skal nemlig påpeges, at de nærmere regler for udpegning af henholdsvis særlige bevaringsområder og særligt beskyttede områder er strukturelt forskellige, selv om deres formål er sammenfaldende inden for Natura 2000-nettet. Som følge af henvisningen i habitatdirektivets artikel 7 træder forpligtelserne i dette direktivs artikel 6,

stk. 2, 3 og 4, derfor i stedet for forpligtelserne i fugledirektivets artikel 4, stk. 4, og finder anvendelse på de særligt beskyttede områder fra det tidspunkt, hvor de udlægges som sådanne af medlemsstaterne.

- 65 Under alle omstændigheder fremgår det af de sagsakter, som Domstolen råder over, at Blackwater Callows i 2010 blev udpeget som et særligt beskyttede område som omhandlet i fugledirektivet. Det er imidlertid ubestridt, at Irland på tidspunktet for vedtagelsen af de i hovedsagen omhandlede afgørelser i henholdsvis 2022 og 2023 ikke havde fastsat bevaringsmålsætninger, der var specifikke for dette område.
- 66 Det skal i denne henseende påpeges, at en medlemsstats manglende fastlæggelse af specifikke og præcise bevaringsmålsætninger for de lokaliteter, der hører til Natura 2000-nettet, udgør en tilsidesættelse af de forpligtelser, der påhviler medlemsstaten i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 4 (dom af 29.6.2023, Kommissionen mod Irland (Beskyttelse af særlige bevaringsområder), C-444/21, EU:C:2023:524, præmis 158 og den deri nævnte retspraksis). Som det fremgår af nærværende doms præmis 64, finder disse forpligtelser imidlertid også anvendelse på de særligt beskyttede områder fra det tidspunkt, hvor de udlægges som sådanne af medlemsstaterne.
- 67 Den fortolkning af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, der fremgår af nærværende doms præmis 60 og 61, understøttes tillige af de formål, der forfølges med dette direktiv.
- 68 Som det fremgår af habitatdirektivets artikel 3, stk. 1, første afsnit, indebærer selve Natura 2000-nettets struktur, at hver lokalitet dér opfylder en særlig funktion, således at den bidrager til den overordnede sammenhæng i dette net og dermed til opnåelsen af det generelle mål om at sikre en gunstig bevaringsstatus for alle de arter og naturtyper, der er nævnt i bilag I og II til habitatdirektivet.
- 69 Dette generelle mål konkretiseres for så vidt angår de beskyttede lokaliteter ved fastsættelsen af bevaringsmålsætninger, der definerer den tilstand, der skal opnås for disse arter og naturtyper inden for de pågældende lokaliteter. Domstolen har nemlig allerede fremhævet vigtigheden af at opretholde de pågældende lokaliteter i en gunstig bevaringsstatus, hvilket indebærer en varig opretholdelse af de grundlæggende kendetegn ved den berørte lokalitet, der er knyttet til tilstedeværelsen af en naturtype eller en art, hvis bevaringsmålsætning har medført, at lokaliteten er blevet udpeget til at blive opført på listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning som omhandlet i dette direktiv (jf. i denne retning dom af 24.6.2021, Kommissionen mod Spanien (Forringelse af naturområdet Doñana), C-559/19, EU:C:2021:512, præmis 166 og den deri nævnte retspraksis)
- 70 Fastlæggelsen af gældende bevaringsforanstaltninger for en beskyttet lokalitet og fastlæggelsen af prioriteringer for beskyttelsen af de beskyttede arter og lokaliteter samt gennemførelsen af en passende vurdering af planers og projekters virkninger på en sådan lokalitet er således de konkrete tiltag og mekanismer, der skal iværksættes med henblik på at nå de bevaringsmålsætninger, der er fastsat for den pågældende lokalitet.
- 71 Specifiteten og præcisionen af de bevaringsmålsætninger, som den pågældende medlemsstat har fastsat, gør det således muligt at efterprøve, om de bevaringsforanstaltninger, der er baseret på disse målsætninger, er egnede til at opnå den ønskede bevaringsstatus for den pågældende lokalitet (jf. i denne retning dom af 21.9.2023, Kommissionen mod Tyskland (Beskyttelse af

særlige bevaringsområder), C-116/22, EU:C:2023:687, præmis 115 og 116). Det samme gælder for gennemførelsen af den passende vurdering af planers og projekters virkninger på en beskyttet lokalitet.

