DOMSTOLENS DOM

den 7 november 2000 *

I mål C-371/98,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG), från High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) (Förenade kungariket), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

The Queen

och

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

ex parte: First Corporate Shipping Ltd,

i närvaro av:

World Wide Fund for Nature UK (WWF)

och

Avon Wildlife Trust,

* Rättegångsspråk: engelska.

angående tolkningen av artiklarna 2.3 och 4.1 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114),

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G.C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena C. Gulmann (referent), M. Wathelet och V. Skouris samt domarna D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet, P. Jann, L. Sevón och R. Schintgen,

generaladvokat: P. Léger,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören H.A. Rühl,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— First Corporate Shipping Ltd, genom G. Barling, QC, M. Shaw och M. Hoskins, barristers, befullmäktigade av Arnheim Tite & Lewis, solicitors,

— World Wide Fund for Nature UK (WWF) och Avon Wildlife Trust, genom P. Sands och J.H. Marks, barristers, befullmäktigade av Leigh Day & Co., solicitors,

— Förenade kungarikets regering, genom J.E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, i egenskap av ombud, biträdd av R. Drabble, QC,

— Finlands regering, genom H. Rotkirch och T. Pynnä, valtionasiamiehet, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom juridiske chefsrådgivaren R.B. Wainwright och P. Stancanelli, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid förhandlingen den 7 december 1999 av: First Corporate Shipping Ltd, World Wide Fund for Nature UK (WWF) och Avon Wildlife Trust, Förenade kungarikets och Finlands regeringar samt kommissionen,

och efter att den 7 mars 2000 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court), har genom beslut av den 21 juli 1998, som inkom till domstolen den 16 oktober samma år, i enlighet med artikel 177 i EG-fördraget (nu artikel 234 EG) ställt en fråga om tolkningen av artiklarna 2.3 och 4.1 i rådets direktiv

92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, s. 7, svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114, nedan kallat livsmiljödirektivet).

2 Frågan har uppkommit i ett domstolsförfarande för överprövning av ett myndighetsbeslut (judicial review), som inletts av First Corporate Shipping Ltd (nedan kallat FCS) mot den rättsakt genom vilken Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions (ministeriet för miljö, transport och regionalfrågor, nedan kallat ministeriet) tillkännagav att det hade för avsikt att för Europeiska gemenskapernas kommission föreslå floden Severns mynning som ett område som kan utses till särskilt bevarandeområde i enlighet med artikel 4.1 i livsmiljödirektivet.

De tillämpliga gemenskapsbestämmelserna

3 Artikel 2 i livsmiljödirektivet har följande lydelse:

"1. Syftet med detta direktiv är att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter i medlemsstaternas europeiska territorium som omfattas av fördraget.

2. Åtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv skall syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse.

3. Åtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv skall ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag."

4 I artikel 4 i livsmiljödirektivet föreskrivs följande:

"1. På grundval av de kriterier som anges i bilaga 3 (etapp 1) och relevant vetenskaplig information skall varje medlemsstat föreslå en lista över områden och ange vilka livsmiljötyper i bilaga 1 och vilka på dess territorium inhemska arter i bilaga 2 som finns inom dessa områden. Vad gäller djurarter som har stor utbredning skall områdena på listan motsvara de platser inom dessa arters naturliga utbredningsområde som innehåller de fysiska eller biologiska faktorer som är avgörande för arternas liv och fortplantning. Vad gäller arter som lever i vatten och som har stor utbredning, skall sådana områden föreslås endast om de är klart avgränsade och innehåller de fysiska eller biologiska faktorer som är avgörande för arternas liv och fortplantning. Medlemsstaterna skall då detta är lämpligt föreslå att listan anpassas mot bakgrund av resultaten av den övervakning som avses i artikel 11.

Listan skall tillsammans med upplysningar om varje område överlämnas till kommissionen inom tre år efter anmälan av detta direktiv. Upplysningarna skall omfatta en karta över området, dess namn, läge och avgränsning samt de uppgifter som framkommit genom tillämpning av de kriterier som anges i bilaga 3 (etapp 1), och de skall lämnas på ett formulär som utarbetats av kommissionen i enlighet med det förfarande som fastställs i artikel 21.

2. På grundval av de kriterier som anges i bilaga 3 (etapp 2) skall kommissionen, i samförstånd med varje medlemsstat, för var och en av de fem biogeografiska regioner som anges i artikel 1 c iii och för hela det område som avses i artikel 2.1 med utgångspunkt i medlemsstaternas listor upprätta ett utkast till en lista över

områden av gemenskapsintresse där det finns en eller flera prioriterade livsmiljötyper eller prioriterade arter.

