DOMSTOLENS DOM

7. november 2000 *

I sag C-371/98,

angående en anmodning, som High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) (Det Forenede Kongerige), i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

The Queen

mod

Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions,

ex parte: **First Corporate Shipping Ltd,**

procesdeltagere:

World Wide Fund for Nature UK (WWF)

og

Avon Wildlife Trust,

* Processprog: engelsk.

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 2, stk. 3, og artikel 4, stk. 1, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene C. Gulmann (refererende dommer), M. Wathelet og V. Skouris samt dommerne D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet, P. Jann, L. Sevón og R. Schintgen,

generaladvokat: P. Léger
justitssekretær: ekspeditionssekretær H.A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— First Corporate Shipping Ltd ved G. Barling, QC, og barristers Shaw og Hoskins, for solicitor-firmaet Arnheim Tite & Lewis

— World Wide Fund for Nature UK (WWF) og Avon Wildlife Trust ved barristers P. Sands og J.H. Marks, for solicitor-firmaet Leigh Day & Co.

— Det Forenede Kongeriges regering ved Assistant Treasury Solicitor J.E. Collins, som befuldmægtiget, bistået af R. Drabble, QC

— den finske regering ved H. Rotkirch og T. Pynnä, valtionasiamiehet, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved ledende juridisk konsulent R.B. Wainwright og P. Stancanelli, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 7. december 1999 er afgivet mundtlige indlæg af First Corporate Shipping Ltd, af World Wide Fund for Nature UK (WWF), af Avon Wildlife Trust, af Det Forenede Kongeriges regering, af den finske regering og af Kommissionen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 7. marts 2000,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 21. juli 1998, indgået til Domstolen den 16. oktober 1998, har High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court), i medfør af EF-traktatens artikel 177 (nu artikel 234 EF) stillet et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 2, stk. 3, og artikel 4,

stk. 1, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7, herefter »levestedsdirektivet«).

2 Spørgsmålet er blevet rejst under en sag (»judicial review«), som er anlagt af First Corporate Shipping Ltd (herefter »FCS«) vedrørende en retsakt, hvori Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions (ministeren for miljø, transport og regioner, herefter »ministeren«) har anført, at han har til hensigt at foreslå Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber Severn-mundingen som en lokalitet, der kan udpeges som særligt bevaringsområde i henhold til levestedsdirektivets artikel 4, stk. 1.

De relevante fællesskabsregler

3 Levestedsdirektivets artikel 2 har følgende ordlyd:

»1. Formålet med dette direktiv er at bidrage til at sikre den biologiske diversitet ved at bevare naturtyperne samt de vilde dyr og planter inden for det af medlemsstaternes område i Europa, hvor traktaten finder anvendelse.

2. De foranstaltninger, der træffes efter dette direktiv, tager sigte på at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning.

3. De foranstaltninger, der træffes efter dette direktiv, tager hensyn til de økonomiske, sociale og kulturelle behov og til regionale og lokale særpræg.«

4 Levestedsdirektivets artikel 4 fastslår 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. For dyrearter, der lever inden for store områder, svarer disse lokaliteter til steder inden for disse arters naturlige udbredelsesområde, som frembyder de fysiske eller biologiske elementer, der er væsentlige for deres liv og reproduktion. For akvatiske arter, som lever inden for store områder, foreslås disse lokaliteter kun, hvis det er muligt klart at udpege et område, som frembyder de fysiske og biologiske elementer, der er afgørende for arternes liv og reproduktion. Medlemsstaterne foreslår eventuelt tilpasning af denne liste på baggrund af resultaterne af overvågningen efter artikel 11.

Listen sendes til Kommissionen inden tre år efter direktivets meddelelse sammen med oplysninger om hver lokalitet. Disse oplysninger skal omfatte et kort over lokaliteten, dens navn, beliggenhed og udstrækning samt data fremkommet ved anvendelse af de særlige kriterier i bilag III (etape 1) og indgives på en formular udarbejdet af Kommissionen efter fremgangsmåden i artikel 21.

2. På grundlag af kriterierne i bilag III (etape 2) og for hver af de fem biogeografiske områder, der er nævnt i artikel 1, litra c), nr. iii), og for hele det område, der er nævnt i artikel 2, stk. 1, 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.

