# FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

föredraget den 7 mars 2000 *

1. High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Förenade kungariket) [1] har hänskjutit en begäran om förhandsavgörande till domstolen angående tolkningen av artikel 4.1 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter [2] (nedan kallat livsmiljödirektivet [3]) jämförd med dess artikel 2.3.

2. Syftet med direktivet är att skapa ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät för att säkerställa att en gynnsam bevarandestatus återställs eller upprätthålls hos livsmiljöer samt vilda djur och växter i medlemsstaterna. [4] För att nå detta mål skall särskilda bevarandeområden utses [5] enligt ett förfarande som enligt artikel 4 i livsmiljödirektivet kan delas upp i tre etapper.

3. High Court har bett domstolen att precisera hur långt medlemsstaternas befogenheter *under den första etappen av förfarandet för att utse särskilda bevarandeområden*, angiven i artikel 4.1 i livsmiljödirektivet, sträcker sig och, närmare bestämt, att ange huruvida en medlemsstat är skyldig, eller endast berättigad, att ta hänsyn till de behov, särskilt ekonomiska, som anges i artikel 2.3 i direktivet, när listan över områden som kan utses till områden av gemenskapsintresse upprättas.

## I — Relevanta gemenskapsrättsliga bestämmelser

4. Livsmiljödirektivet har antagits med stöd av artiklarna 130r och 130s i EG-fördraget (nu artiklarna 174 och 175 EG i ändrad lydelse) och har sitt ursprung i följande konstaterande:

"På medlemsstaternas europeiska territorium pågår en ständig försämring av livsmiljöerna, och ett ökande antal vilda arter är allvarligt hotade. Eftersom de hotade livsmiljöerna och arterna utgör en del av gemenskapens naturliga arv och hoten mot

* Originalspråk: franska.

1 — Nedan kallad High Court.

2 — EGT L 206, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114.

3 — Detta direktiv kallas även "Natura 2000".

4 — Första, tredje, fjärde, femte och sjätte övervägandena.

5 — Sjätte och sjunde övervägandena.

dem ofta är av gränsöverskridande karaktär, är det nödvändigt att vidta åtgärder på gemenskapsnivå för att bevara dem". [6]

5. Huvudsyftet med livsmiljödirektivet är att "främja att den biologiska mångfalden bibehålls med beaktande av ekonomiska, sociala, kulturella och regionala behov...", [7] genom skapandet av ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät enligt en fastställd tidsplan. [8] Denna formulering visar att gemenskapslagstiftaren ville anpassa sig till det i artikel 2 EG-fördraget (nu artikel 2 EG i ändrad lydelse) angivna målet om en "hållbar utveckling" och till den i artikel 130r.2 *in fine* i EG-fördraget föreskrivna principen om integration. [9] Integrationsprincipen finns numera i artikel 6 EG (f.d. artikel 3c i EG-fördraget), [10] vari det uttryckligen föreskrivs att denna princip måste göra det möjligt att "främja en hållbar utveckling".

6. I livsmiljödirektivets artikel 1 definieras de huvudbegrepp som används.

7. Artikel 2.2 och 2.3 anger de åtgärder som skall vidtas för att uppnå målet med livsmiljödirektivet. Dessa punkter föreskriver:

"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."

8. Artiklarna 4 och 6 preciserar innehållet i de åtgärder som definieras i artikel 2.

9. Det handlar i första hand om att utse särskilda bevarandeområden enligt artikel 4 och i andra hand om att anta det system som dessa skall underställas enligt artikel 6.

10. Förfarandet för att utse särskilda bevarandeområden kan delas upp i tre etapper.

6 — Fjärde övervägandet.

7 — Tredje övervägandet.

8 — Sjätte övervägandet.

9 — Se punkterna 54—57 i detta förslag till avgörande.

10 — Införd genom artikel 2 punkt 4 i Amsterdamfördraget och efter omnumrering 6 EG (EGT C 340, s. 25).

11. Den första etappen beskrivs i artikel 4.1 i livsmiljödirektivet.

12. Enligt artikel 4.1 första stycket ankommer den första etappen på medlemsstaterna. Den består i att, på grundval av de kriterier som anges i bilaga 3 (etapp 1), *upprätta en lista* över områden och ange vilka livsmiljötyper i bilaga 1 och vilka inhemska arter i bilaga 2 som finns inom dessa områden. För "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".

