DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

14. april 2005 *

I sag C-441/03,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 16. oktober 2003,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. van Beek, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Nederlandene ved H.G. Sevenster og N.A.J. Bel, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

* Processprog: nederlandsk.

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans, og dommerne R. Silva de Lapuerta (refererende dommer), R. Schintgen, P. Kūris og G. Arestis,

generaladvokat: J. Kokott
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 3. februar 2005,

afsagt følgende

Dom

1 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103, s. 1) og Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7), idet det ikke inden for de fastsatte frister har vedtaget de love og administrative bestemmelser, der er

nødvendige for at efterkomme artikel 4, stk. 1 og 2, i direktiv 79/409 og artikel 6, stk. 1, sammenholdt med artikel 2, stk. 2, og artikel 1, litra a), e) og i), artikel 6, stk. 2-4, og artikel 7, 11, 14 og 15 i direktiv 92/43, eller under alle omstændigheder ikke har underrettet Kommissionen herom, og idet det opretholder artikel 13, stk. 4, i Natuurbeschermingswet (naturbeskyttelsesloven), der er uforenelig med artikel 6, stk. 4, i direktiv 92/43.

2 Som følge af de oplysninger, som den nederlandske regering har givet i svarskriftet, har Kommissionen imidlertid vurderet, at artikel 14 i direktiv 92/43 er blevet korrekt gennemført i national lovgivning, hvorfor Kommissionen i replikken har frafaldet sit klagepunkt vedrørende ukorrekt gennemførelse af denne bestemmelse.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

3 Ifølge artikel 1, stk. 1, i direktiv 79/409 vedrører dette direktiv beskyttelse af alle de fuglearter, som i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område i Europa. Det omhandler bevarelse, forvaltning og regulering af de pågældende arter og fastsætter regler for udnyttelse af de nævnte arter.

4 Artikel 4, stk. 1 og 2, i direktiv 79/409 bestemmer, at der for arter, som er anført i direktivets bilag I, træffes særlige beskyttelsesforanstaltninger med hensyn til deres levesteder for at sikre, at de kan overleve og formere sig i deres udbredelsesområde, idet der tages hensyn til et vist antal arters særlige situation. Hvad angår beskyttelsen af disse arter udlægger medlemsstaterne som særligt beskyttede områder navnlig

sådanne områder, som med hensyn til antal og udstrækning er bedst egnede til beskyttelse af disse arter. Medlemsstaterne skal endvidere træffe tilsvarende foranstaltninger med hensyn til regelmæssigt tilbagevendende trækfuglearter, som ikke er anført i bilag I, under hensyn til beskyttelsesbehovene for så vidt angår de pågældende arters yngle-, fjerskifte- og overvintringsområder samt rasteområder inden for deres trækruter. Med henblik herpå er medlemsstaterne i særlig grad opmærksomme på, at vådområderne, og især vådområder af international betydning, beskyttes.

5 I henhold til artikel 2, stk. 1, i direktiv 92/43 er formålet med direktivet 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 EF-traktaten finder anvendelse. Ifølge artikel 2, stk. 2, tager de foranstaltninger, der træffes efter direktivet, sigte på at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning.

6 Artikel 6, stk. 2-4, i direktiv 92/43, bestemmer:

»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.«

7 Artikel 11 i direktiv 92/43 har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne overvåger de i artikel 2 nævnte naturtypers og arters bevaringsstatus og tager især hensyn til prioriterede naturtyper og prioriterede arter.«

8 Artikel 15 i direktiv 92/43 bestemmer:

»Ved indfangning eller drab af de vilde dyrearter, som er nævnt i bilag V, litra a), og ved anvendelse efter artikel 16 af fravigelser i forbindelse med indsamling,

indfangning eller drab af de arter, der er nævnt i bilag IV, litra a), forbyder medlemsstaterne anvendelse af alle ikke-selektive midler, der lokalt kan medføre, at bestande af en art forsvinder eller udsættes for alvorlige forstyrrelser, navnlig:

[...]«

Nationale bestemmelser

9 Som Kommissionen har redegjort nærmere for i stævningen, har Kongeriget Nederlandene truffet følgende foranstaltninger med henblik på at gennemføre direktiv 92/43:

— naturbeskyttelsesloven (Natuurbeschermingswet)

— bekendtgørelse om dispensationsadgang og fravigelser af naturbeskyttelsesloven (Besluit ontheffingen en vrijstellingen Natuurbeschermingswet)

— naturhandlingsplanen (Natuurbeleidsplan), herunder det europæiske net af beskyttede områder (ecologische hoofdstructuur EHS)

— vejledende fortegnelse over grønne områder (Structuurschema Groene Ruimte)

— planloven (Wet op de ruimtelijke ordening)

— bekendtgørelse om beskyttede oprindelige dyrearter (Besluit beschermde inheemse diersoorten)

— bekendtgørelse af 12. april 1995 fra ministeriet for landbrug, naturforvaltning og fiskeri (Regeling van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij)

— listen over sårbare og truede arter i henhold til artikel 1 og 3 i Bernkonventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder udstedt ved bekendtgørelse af 27. januar 1995 fra ministeriet for landbrug, naturforvaltning og fiskeri (Regeling van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij)

— lov om truede eksotiske dyre- og plantearter (Wet bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten)

— bekendtgørelse om forvaltningsaftaler og oprettelse af naturområder (Regeling beheersovereenkomsten en natuurontwikkeling)

— bekendtgørelse om fremme af skovudbredelse på landbrugsjord (Regeling stimulering bosuitbreiding op landbouwgronden)

— bekendtgørelse om fravigelser af lov om truede eksotiske dyre- og plantearter (Regeling ontheffingen Wet bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten)

— bekendtgørelse om udpegning af truede eksotiske dyre- og plantearter (Regeling aanwijzing bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten)

— miljøforvaltningsloven (Wet milieubeheer) og

— lov om fauna og flora (Flora- en faunawet).

Den administrative procedure

10 Ved åbningsskrivelse af 24. oktober 2000 opfordrede Kommissionen Kongeriget Nederlandene til at fremsætte sine bemærkninger vedrørende gennemførelsen af direktiv 79/409 og 92/43 i nederlandsk ret. Medlemsstaten besvarede skrivelsen ved en meddelelse af 8. marts 2001.

11 Den 26. juli 2001 fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse, hvori den foreholdt Kongeriget Nederlandene, at det ikke havde gennemført visse bestemmelser i direktiv 79/409 og 92/43, og opfordrede denne medlemsstat til at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder fra dennes meddelelse.

12 Ved skrivelse af 11. oktober 2001 fremsendte Kongeriget Nederlandene et lovforslag om ændring af naturbeskyttelsesloven til Kommissionen. Den 28. januar 2002 meddelte de nederlandske myndigheder Kommissionen et supplerende svar i denne anledning.

13 Da Kommissionen ikke fandt, at medlemsstaten fuldt ud havde gennemført direktiv 79/409 og 92/43 inden for de fastsatte frister, besluttede den at anlægge denne sag.

Om søgsmålet

Parternes argumenter

14 Kommissionen har anført syv klagepunkter over for Kongeriget Nederlandene:

— Den nationale lovgivning sikrer ikke en fuldstændig gennemførelse af artikel 6, stk. 1, sammenholdt med artikel 1, litra a), e) og i), og artikel 2, stk. 2, i direktiv 92/43.

— Den nationale lovgivning har kun delvist gennemført kravene i artikel 6, stk. 2, sammenholdt med artikel 1, litra a), e) og i), og artikel 2, stk. 2, i direktiv 92/43.

— Hverken artikel 12 eller artikel 21, stk. 3, i naturbeskyttelsesloven eller miljøforvaltningsloven eller nogen anden gældende lov eller administrativ bestemmelse i Nederlandene er i overensstemmelse med kravene i artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/43.