De medlemsstater, hvis lokaliteter med en eller flere prioriterede naturtyper og en eller flere prioriterede arter i udstrækning udgør mere end 5% af deres område, kan i forståelse med Kommissionen anmode om, at kriterierne i bilag III (etape 2) anvendes mere smidigt ved udvælgelse af alle lokaliteter af fællesskabsbetydning på deres område.

Den liste over lokaliteter, der er udvalgt som lokaliteter af fællesskabsbetydning, og som viser lokaliteter med en eller flere prioriterede naturtyper eller en eller flere prioriterede arter, vedtages af Kommissionen efter fremgangsmåden i artikel 21.

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.«

5 Bilag III til levestedsdirektivet er affattet som følger:

»Kriterier for udvælgelse af de lokaliteter, der kan udpeges som lokaliteter af fællesskabsbetydning og som særlige bevaringsområder

Etape 1: National vurdering af lokaliteternes relative betydning for hver naturtype i bilag I og hver art i bilag II (herunder prioriterede naturtyper og prioriterede arter)

A. *Kriterier for vurdering af lokaliteten for en given naturtype i bilag I*

a) den pågældende naturtypes repræsentativitet på lokaliteten

b) den del af lokaliteten, der er dækket af den pågældende naturtype i forhold til det samlede areal, der er dækket af denne naturtype, på det nationale område

c) bevaringsgraden af og retableringsmuligheden for den pågældende naturtypes struktur og funktioner

d) global vurdering af lokalitetens værdi for bevaringen af den pågældende naturtype.

B. *Kriterier for vurdering af lokaliteten for en given art i bilag II*

a) størrelse og tæthed af den bestand af arten, der findes på lokaliteten, i forhold til de bestande, der findes på det nationale område

b) bevaringsgraden af og retableringsmuligheden for de levestedselementer, der er vigtige for den pågældende art

c) isolationsgrad af den bestand, der findes på lokaliteten, i forhold til artens naturlige udbredelsesområde

d) samlet vurdering af lokalitetens værdi for bevaringen af den pågældende art.

C. Efter disse kriterier klassificerer medlemsstaterne de lokaliteter, de foreslår til den nationale liste, som lokaliteter, der kan udpeges som lokaliteter af fællesskabsbetydning, efter deres relative værdi for bevaringen af hver naturtype i bilag I eller hver art i bilag II.

D. Denne liste viser de lokaliteter, hvor de prioriterede naturtyper og prioriterede arter, som medlemsstaterne har udvalgt efter kriterierne i A og B, findes.

...«

6 Artikel 6, stk. 2, 3 og 4, i levestedsdirektivet indeholder følgende bestemmelser:

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

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

4. Hvis en plan eller et projekt, på trods af at virkningerne på lokaliteten vurderes negativt, alligevel skal gennemføres af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, fordi der ikke findes

nogen alternativ løsning, træffer medlemsstaten alle nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 beskyttes. Medlemsstaten underretter Kommissionen om, hvilke kompensationsforanstaltninger der træffes.

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

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

7 FCS er den ved lov udpegede havnemyndighed for havnen i Bristol (Det Forenede Kongerige), der ligger ved Severn-mundingen, og som ejer store arealer i nærheden af havnen. Efter købet af arealerne har FCS — sammen med andre virksomheder — investeret ca. 220 mio. GBP med henblik på at udvikle havneinstallationerne. FCS har 495 faste fuldtidsansatte. Det antages, at antallet af arbejdstagere, der har beskæftigelse i havnen, herunder FCS's egne ansatte, er mellem 3 000 og 5 000 personer.

8 Ministeren har oplyst, at han har til hensigt at foreslå Kommissionen Severnmundingen som lokalitet, der kan udpeges som særligt bevaringsområde i henhold til artikel 4, stk. 1, i levestedsdirektivet, idet hovedparten af mundingens tidevandsarealer allerede er udlagt som særligt beskyttet område i henhold til Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103, s. 1). Som følge heraf har FCS anmodet High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court), om tilladelse til at fremsætte begæring om domstolsprøvelse.

9 FCS har for den nationale domstol gjort gældende, at levestedsdirektivets artikel 2, stk. 3, forpligter ministeren til at tage hensyn til økonomiske, sociale og kulturelle behov ved afgørelsen af, hvilke lokaliteter der i henhold til direktivets artikel 4, stk. 1, kan foreslås Kommissionen.