13. Av artikel 4.1 andra stycket i livsmiljödirektivet framgår att den lista som medlemsstaterna upprättar måste "visa de områden där det finns sådana prioriterade livsmiljötyper och prioriterade arter...". [11] Med "prioriterade" avses sådana livsmiljötyper och arter som riskerar att försvinna från området och för vilkas bevarande gemenskapen har ett särskilt ansvar. [12] I artikel 4.1 andra stycket föreskrivs dessutom att "listan skall tillsammans med [diverse] upplysningar överlämnas till kommissionen... och de skall lämnas på ett formulär som utarbetats av kommissionen...". Detta formulär antogs den 18 december 1996. [13]

14. Den andra etappen beskrivs i artikel 4.2 och 4.3 i livsmiljödirektivet.

15. Den sker enligt ett förfarande som kan delas upp i två faser. Under den första fasen skall kommissionen "på grundval av de kriterier som anges i bilaga 3 (etapp 2)... i samförstånd med varje medlemsstat... 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". [14]

16. Den första fasen avslutas med att "*[l]istan över områden* som valts ut som områden av *gemenskapsintresse* och som

11 — Bilaga 3, etapp 1, D.

12 — Artikel 1 d och h i livsmiljödirektivet. De är markerade med en asterisk i bilagorna 1 och 2.

13 — Kommissionens beslut 97/266/EG om ett formulär för upplysningar om områden som föreslagits som Natura 2000-områden (EGT L 107, 1997, s. 1, och särskilt s. 20, nedan kallat formuläret).

14 — Artikel 4.2 första stycket, min kursivering.

anger på vilka av dessa det finns en eller flera prioriterade livsmiljötyper eller prioriterade arter, *skall antas av kommissionen* ...". [15] I detta förfarande deltar en ad hoc-kommitté [16] som består av företrädare för medlemsstaterna och har en företrädare för kommissionen som ordförande. [17]

17. Den tredje etappen beskrivs i artikel 4.4. Den avslutar förfarandet för att utse särskilda bevarandeområden och omfattas av medlemsstaternas exklusiva kompetens. Det föreskrivs att, när ett område har ansetts vara av särskilt gemenskapsintresse och förekommer på den lista som antagits av kommissionen i slutet av den andra etappen, "den berörda medlemsstaten... [skall] utse området till *särskilt bevarandeområde*...". [18]

18. Bilaga 3 till livsmiljödirektivet anger de kriterier som medlemsstaterna skall använda för att bestämma vilka områden som skall förekomma på den lista som skall upprättas i slutet av den första etappen [19] samt vilka kriterier medlemsstaterna och kommissionen skall ta hänsyn till för att utse områden av gemenskapsintresse under den andra etappen. [20]

19. Artikel 6 stadgar att medlemsstaterna skall upprätta ett system för att säkerställa förvaltningen och bevarandet av de särskilda bevarandeområdena. Åtgärder för detta ändamål skall i princip antas när den tredje etappen har avslutats. Livsmiljödirektivet föreskriver dock att de åtgärder som ska förhindra att områden av gemenskapsintresse försämras [21] måste antas i slutet av den andra etappen. [22]

## II — De faktiska omständigheterna och förfarandet

20. First Corporate Shipping Ltd (nedan kallat FCS), den genom lag inrättade hamnmyndigheten med ansvar för Bristols hamn som är belägen vid floden Severns mynning, är ägare till betydande landområden i trakten kring hamnen. Sedan förvärvet av dessa områden har FCS tillsammans med olika partners investerat omkring 220 miljoner pund i kapitalutlägg för utveckling av hamnanläggningen. Bolaget sysselsätter 495 fast och heltidsan-

15 — Artikel 4.2 tredje stycket, min kursivering.

16 — Artikel 21 i habitatdirektivet.

17 — Artikel 20 i habitatdirektivet.

18 — Artikel 4.4, min kursivering.