- 72 Foreligger der ikke bevaringsmålsætninger, der er fastsat på forhånd og specifikke for den pågældende lokalitet, vil den vurdering, som de nationale myndigheder skal foretage, imidlertid nødvendigvis hvile på et utilstrækkeligt præcist og fuldstændigt grundlag, således som allerede påpeget i nærværende doms præmis 55, hvilket vil medføre en forøget risiko for, at planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for denne lokalitets forvaltning, men som skader lokalitetens integritet, godkendes af disse nationale myndigheder, hvilket således vil forårsage betydelige eller endog uoprettelige økologiske skader på lokaliteten.
- 73 En sådan mangel på bevaringsmålsætninger vil desuden fratage vurderingsproceduren den forudsigelighed og retssikkerhed, der er ubetinget nødvendige for, at denne procedure kan gennemføres under betingelser, der er egnede til at sikre opnåelsen af de målsætninger, der forfølges med habitatdirektivet og fugledirektivet. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at de forpligtelser, som påhviler medlemsstaterne i henhold til habitatdirektivets artikel 6, skal opfyldes effektivt og ved fuldstændige, klare og præcise foranstaltninger (dom af 12.9.2024, Elliniki Ornithologiki Etaireia m.fl., C-66/23, EU:C:2024:733, præmis 56 og den deri nævnte retspraksis).
- 74 En vurdering af virkningerne af en plan eller et projekt på en beskyttet lokalitet, der gennemføres, uden at der forinden er vedtaget bevaringsmålsætninger, der er specifikke for denne lokalitet, risikerer derfor at skade de målsætninger, der forfølges med habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, og i sidste ende selve dette direktivs målsætninger.
- 75 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at de kompetente nationale myndigheders forudgående vedtagelse af bevaringsmålsætninger, der er specifikke for den omhandlede lokalitet, udgør en betingelse for lovligheden af den påkrævede vurdering som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.
- 76 Hvad angår fasen med forhåndsvurdering af den omhandlede plans eller det omhandlede projekts miljøvirkninger på den beskyttede lokalitet, som er genstand for det præjudicielle spørgsmål i sag C-356/25, skal det bemærkes, at denne fase udgør en indledende fase, der har til formål at afgøre, om det er nødvendigt efterfølgende at foretage en vurdering af denne plans eller dette projekts virkninger på den pågældende lokalitet (jf. i denne retning dom af 12.4.2018, People Over Wind og Sweetman, C-323/17, EU:C:2018:244, præmis 40).
- 77 I denne forbindelse skal det bemærkes, at det klart fremgår af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, at forpligtelsen til at foretage en sådan vurdering afhænger af de to følgende kumulative betingelser: Den pågældende plan eller det pågældende projekt må ikke være forbundet med eller nødvendig for lokalitetens forvaltning, og planen eller projektet skal kunne påvirke lokaliteten væsentligt (dom af 12.4.2018, People Over Wind og Sweetman, C-323/17, EU:C:2018:244, præmis 32).
- 78 Forhåndsvurderingsfasen har – som en indledende fase til at afgøre, om der er behov for en passende vurdering – netop til formål at fastslå, om disse betingelser er opfyldt.
- 79 Denne forhåndsvurderingsfase indebærer ikke, at der skal foretages en lige så fuldstændig og præcis analyse som den, der skal foretages i forbindelse med vurderingen af en plans eller et projekts virkninger på den pågældende lokalitet. Domstolen har nemlig allerede fastslået, at

analysen af foranstaltninger med henblik på at undgå eller reducere væsentlige virkninger på den pågældende lokalitet ikke skal foretages i forhåndsvurderingsfasen, men i forbindelse med selve vurderingen. Såfremt der allerede blev taget hensyn til sådanne foranstaltninger i forhåndsvurderingsfasen, vil dette ifølge Domstolen kunne skade habitatdirektivets effektive virkning i almindelighed og selve vurderingen i særdeleshed, eftersom vurderingen dermed ville miste sin genstand, og der ville foreligge en risiko for en fordrejning af denne vurdering, der dog udgør en væsentlig garanti i dette direktiv (jf. i denne retning dom af 15.6.2023, *Eco Advocacy*, C-721/21, EU:C:2023:477, præmis 46 og 47 og den deri nævnte retspraksis).