10 Ministeren har hertil anført, at han ikke på baggrund af Domstolens argumentation i dommen af 11. juli 1996 i sag C-44/95, Royal Society for the Protection of Birds (Sml. I, s. 3805), skal tage hensyn til økonomiske, sociale og kulturelle behov ved afgørelsen af, hvilke lokaliteter der kan foreslås Kommissionen i henhold til levestedsdirektivets artikel 4, stk. 1.

11 På denne baggrund har High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court), besluttet at udsætte sagen og at stille Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Kan eller skal en medlemsstat, når den træffer afgørelse om, hvilke lokaliteter den i medfør af artikel 4, stk. 1, i Rådets direktiv 92/43/EØF om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7) vil foreslå Kommissionen, og/eller når den fastlægger grænserne for sådanne lokaliteter, tage hensyn til de i direktivets artikel 2, stk. 3, nævnte kriterier, dvs. til de økonomiske, sociale og kulturelle behov og til regionale og lokale særpræg?«

Det præjudicielle spørgsmål

12 Indledningsvis bemærkes, at det præjudicielle fortolkningsspørgsmål kun vedrører etape 1 i proceduren for naturlokaliteters udlægning som særlige bevaringsområder i henhold til levestedsdirektivets artikel 4, stk. 1.

13 Denne bestemmelse foreskriver, at hver medlemsstat — på grundlag af kriterierne i bilag III (etape 1) og de relevante videnskabelige oplysninger — foreslår en liste over lokaliteter, og at det oplyses, hvilke naturtyper efter bilag I og hvilke naturligt hjemmehørende arter efter bilag II der findes på disse lokaliteter, og at listen sendes til Kommissionen.

14 Levestedsdirektivets bilag III, der indeholder kriterierne for udvælgelse af de lokaliteter, der kan udpeges som lokaliteter af fællesskabsbetydning og som særlige bevaringsområder, opregner, for så vidt angår etape 1, kriterier for national vurdering af lokaliteternes relative betydning for hver naturtype i bilag I og hver art i bilag II.

15 Disse kriterier er fastsat udelukkende under hensyn til det formål at bevare naturtyper eller vilde dyr og planter efter bilag I eller bilag II.

16 Det følger heraf, at levestedsdirektivets artikel 4, stk. 1, som sådan ikke foreskriver, at der ved valget og afgrænsningen af lokaliteter, der skal foreslås Kommissionen som lokaliteter, der kan udpeges som lokaliteter af fællesskabsbetydning, skal tages andre hensyn i betragtning end dem, der vedrører bevarelse af naturtyper samt vilde dyr og planter.

17 FCS har gjort gældende, at udpegelsen og afgrænsningen af lokaliteter, der skal sendes til Kommissionen med henblik på dennes udpegning af disse som særlige bevaringsområder — således som det kræves efter levestedsdirektivets artikel 4, stk. 1 — udgør en foranstaltning i direktivets artikel 2, stk. 3's forstand. Det følger heraf, at den sidstnævnte bestemmelse pålægger en medlemsstat en forpligtelse til at tage hensyn til økonomiske, sociale og kulturelle behov og til regionale og lokale særpræg, når den anvender kriterierne, der fremgår af bilag III til det nævnte direktiv, med henblik på at udarbejde listen over lokaliteter, der skal sendes til Kommissionen.

18 Ifølge den finske regering har en medlemsstat ret til at tage hensyn til økonomiske, sociale og kulturelle behov og til regionale og lokale særpræg, når den foreslår Kommissionen sin liste over lokaliteter, så længe den ikke bringer virkeliggørelsen af levestedsdirektivets formål — beskyttelse af naturen — i fare. Regeringen anfører som eksempel, at der på en medlemsstats område kan findes et så stort antal lokaliteter, der kan anses for at være af fællesskabsbetydning, at medlemsstaten har ret til at udelukke visse lokaliteter fra sin liste over forslag, uden at virkeliggørelsen af de nævnte formål dermed bringes i fare.

19 I den forbindelse må det understreges, at levestedsdirektivets artikel 3, stk. 1, første afsnit, foreskriver oprettelsen af et sammenhængende europæisk økologisk net af særlige bevaringsområder under betegnelsen »Natura 2000«, der består af lokaliteter, som omfatter de naturtyper, der er nævnt i bilag I, og levesteder for de arter, der er nævnt i bilag II, og som skal sikre opretholdelse eller i givet fald genopretning af en gunstig bevaringsstatus for de pågældende naturtyper og levestederne for de berørte arter i deres naturlige udbredelsesområde.