19 — Bland urvalskriterierna förekommer "livsmiljötypens representativitet på området" [bilaga 3, etapp 1, A, under a)], "grad av bevarande och möjlighet till återställande av den berörda livsmiljötypens struktur och funktioner" [bilaga 3, etapp 1, A, under c)], och "områdets betydelse" [bilaga 3, etapp 1, A, under d)].

20 — Bland urvalskriterierna förekommer "områdets geografiska läge i förhållande till flyttningsvägar för arter i bilaga 2 samt det eventuella faktum att området ingår i ett sammanhängande ekosystem som ligger på båda sidorna av en eller flera av gemenskapens inre gränser" [bilaga 3, etapp 2, punkt 2, under b)], samt områdets "ekologiska betydelse" [bilaga 3, etapp 2, punkt 2, under e)].

21 — Det föreskrivs till exempel att vissa planer och projekt som kan påverka området på ett betydande sätt skall bedömas med avseende på konsekvenserna för området (artikel 6.3 i habitatdirektivet).

22 — Artikel 4.5.

ställda. Den nationella domstolen har dessutom angivit att mellan 3 000 och 5 000 personer beräknas arbeta i hamnen, inbegripet FCS:s anställda.

21. Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions (nedan kallat ministeriet) tillkännagav sin avsikt att för kommissionen föreslå floden Severns mynning i enlighet med artikel 4.1 i livsmiljödirektivet, eftersom "större delen av tidvattenzonerna i området redan har klassificerats som särskilda skyddsområden..." [23] med tillämpning av rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar. [24]

22. FCS ansåg sina rättigheter som ägare till områdena kränkta av ministerns beslut och vände sig därför till High Court med en begäran om tillstånd att ansöka om överprövning.

23. I High Court har FCS gjort gällande att artikel 2.3 i livsmiljödirektivet föreskriver en skyldighet för ministeriet att ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov vid valet av områden som skall föreslås till kommissionen i enlighet med artikel 4.1 i direktivet.

24. Ministeriet har svarat att en medlemsstat, mot bakgrund av det resonemang som fördes i domstolens dom av den 11 juli 1996, Royal Society for the Protection of Birds, [25] saknar rätt att ta hänsyn till den typen av behov inom ramen för artikel 4.1 i livsmiljödirektivet.

25. High Court är tveksam till dessa argument och anser att tvistens lösning är beroende av tolkningen av artikel 4.1 i livsmiljödirektivet jämförd med dess artikel 2.3. I beslut av den 15 september 1998 har High Court därför förklarat målet vilande till dess domstolen i ett förhandsavgörande har besvarat följande fråga:

"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?"

23 — Fri översättning av "The majority of the intertidal part of this area have already been classified as a special protection area" (punkt 8 i begäran om förhandsavgörande).

24 — EGT L 103, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 161 (nedan kallat fågeldirektivet).

25 — Mål C-44/95, REG 1996, s. I-3805 (nedan kallat Lappel Bank-målet).

## III — Svaret på tolkningsfrågan

26. Genom denna fråga vill High Court få klarhet i medlemsstaternas befogenheter under den första etappen av förfarandet för att utse och avgränsa särskilda bevarandeområden. Den nationella domstolen vill särskilt veta om, under den första etappen definierad i artikel 4.1 i livsmiljödirektivet, en medlemsstat med stöd av artikel 2.3 i direktivet kan eller måste vägra att sätta upp ett område, som uppfyller de kriterier som anges i bilagorna 1 och 2, på den lista över områden som skall föreslås för kommissionen, om området är säte för ekonomiska och sociala intressen som anses viktiga eller till och med vitala för staten eller regionen i fråga.

27. FCS anser att domstolen måste besvara denna fråga genom att tolka artikel 4.1 och 2.3 i livsmiljödirektivet så att medlemsstaterna har en skyldighet att ta hänsyn till ekonomiska, sociala och regionala intressen när de beslutar vilka områden som ska föreslås för kommissionen som möjliga att utse till särskilda bevarandeområden. Bolaget anser därför att en medlemsstat måste utesluta ett område där det finns sådana anläggningar som dem i hamnen i Bristol från listan över möjliga områden under den första etappen av förfarandet.