- 80 Hvad angår den første betingelse, der er nævnt i nærværende doms præmis 77, må det konstateres, at spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende plan eller det pågældende projekt er direkte forbundet med eller nødvendig for den omhandlede lokalitets forvaltning, vedrører selve denne plans eller selve dette projekts kendetegn. Det følger heraf, at vedtagelsen af bevaringsmålsætninger, der specifikt vedrører den beskyttede lokalitet, ikke kan anses for ubetinget nødvendig i denne henseende.
- 81 Hvad angår den anden betingelse indebærer denne bl.a., at de beskyttede lokaliteter, der kan blive berørt af den omhandlede plan eller det omhandlede projekt, skal identificeres under hensyntagen til planens eller projektets potentielle virkninger. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at det er muligt at foretage en sådan identificering, uden at det er nødvendigt at tage hensyn til de specifikke bevaringsmålsætninger for hver af de beskyttede lokaliteter. Dette kan være tilfældet, når afgrænsningen af det geografiske område, som planen eller projektet kan påvirke, gør det muligt med den sikkerhed, der kræves efter forsigtighedsprincippet – på grundlag af objektive kriterier, såsom afstanden mellem planen eller projektet og de beskyttede lokaliteter, samt hvorvidt der findes sandsynlige påvirkningsmuligheder – at udelukke enhver risiko for påvirkning af visse beskyttede lokaliteter, uafhængigt af de specifikke bevaringsmålsætninger for disse lokaliteter.
- 82 Hvad derimod angår de beskyttede lokaliteter, der befinder sig i det geografiske område, der kan blive påvirket af denne plan eller dette projekt, kan vurderingen af sandsynligheden eller risikoen for, at planen eller projektet har betydelige konsekvenser for disse lokaliteter, ikke foretages uden at tage hensyn til de bevaringsmålsætninger, der er specifikke for disse lokaliteter. Det skal i denne henseende præciseres, at denne vurdering – således som det fremgår af nærværende doms præmis 76-79 – ikke indebærer, at der skal foretages en lige så fuldstændig og præcis analyse af den pågældende plans eller det pågældende projekts virkninger på den beskyttede lokalitet som ved selve vurderingen, men at det henset til de specifikke bevaringsmålsætninger for denne lokalitet skal vurderes, om det kan udelukkes, at der er en sandsynlighed eller risiko for, at planen eller projektet har betydelige konsekvenser for lokaliteten.
- 83 Henset til det ovenstående skal det fastslås, at det ikke kan udelukkes, at det i forhåndsvurderingsfasen er muligt at afgrænse det geografiske område, der kan blive påvirket af en plan eller et projekt, uden at det er nødvendigt at tage hensyn til de specifikke bevaringsmålsætninger for hver enkelt af de beskyttede lokaliteter. Vurderingen af sandsynligheden eller risikoen for, at en sådan plan eller et sådant projekt kan have betydelige konsekvenser for en beskyttet lokalitet, der befinder sig i dette geografiske område, kan derimod ikke foretages uden hensyntagen til de bevaringsmålsætninger, der er specifikke for disse lokaliteter.

- 84 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, skal fortolkes således, at en national myndighed ikke uden forinden at have vedtaget specifikke bevaringsmålsætninger for det pågældende særligt beskyttede område gyldigt kan foretage en vurdering af en plans eller et projekts virkninger på dette områdes integritet i forbindelse med behandlingen af en ansøgning om godkendelse af denne plan eller dette projekt. Det kan ikke udelukkes, at det i forhåndsvurderingsfasen er muligt at afgrænse det geografiske område, der kan blive påvirket af en plan eller et projekt, uden at det er nødvendigt at tage hensyn til de specifikke bevaringsmålsætninger for hver enkelt af de beskyttede lokaliteter. Vurderingen af sandsynligheden eller risikoen for, at en sådan plan eller et sådant projekt kan have betydelige konsekvenser for en beskyttet lokalitet, der befinder sig i dette geografiske område, kan derimod ikke foretages uden hensyntagen til de bevaringsmålsætninger, der er specifikke for disse lokaliteter.