20 Det skal endvidere bemærkes, at levestedsdirektivets artikel 4 foreskriver en procedure for udlægning af naturlokaliteter som særlige bevaringsområder, der er inddelt i flere faser, som har bestemte retsvirkninger, og som specielt skal muliggøre realiseringen af det nævnte net »Natura 2000«, som det følger af samme direktivs artikel 3, stk. 2.

21 Levestedsdirektivets artikel 4, stk. 2, første afsnit, bestemmer særligt, at Kommissionen på grundlag af medlemsstaternes lister og i forståelse med hver af medlemsstaterne opstiller et udkast til en liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning.

22 For at Kommissionen kan opstille et udkast til en liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning med henblik på at oprette et sammenhængende europæisk

økologisk net af særlige bevaringsområder, må den have en udtømmende oversigt over valgte lokaliteter, der på nationalt niveau har en relevant økologisk interesse med hensyn til det formål, som tilsigtes ved levestedsdirektivet, nemlig bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter. Derfor blev den nævnte oversigt oprettet på grundlag af kriterierne, der er fastsat i direktivets bilag III (etape 1).

23 Det er kun på denne måde muligt at realisere formålet, der tilsigtes ved levestedsdirektivets artikel 3, stk. 1, første afsnit — opretholdelsen eller genopretningen af en gunstig bevaringsstatus for de pågældende naturtyper og levesteder for de pågældende arter i deres naturlige udbredelsesområde — for så vidt angår områder, der er beliggende på begge sider af en eller flere af Fællesskabets indre grænser. Det følger nemlig af levestedsdirektivets artikel 1, litra e) og litra i), sammenholdt med artikel 2, stk. 1, at en naturtypes eller -arts gunstige bevaringsstatus skal vurderes i forhold til medlemsstaternes samlede område i Europa, hvor traktaten finder anvendelse. Henset til, at en medlemsstat ikke, når den udarbejder den nationale lokalitetsliste, er i stand til at have et præcist og detaljeret kendskab til lokalitetssituationen i de andre medlemsstater, kan den derfor ikke på egen hånd — heller ikke under henvisning til de økonomiske, sociale og kulturelle behov eller regionale og lokale særpræg — udelukke lokaliteter, der på nationalt niveau har en relevant økologisk interesse set ud fra bevaringsformålet uden at bringe virkeliggørelsen af dette formål i fare på fællesskabsniveau.

24 Det bemærkes særligt, at hvis medlemsstaterne ved valget og afgrænsningen af lokaliteterne, som skal optages på listen, der skal opstilles og sendes til Kommissionen i henhold til levestedsdirektivets artikel 4, stk. 1, kunne tage hensyn til de økonomiske, sociale og kulturelle behov og de regionale og lokale særpræg, kunne Kommissionen ikke være sikker på, at den havde en udtømmende oversigt over lokaliteter, der kan udpeges som særlige bevaringsområder, til rådighed, og man ville risikere ikke at opnå det formål, som de var oprettet med henblik på, nemlig et sammenhængende europæisk økologisk net.

25 Det forelagte spørgsmål må derfor besvares med, at levestedsdirektivets artikel 4, stk. 1, skal fortolkes således, at en medlemsstat ved valget og afgrænsningen af

lokaliteter, som den skal foreslå Kommissionen som lokaliteter, der kan udpeges som lokaliteter af fællesskabsbetydning, ikke må tage hensyn til økonomiske, sociale og kulturelle behov og til regionale og lokale særpræg, som nævnt i direktivets artikel 2, stk. 3.

Sagens omkostninger

23 De udgifter, der er afholdt af den Det Forenede Kongeriges regering og den finske regering samt af Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af High Court of Justice (England and Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court), ved kendelse af 21. juli 1998, for ret:

Artikel 4, stk. 1, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter skal fortolkes således, at en medlemsstat ved

valget og afgrænsningen af lokaliteter, som den skal foreslå Kommissionen som lokaliteter, der kan udpeges som lokaliteter af fællesskabsbetydning, ikke må tage hensyn til økonomiske, sociale og kulturelle behov og til regionale og lokale særpræg, som nævnt i direktivets artikel 2, stk. 3.

Rodríguez Iglesias	Gulmann	Wathelet
Skouris	Edward	Puissochet
Jann	Sevón	Schintgen

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 7. november 2000.

R. Grass

Justitssekretær

G.C. Rodríguez Iglesias

Præsident