28. Kommissionen, World Wide Fund for Nature UK (WWF), Avon Wildlife Trust, den brittiska och den finska regeringen bestrider detta påstående. De flesta av FCS opponenter[26] har hänvisat till det ovannämnda Lappel Bank-målet som stöd för sin inställning.

29. I domen i det målet sades det att bestämmelserna i fågeldirektivet måste tolkas så att medlemsstaterna tillåts att beakta vissa ekonomiska krav när åtgärder för att bevara eller förvalta särskilda bevarandeområden vidtas, men inte vid valet och avgränsningen av sådana områden.[27]

30. Jag anser inte att det slut som domstolen kom till i Lappel Bank-målet kan tillämpas inom ramen för livsmiljödirektivet. Jag finner det inte uteslutet[28] att ekonomiska, sociala och kulturella överväganden eller regionala och lokala särdrag kan beaktas när särskilda bevarandeområden utses och att de kan tillåta att ett område där det finns en livsmiljötyp i bilaga 1 eller inhemska arter i bilaga 2 inte utses till ett särskilt bevarandeområde. Jag skall förklara detta nedan.[29]

26 — Med undantag för den finska regeringen.

27 — Punkterna 31 och 41.

28 — Utom då det finns prioriterade arter eller livsmiljötyper på området (se punkt 47 nedan).

29 — Se punkterna 52—58 i detta förslag till avgörande.

31. Jag anser emellertid inte att det, under den första etappen av förfarandet för att utse särskilda bevarandeområden, går att lägga sådana överväganden till grund för att utesluta ett område där det finns livsmiljötyper i bilaga 1 eller inhemska arter i bilaga 2 från listan över områden som har valts ut av medlemsstaterna. Det är därför jag kommer att föreslå att domstolen skall besvara High Courts fråga nekande.

32. Enligt min uppfattning är *medlemsstaternas roll under den första etappen*, som beskrivs i artikel 4.1 i livsmiljödirektivet, inte att sätta upp listan över särskilda bevarandeområden definitivt, utan endast att

— *upprätta en uttömmande lista över områden* på respektive medlemsstats territorium där det finns livsmiljötyper i bilaga 1 och inhemska arter i bilaga 2, och

— *förse* kommissionen med all nödvändig vetenskaplig, ekologisk, ekonomisk och social *information* om de listade områdena.

33. *I första hand* följer mitt förslag till tolkning klart av ordalydelsen i artikel 4.1 i livsmiljödirektivet.

34. Artikel 4.1 första stycket föreskriver uttryckligen att "varje medlemsstat [skall] 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". Listan skall ange på vilka områden det finns prioriterade livsmiljötyper och prioriterade arter. [30]

35. Vidare föreskriver artikel 4.1 andra stycket att "[l]istan... tillsammans med upplysningar om varje område [skall] överlämnas till kommissionen... Upplysningarna skall omfatta en karta över området, dess namn, läge och avgränsning samt de uppgifter... [som] skall lämnas på ett formulär som utarbetats av kommissionen...".

36. Enligt föreskrifterna i det ovannämnda formuläret [31] skall medlemsstaterna till listan foga inte bara vetenskaplig, ekologisk [32] och geografisk [33] information, utan även ekonomisk och social information.

30 — Bilaga 3, etapp 1, D.

31 — Se punkt 13 i detta förslag till avgörande.

32 — Såsom klassificering av djurpopulationer enligt de ornitologiska kriterier som anges i bilaga 1 till fågeldirektivet, information om flyttfågelarter som normalt finns på området men som inte omfattas av denna bilaga, klassificering av däggdjur, amfibier och reptiler, fiskar, ryggradslösa djur och växter som anges i bilaga 2 till livsmiljödirektivet, samt andra viktiga djur- och växtarter som inte omfattas av denna bilaga.

33 — Såsom områdets lokalisering och en karta över området.

37. Medlemsstaterna har därför rekommenderats att överlämna information om "*påverkan och aktiviteter* i och omkring området" [34]. Denna skall anses innefatta "... alla mänskliga aktiviteter och naturliga processer som kan påverka, positivt eller negativt, bevarandet och förvaltningen av området (förtecknat i bilaga E)". [35] Medlemsstaterna har därför anmodats att lämna uppgifter om aktiviteter som hänger samman med jordbruk och skogsbruk, med fiske, jakt och skörd, med gruvdrift och utvinning av mineraler, med urbanisering, industrialisering och liknande aktiviteter samt med transport och med kommunikation (angående hamnområden [36] och sjöfart [37]).