Om begrænsningen af nærværende doms tidsmæssige virkninger

- 85 Irland har i retsmødet anmodet Domstolen om at begrænse nærværende doms tidsmæssige virkninger.
- 86 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at den fortolkning, som Domstolen foretager af EU-retlige regler under udøvelse af sin kompetence i henhold til artikel 267 TEUF, skal belyse og præcisere betydningen og rækkevidden af disse regler, således som de skal forstås og anvendes, henholdsvis burde have været forstået og anvendt fra deres ikrafttræden. Domstolen vil kun undtagelsesvis i henhold til et almindeligt retssikkerhedsprincip, der er sikret i Unionens retsorden, finde anledning til at begrænse borgernes mulighed for at påberåbe sig den således fortolkede bestemmelse med henblik på anfægtelse af tidligere i god tro stiftede retsforhold. For at der kan træffes bestemmelse om en sådan begrænsning, skal to hovedbetingelser være opfyldt, nemlig at de berørte parter skal være i god tro, og at der skal være fare for alvorlige forstyrrelser, idet disse kriterier er kumulative (dom af 19.3.2026, DB InfraGO og DB RegioNetz Infrastruktur, C-770/24, EU:C:2026:218, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).
- 87 Konkret har Domstolen dermed kun truffet en sådan bestemmelse under ganske bestemte omstændigheder, hvor der ellers var risiko for alvorlige økonomiske følger, navnlig fordi der var stiftet mange retsforhold i god tro i henhold til de pågældende retsforskrifter, som blev anset for at være lovligt i kraft, og fordi det fremgik, at borgerne og de nationale myndigheder var blevet tilskyndet til at følge en adfærd, som ikke var i overensstemmelse med EU-retten, på grund af en objektiv og betydelig usikkerhed vedrørende de EU-retlige bestemmelsers rækkevidde (dom af 19.3.2026, DB InfraGO og DB RegioNetz Infrastruktur, C-770/24, EU:C:2026:218, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis).
- 88 I det foreliggende tilfælde synes Irland ikke at have godtgjort en fare for alvorlige forstyrrelser. Eftersom denne medlemsstat i 2024 i sidste ende vedtog bevaringsmålsætninger, der er specifikke for samtlige særligt beskyttede områder, der er beliggende på dens område, og eftersom EU-retten i henhold til retssikkerhedsprincippet ikke kræver, at en administrativ myndighed principielt er forpligtet til at omgøre en administrativ afgørelse, der er blevet endelig efter udløbet af rimelige klagefrister eller udtømmning af klagemulighederne (dom af 19.3.2026, DB InfraGO og DB RegioNetz Infrastruktur, C-770/24, EU:C:2026:218, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis), synes en sådan fare tværtimod udelukket.

- 89 Da det andet kriterium omhandlet i nærværende doms præmis 86 ikke er opfyldt, er det ikke fornødent at efterprøve, om kriteriet om, at de berørte parter skal være i god tro, er opfyldt.
- 90 Det fremgår af det ovenfor anførte, at der ikke er grundlag for at begrænse nærværende doms tidsmæssige virkninger.

Sagsomkostninger

- 91 Da sagens behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for de forelæggende retter, tilkommer det disse at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra 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 (Fjerde Afdeling) for ret:

Artikel 6, stk. 3, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter

skal fortolkes således, at

en national myndighed ikke uden forinden at have vedtaget specifikke bevaringsmålsætninger for det pågældende særligt beskyttede område gyldigt kan foretage en vurdering af en plans eller et projekts virkninger på dette områdes integritet i forbindelse med behandlingen af en ansøgning om godkendelse af denne plan eller dette projekt. Det kan ikke udelukkes, at det i forhåndsvurderingsfasen er muligt at afgrænse det geografiske område, der kan blive påvirket af en plan eller et projekt, uden at det er nødvendigt at tage hensyn til de specifikke bevaringsmålsætninger for hver enkelt af de beskyttede lokaliteter. Vurderingen af sandsynligheden eller risikoen for, at en sådan plan eller et sådant projekt kan have betydelige konsekvenser for en beskyttet lokalitet, der befinder sig i dette geografiske område, kan derimod ikke foretages uden hensyntagen til de bevaringsmålsætninger, der er specifikke for disse lokaliteter.

Underskrifter