Medlemsstater i vilka de områden där det finns en eller flera prioriterade livsmiljötyper och prioriterade arter utgör mer än 5 procent av det nationella territoriet kan, i samförstånd med kommissionen, begära att kriterierna i bilaga 3 (etapp 2) används mer flexibelt vid valet av alla områden av gemenskapsintresse på sitt territorium.

Listan över de områden som valts ut som områden av gemenskapsintresse och som anger på vilka av dessa det finns en eller flera prioriterade livsmiljötyper eller prioriterade arter, skall antas av kommissionen i enlighet med förfarandet i artikel 21.

3. Den lista som avses i punkt 2 skall upprättas inom sex år efter anmälan av detta direktiv.

4. När ett område av gemenskapsintresse har valts ut i enlighet med förfarandet i punkt 2 skall den berörda medlemsstaten så snart som möjligt och senast inom sex år utse området till särskilt bevarandeområde, varvid prioriteringar skall fastställas mot bakgrund av den betydelse området har för att möjliggöra att en gynnsam bevarandestatus hos en livsmiljötyp i bilaga 1 eller en art i bilaga 2 bibehålls eller återställs, och för att Natura 2000 skall bli sammanhängande, och mot bakgrund av den risk för försämring eller förstörelse som området är utsatt för.

5. Så snart ett område har förts upp på den lista som avses i punkt 2 tredje stycket skall det omfattas av bestämmelserna i artikel 6.2—4."

5 Bilaga 3 till livsmiljödirektivet har följande lydelse:

"Kriterier för val av områden som kan utses till områden av gemenskapsintresse och till särskilda bevarandeområden

Etapp 1: Bedömning på nationell nivå av områdenas relativa betydelse för varje livsmiljötyp i bilaga 1 och varje art i bilaga 2 (inbegripet prioriterade livsmiljötyper och prioriterade arter)

A. *Kriterier för bedömning av området med avseende på en given livsmiljötyp i bilaga 1*

a) Livsmiljötypens representativitet på området.

b) Andel av området som är täckt av livsmiljötypen i förhållande till den totala yta inom det nationella territoriet som är täckt av livsmiljötypen.

c) Grad av bevarande och möjlighet till återställande av den berörda livsmiljötypens struktur och funktioner.

d) Global bedömning av områdets betydelse för bevarandet av den berörda livsmiljötypen.

B. *Kriterier för bedömning av området med avseende på en given art i bilaga 2*

a) Storlek och täthet hos den population av arten som finns på området i förhållande till de populationer som finns inom det nationella territoriet.

b) Grad av bevarande och möjlighet till återställande av de habitat som är viktiga för den berörda arten.

c) Grad av isolering hos den population som finns på området i förhållande till artens naturliga utbredningsområde.

d) Global bedömning av områdets betydelse för bevarandet av den berörda arten.

C. På grundval av dessa kriterier skall medlemsstaterna klassificera de områden som de på den nationella listan föreslår skall kunna utses till områden av gemenskapsintresse efter deras relativa betydelse för bevarandet av varje livsmiljötyp i bilaga 1 eller varje art i bilaga 2.

D. Denna lista skall visa de områden där det finns sådana prioriterade livsmiljötyper och prioriterade arter som valts ut av medlemsstaterna på grundval av kriterierna i A och B ovan.

..."

6 I artikel 6.2—6.4 i livsmiljödirektivet föreskrivs följande:

"2. Medlemsstaterna skall i de särskilda bevarandeområdena vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitaten för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts, om sådana störningar kan ha betydande konsekvenser för målen med detta direktiv.

3. Alla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt, skall på lämpligt sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området. Med ledning av slutsatserna från bedömningen av konsekvenserna för området och om inte annat följer av punkt 4, skall de behöriga nationella myndigheterna godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada och, om detta är lämpligt, efter att ha hört allmänhetens åsikt.

4. Om en plan eller ett projekt, på grund av att alternativa lösningar saknas, trots en negativ bedömning av konsekvenserna för området måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av

social eller ekonomisk karaktär, skall medlemsstaten vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande. Medlemsstaten skall underrätta kommissionen om de kompensationsåtgärder som vidtagits.

Om det berörda området innehåller en prioriterad livsmiljötyp eller en prioriterad art, är de enda faktorer som får beaktas sådana som berör människors hälsa eller den allmänna säkerheten, betydelsefulla konsekvenser för miljön eller, efter ett yttrande från kommissionen, andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse."

Tvisten i målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

7 FCS är den genom lag inrättade hamnmyndigheten med ansvar för Bristols hamn (Förenade kungariket), belägen vid floden Severns mynning, och bolaget är ägare till betydande landområden i trakten kring hamnen. Sedan bolagets förvärv av hamnen har FCS tillsammans med olika delägare i ett konsortium investerat omkring 220 miljoner GBP för att förbättra hamnanläggningarna. FCS sysselsätter 495 heltidsanställda. Mellan 3 000 och 5 000 personer, inbegripet dem som är anställda hos FCS, tros vara anställda för arbete i hamnen.