38. Jag tror att min tolkning även får stöd av bilaga 3 (etapp 1). De kriterier som medlemsstaterna skall beakta innefattar obestridligen vetenskapliga, ekologiska och geografiska faktorer. [38] Medlemsstaterna skall emellertid även göra en global bedömning av "områdets betydelse" [39] och inte bara en global bedömning av områdets "ekologiska betydelse", vilket anges i bilaga 3 (etapp 2). [40]

39. Med hänsyn till att det inte anges att utvärderingen endast skall avse områdets ekologiska värde, anser jag att man med fog kan anta att fullständig information om mänskliga aktiviteter, vilken otvivelaktigt innefattar ekonomiska uppgifter, skall översändas till kommissionen under den första etappen för att utse särskilda bevarandeområden.

40. Av ordalydelsen i artikel 4.1 i livsmiljödirektivet följer även att medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning vid valet av vilka områden som skall föreslås till kommissionen är mycket begränsat under den första etappen.

41. Artikel 4.1 första stycket i livsmiljödirektivet tillåter nämligen en medlemsstat att, från den lista som skall överlämnas till kommissionen, endast utesluta områden där det inte finns några livsmiljötyper i bilaga 1 eller inhemska arter i bilaga 2 samt områden inom vilka man inte kan identifiera några platser som innehåller de fysiska eller biologiska faktorer som är avgörande för skyddade djur och växtarters liv och fortplantning.

42. *Vidare* talar syftet med den uppgift som tilldelats medlemsstaterna under den första etappen för denna tolkning.

34 — Se det ovannämnda formuläret, s. 37, punkt 6.1 (min kursivering).

35 — *Ibid.*, punkt 6.1, första stycket.

36 — *Ibid.*, bilaga E, kod 504.

37 — *Ibid.*, kod 520.

38 — Punkt A och B, under a).

39 — *Ibid.*, under d).

40 — *Ibid.*, under e).

43. Syftet med artikel 4.1 i livsmiljödirektivet är angivet i dess artikel 4.2 och i avsnittet "Inledning" i ovannämnda formulär.

44. Artikel 4.2 första stycket föreskriver att "kommissionen, i samförstånd med varje medlemsstat,... *med utgångspunkt i* medlemsstaternas listor [skall] upprätta ett *utkast* till en lista över områden av gemenskapsintresse...". [41] På samma sätt föreskrivs det i artikel 4.2 tredje stycket att det inte är förrän under den andra etappen som listan över områden av gemenskapsintresse fastställs definitivt enligt ett samrådsförfarande mellan kommissionen och medlemsstaterna.

45. Likaså anges det uttryckligen i det ovannämnda formuläret att detta "i början [kommer] att användas för att tillhandahålla nödvändig information för områden som *kan komma att utväljas* till områden av gemenskapsintresse...". [42]

46. Slutsatsen måste bli att det förfarande som föreskrivs i artikel 4.1 utgör ett förberedande skede som syftar till att tillhandahålla ett fullständigt "panorama" över området inför det slutliga beslutet varigenom de särskilda bevarandeområdena fastställs och avgränsas.

47. Jag noterar dock att de områden som medlemsstaterna identifierar som prioriterade områden under den första etappen *automatiskt* anses som områden av gemenskapsintresse under den andra etappen, och att de följaktligen blir utsedda till särskilda bevarandeområden under den tredje etappen. [43] Jag vet inte om de omtvistade områdena i målet vid den nationella domstolen tillhör denna kategori. Det ankommer under alla omständigheter på den nationella domstolen att utreda detta. Om så skulle vara fallet, på grund av att områdena är prioriterade på grund av de livsmiljötyper eller arter som finns där, kan medlemsstaten inte ta hänsyn till de behov som anges i artikel 2.3 för att utesluta ett sådant område från listan över särskilda bevarandeområden. [44]

48. Av ovanstående följer att syftet med artikel 4.1 i livsmiljödirektivet är att möjliggöra för kommissionen och medlemsstaterna att välja ut områden av gemenskapsintresse [45] under den andra etappen av förfarandet för att utse särskilda bevarandeområden och att sedan fastställa listan med särskilda bevarandeområden som skall utses av medlemsstaterna i slutet av den tredje etappen, [46] utan att några ekono-

41 — Min kursivering.

42 — Inledningen, tredje stycket, s. 21 (min kursivering).

43 — Se bilaga 3, etapp 2, punkt 1, där det föreskrivs att "Alla områden som i etapp 1 utsetts av medlemsstaterna där det finns prioriterade livsmiljötyper eller prioriterade arter skall betraktas som områden av gemenskapsintresse".

44 — Eftersom de områden som satts upp under den första etappen som områden där det finns prioriterade livsmiljöer och inhemska arter automatiskt anses som områden av gemenskapsintresse (se bilaga 3, etapp 2, punkt 1) och min analys tycks visa att man under den första etappen inte kan ta ekonomiska hänsyn för att undanta ett område där det finns oprioriterade livsmiljötyper och inhemska arter definierade i bilaga 1 och 2, gäller slutsatsen *a fortiori* områden där det finns prioriterade livsmiljöer och inhemska arter.

45 — Föreskrivet i artikel 4.2 och 4.3.

46 — Föreskrivet i artikel 4.4.

miska eller sociala hänsyn fått påverka möjligheterna för ett område att förekomma på den listan.

49. *Slutligen*, för att medlemsstaterna och kommissionen skall kunna värdera de intressen som berörs så korrekt som möjligt under den andra etappen, är det nödvändigt att medlemsstaterna inte förfar genom "uteslutning" under den första etappen. De bör istället på ett så fullständigt, objektivt och beskrivande sätt som möjligt ta upp alla de områden som uppfyller kriterierna i bilaga 3 och som överensstämmer med de arter och livsmiljöer som definierats i bilaga 1 och 2.

50. Jag drar slutsatsen att artikel 4.1 i livsmiljödirektivet måste tolkas så att medlemsstaterna under den första etappen är förhindrade att från listan över områden som kan utses till områden av gemenskapsintresse under den andra etappen utesluta områden som, trots att de uppfyller de kriterier som angivits tidigare, är föremål för viktiga ekonomiska och sociala intressen, såsom området vid floden Severns mynning.

51. Däremot, för fullständighetens skull, anser jag att det inte är uteslutet att ekonomiska och sociala hänsyn kan medföra att ett område där det finns en livsmiljötyp i bilaga 1 eller inhemska arter i bilaga 2 inte utses till ett område av gemenskapsintresse under den andra etappen då samråd sker mellan medlemsstaterna och kommissionen angående valet av områden av gemenskapsintresse.[47] Området utses då följaktligen inte heller till ett särskilt bevarandeområde.

52. Som FCS har observerat är artikel 2.3 nämligen allmänt utformad, vilket inte utesluter att hänsyn kan tas till ekonomiska, sociala och regionala behov när åtgärder vidtas för att utse och avgränsa de särskilda bevarandeområdena.[48]

53. Likaså anges det uttryckligen i det tredje övervägandet till livsmiljödirektivet att direktivet, vars syfte är att "främja att den biologiska mångfalden bibehålls med beaktande av ekonomiska, sociala, kulturella och regionala behov", bidrar "till det övergripande målet, som är en *hållbar utveckling*".[49]

54. Begreppet "hållbar utveckling" innebär inte att miljöintressen nödvändigtvis och systematiskt måste stå över intressen som skyddas inom ramen för övriga politikom-

47 — Med undantag för, som har angivits ovan, ett område som har identifierats som innehållande prioriterade arter eller livsmiljötyper.

48 — Tvärtemot utformningen av fågeldirektivet (se punkterna 23—25 i det ovannämnda Lappel Bank-målet).