8 Ministeriet tillkännagav sin avsikt att för kommissionen föreslå floden Severns mynning som ett område som kan utses till särskilt bevarandeområde i enlighet med artikel 4.1 i livsmiljödirektivet, då större delen av tidvattenzonerna i området redan hade klassificerats som särskilda skyddsområden i enlighet med rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (EGT L 103, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 161). Med anledning härav gav FCS till High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court), in en begäran om tillstånd att ansöka om överprövning.

9 Vid den nationella domstolen har FCS gjort gällande att artikel 2.3 i livsmiljödirektivet innebär en skyldighet för ministeriet att ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov vid beslut om vilka områden som skall föreslås för kommissionen enligt artikel 4.1 i samma direktiv.

10 Ministeriet har invänt att det, mot bakgrund av det resonemang som fördes i domstolens dom av den 11 juli 1996 i mål C-44/95, Royal Society for the Protection of Birds (REG 1996, s. I-3805), saknar rätt att ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov vid beslut om vilka områden som skall föreslås för kommissionen enligt artikel 4.1 i livsmiljödirektivet.

11 Mot denna bakgrund beslutade High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court), att förklara målet vilande för att ställa följande fråga till domstolen:

"Kan en medlemsstat, eller är den skyldig att, ta hänsyn till de överväganden som anges i artikel 2.3 i rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, s. 7), närmare bestämt ekonomiska, sociala och kulturella behov samt regionala och lokala särdrag, vid beslut om vilka områden som skall föreslås för kommissionen i enlighet med artikel 4.1 i direktivet och/eller vid avgränsningen av sådana områden?"

Tolkningsfrågan

12 Det kan inledningsvis konstateras att tolkningsfrågan endast omfattar etapp 1 i förfarandet enligt artikel 4.1 i livsmiljödirektivet för att klassificera naturområden som särskilda bevarandeområden.

13 I denna bestämmelse föreskrivs att varje medlemsstat, på grundval av de kriterier som anges i bilaga 3 (etapp 1) och relevant vetenskaplig information, skall föreslå en lista över områden med angivande av vilka livsmiljötyper i bilaga 1 och vilka inhemska arter i bilaga 2 som finns inom dessa områden och att denna lista skall överlämnas till kommissionen.

14 När det gäller etapp 1 finns det i bilaga 3 till livsmiljödirektivet, som innehåller kriterier för val av områden som kan utses till områden av gemenskapsintresse och till särskilda bevarandeområden, en uppräkning av kriterier som på nationell nivå skall användas för bedömning av områdenas relativa betydelse för varje livsmiljötyp i bilaga 1 och varje art i bilaga 2.

15 Dessa bedömningskriterier har uteslutande definierats med hänsyn till målsättningen att bevara de livsmiljöer eller de vilda djur och växter som anges i bilaga 1 respektive bilaga 2.

16 Härav följer att artikel 4.1 i livsmiljödirektivet i sig inte föreskriver att hänsyn skall tas till andra behov än dem som hänger samman med bevarandet av livsmiljöer samt vilda djur och växter vid valet och avgränsningen av de områden som för kommissionen skall föreslås kunna utses till områden av gemenskapsintresse.

17 FCS har gjort gällande att bestämningen och avgränsningen av de områden som skall meddelas kommissionen för att sedan kunna utses till särskilda bevarandeområden, vilket föreskrivs i artikel 4.1 i livsmiljödirektivet, utgör en åtgärd som vidtas i enlighet med direktivet i den mening som avses i dess artikel 2.3. Enligt FCS följer det härav att den sistnämnda bestämmelsen innebär en skyldighet för medlemsstaten att ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov samt regionala och lokala särdrag när den tillämpar kriterierna i bilaga 3 till direktivet för att upprätta den lista över områden som skall överlämnas till kommissionen.

18 Enligt den finska regeringen har en medlemsstat möjlighet att ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov samt regionala och lokala särdrag när den för kommissionen föreslår en lista över områden, så länge den inte äventyrar genomförandet av de naturskyddsmålsättningar som livsmiljödirektivet innehåller. Som ett exempel har denna regering anfört att det på en medlemsstats territorium kan finnas ett så stort antal områden som skulle kunna anses vara av gemenskapsintresse, att denna medlemsstat har rätt att utesluta vissa områden från listan utan att detta innebär att genomförandet av målsättningarna sätts i fara.