49 — Min kursivering. Samma syfte återfinns i punkt 2 i inledningen till det ovannämnda formuläret, där det anges att huvudsyftet är "att tillhandahålla information som är till hjälp för kommissionen i annat beslutsfattande för att säkerställa att Natura 2000-nätverket beaktas till fullo inom andra politikområden och sektorer av kommissionens verksamhet, särskilt regional-,jordbruks-, energi-, transport- och turistpolitiken".

råden som gemenskapen ägnar sig åt i enlighet med artikel 3 EG-fördraget (nu artikel 3 EG i ändrad lydelse). Det betonar tvärtom den nödvändiga jämvikten mellan olika, ibland motstridiga, intressen som måste jämkas samman.

55. Begreppet har sitt ursprung i ett meddelande från kommissionen till rådet angående ett miljöprogram för de Europeiska Gemenskaperna [50], vilket lades fram den 24 mars 1972. Kommissionen underströk där att de förslag som lagts fram den 22 juli 1971 angående gemenskapens politik på detta område [51] hädanefter skulle genomföras i enlighet med principen om "integration", och det föreskrevs att genomförandet av dessa förslag inte skulle utgöra ett nytt gemensamt politikområde skilt från övriga. I stället skulle alla gemenskapens aktiviteter som syftar till att inom gemenskapen som helhet främja en harmonisk utveckling av näringslivet, en ökad höjning av levnadsstandarden samt närmare relationer mellan medlemsstaterna enligt artikel 2 i EEG-fördraget nu ta hänsyn till skyddet av miljön. [52]

56. "Hållbar utveckling", ett grundläggande begrepp inom miljörätten, upprepades och definierades i Brundtland-rapporten år 1987. [53] Enligt denna rapport är "en hållbar utveckling en utveckling som tillgodoser dagens behov utan att äventyra framtida generationers möjligheter att tillgodose sina behov". [54] Rapporten anger att begreppet "innebär att det minsta man kan göra vid genomförandet av olika politikområden är att inte sätta i fara de naturliga system som tillåter oss att leva, atmosfären, vatten, jord och levande varelser". [55] Rapporten understryker att det är nödvändigt att inte sätta utveckling och miljö mot varandra utan att istället låta dem utvecklas på ett samordnat sätt.

57. För att sammanjämka dessa olika intressen inom ramen för "hållbar utveckling" har EU-fördraget introducerat *principen om "integration"* i artikel 130r.2 *in fine*. Denna princip ålägger gemenskapslagstiftaren att anpassa sig till krav på miljöskydd vid fastställandet och genomförandet av andra politikområden och aktiviteter. Integrationen av miljödimensionen har sedan dess utgjort grunden för strategin om hållbar utveckling som fastställts både i EU-fördraget och genom det femte miljöprogrammet med titeln "Mot en hållbar utveckling". [56] Det femte programmet föreskriver för övrigt uttryckligen att projektets framgång beror på om de fem huvudsektorerna inom ekonomin —

50 — EGT C 52, s. 1.

51 — SEC (71) 2616 slutlig.

52 — Inledningen till det ovannämnda meddelandet, åttonde stycket.

53 — Uppkallad efter ordföranden i Världskommissionen för Miljö och Utveckling som tillsattes under FN:s Generalförsamlings 38:e session för att särskilt "undersöka de grundläggande frågorna om miljö och utveckling".

54 — S. 51.

55 — S. 53.

56 — EGT C 138, 1993, s. 5.

industri, energi, transport, jordbruk och turism — till fullo bidrar till det. Man hoppas på så sätt att skadliga trender och tillämpningar inom dessa sektorer skall ändras.

58. Mot bakgrund av principen om "hållbar utveckling" och principen om "integration" förefaller det som om kommissionens och medlemsstaternas tillvägagångssätt under den andra etappen av förfarandet för att utse särskilda bevarandeområden måste bestå i att värdera de berörda intressena, att kontrollera om fortsatta mänskliga aktiviteter på det berörda området är förenliga med målet om bevarande och återskapande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, och att ta konsekvenserna beträffande skapandet av ett särskilt bevarandeområde.

## Förslag till avgörande

59. Jag föreslår därför att domstolen ska döma enligt följande:

Artikel 2.3 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter skall tolkas så att en medlemsstat är förhindrad att ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov eller regionala och lokala särdrag när den beslutar vilka områden som skall föreslås för kommissionen eller när den fastställer dessa områdens gränser i enlighet med artikel 4.1 i detta direktiv.