19 Det skall i detta avseende erinras om att det i artikel 3.1 första stycket i livsmiljödirektivet föreskrivs att det skall inrättas ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät av särskilda bevarandeområden med beteckningen Natura 2000, ett nät som skall bestå av områden med de livsmiljötyper som finns förtecknade i bilaga 1 och habitat för de arter som finns förtecknade i bilaga 2 och som skall göra det möjligt att bibehålla eller, i förekommande fall, återställa en gynnsam bevarandestatus hos de berörda livsmiljötyperna och arterna i deras naturliga utbredningsområde.

20 Det kan även erinras om att det i artikel 4 i livsmiljödirektivet föreskrivs ett förfarande för klassificering av naturområden som särskilda bevarandeområden, uttryckt i flera faser till vilka vissa rättsverkningar är knutna. Förfarandet skall särskilt göra det möjligt att genomföra nätet Natura 2000 såsom framgår av artikel 3.2 i samma direktiv.

21 I synnerhet föreskrivs i artikel 4.2 första stycket i livsmiljödirektivet att kommissionen, med utgångspunkt i medlemsstaternas listor och i samförstånd med varje medlemsstat, skall upprätta ett utkast till en lista över områden av gemenskapsintresse.

22 För att kunna upprätta ett utkast till en lista över områden av gemenskapsintresse som är sådan att det är möjligt att inrätta ett sammanhängande europeiskt

ekologiskt nät av särskilda bevarandeområden, måste kommissionen ha tillgång till en uttömmande inventering av de områden som på nationell nivå är av sådant ekologiskt intresse att de bidrar till att uppfylla den målsättning att bevara livsmiljöer samt vilda djur och växter som avses i livsmiljödirektivet. Inventeringen skall för detta ändamål upprättas på grundval av de kriterier som har angetts i bilaga 3 (etapp 1) till detta direktiv.

23 Det är för övrigt endast på detta sätt som det är möjligt att uppnå målet i artikel 3.1 första stycket i livsmiljödirektivet att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos de berörda livsmiljötyperna och habitaten för arterna i deras naturliga utbredningsområde, vilket kan ligga på båda sidorna av en eller flera av gemenskapens inre gränser. Det framgår nämligen av artikel 1 e och i i livsmiljödirektivet, jämförd med artikel 2.1 i samma direktiv, att en livsmiljös eller en arts gynnsamma bevarandestatus skall bedömas i förhållande till medlemsstaternas hela europeiska territorium som omfattas av fördraget. Mot bakgrund av att en medlemsstat när den upprättar den nationella listan över områden inte kan ha en exakt och detaljerad kännedom om situationen för livsmiljöerna i andra medlemsstater, kan den inte heller på eget initiativ — inte ens med hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov samt regionala och lokala särdrag — utesluta områden som på nationell nivå är av sådant ekologiskt intresse att de bidrar till att uppfylla bevarandemålsättningarna utan att samtidigt äventyra uppfyllandet av denna målsättning på gemenskapsnivå.

24 För det fall medlemsstaterna kunde ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov samt regionala och lokala särdrag vid valet och avgränsningen av de områden som skall tas upp på den lista som de med tillämpning av artikel 4.1 i livsmiljödirektivet skall upprätta och överlämna till kommissionen, skulle kommissionen nämligen inte vara tillförsäkrad en uttömmande inventering av de områden som skulle kunna utses till särskilda bevarandeområden, och målsättningen att med hjälp av dessa områden inrätta ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät skulle därmed äventyras.

25 Den fråga som ställts skall således besvaras så att artikel 4.1 i livsmiljödirektivet skall tolkas på så sätt att en medlemsstat, vid valet och avgränsningen av de

områden som för kommissionen skall föreslås kunna utses till områden av gemenskapsintresse, inte kan ta hänsyn till sådana ekonomiska, sociala och kulturella behov samt regionala och lokala särdrag som omnämns i artikel 2.3 i nämnda direktiv.

Rättegångskostnader

26 De kostnader som har förorsakats den brittiska och den finska regeringen samt kommissionen, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

— angående den fråga som genom beslut av den 21 juli 1998 har ställts av High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) — följande dom:

Artikel 4.1 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter skall tolkas på så sätt att en medlemsstat,

vid valet och avgränsningen av de områden som för kommissionen skall föreslås kunna utses till områden av gemenskapsintresse, inte kan ta hänsyn till sådana ekonomiska, sociala och kulturella behov samt regionala och lokala särdrag som omnämns i artikel 2.3 i nämnda direktiv.

Rodríguez Iglesias	Gulmann	Wathelet
Skouris	Edward	Puissochet
Jann	Sevón	Schintgen

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 7 november 2000.

R. Grass

Justitiesekreterare

G.C. Rodríguez Iglesias

Ordförande