— Hverken artikel 12 eller artikel 21, stk. 3, i naturbeskyttelsesloven eller miljøforvaltningsloven eller nogen anden gældende lov eller administrativ bestemmelse i Nederlandene sikrer en hensigtsmæssig gennemførelse af artikel 6, stk. 4, i direktiv 92/43 i de i denne bestemmelse anførte situationer. Desuden er naturbeskyttelseslovens artikel 13, stk. 4, uforenelig med denne bestemmelse.

— I modsætning til det i artikel 11 i direktiv 92/43 foreskrevne er der ikke i Nederlandene blevet oprettet et integreret system til overvågning af lokaliteter.

— Forbuddet mod ikke-selektive midler, fastsat i artikel 15 i direktiv 92/43, er ikke fuldt ud iværksat ved bestemmelserne i bekendtgørelse om dispensationsadgang og fravigelser af naturbeskyttelsesloven.

— Der er ikke blevet truffet de nødvendige foranstaltninger i Nederlandene for at efterkomme forpligtelsen til at beskytte fuglearters levesteder, som omhandlet i artikel 4, stk. 1 og 2, i direktiv 79/409.

15 For så vidt angår det tredje klagepunkt vedrørende den manglende gennemførelse af artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/43 i nederlandsk ret har Kommissionen anført, at den vurdering, som skal foretages på grundlag af denne bestemmelse, også skal dække de aspekter, der er omhandlet i artikel 6, stk. 4. Ved en sådan vurdering skal det ikke

alene undersøges, om en plan eller et projekt kan skade den pågældende lokalitets integritet, men tillige, om der findes alternative løsninger, om bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser kræver, at planen eller projektet gennemføres, eller om der skal træffes kompensationsforanstaltninger. Desuden skal det tages i betragtning, at der på en given lokalitet kan befinde sig en prioriteret naturtype og/eller en prioriteret art.

16 I denne forbindelse har den nederlandske regering — idet den dog har anerkendt, at der ikke er foretaget en fuldstændig gennemførelse af artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/43 — afvist Kommissionens fortolkning af begrebet »vurderes« i denne bestemmelse. Regeringen er af den opfattelse, at således som proceduren for vurdering af planer og projekter i artikel 6 er udformet, finder artikel 6, stk. 4, og de deri indeholdte elementer kun anvendelse, såfremt resultatet af den i artikel 6, stk. 3, nævnte vurdering er, at planen eller projektet reelt kan skade lokalitetens integritet. Ifølge regeringen er det kun i sådanne tilfælde, det er nødvendigt at foretage en undersøgelse af de i artikel 6, stk. 4, nævnte aspekter. Såfremt den vurdering, der foretages i henhold til artikel 6, stk. 3, påviser, at en plan eller et projekt ikke påvirker lokalitetens integritet, er der således ingen grund til at udvide vurderingsforpligtelsen i henhold til sidstnævnte bestemmelse med krav om en supplerende undersøgelse af, om de i artikel 6, stk. 4, nævnte aspekter foreligger.

17 For så vidt angår Kommissionens første, andet, fjerde og syvende klagepunkt har Kongeriget Nederlandene medgivet, at de i søgsmålet omhandlede bestemmelser i direktiv 79/409 og 92/43 ikke er blevet fuldstændigt gennemført i nederlandsk ret. I denne forbindelse har den nederlandske regering anført, at parlamentet den 19. december 2001 blev forelagt et lovforslag om ændring af naturbeskyttelsesloven. Forslaget har til formål at sikre en fuldstændig gennemførelse af de nævnte direktiver, bl.a. med hensyn til de bestemmelser, som det første, andet, fjerde og syvende klagepunkt vedrører.

18 For så vidt angår det femte og sjette klagepunkt har den nederlandske regering anført, at der er planlagt foranstaltninger med henblik på at fjerne de juridiske lakuner, som Kommissionen har gjort opmærksom på ved dette søgsmål.

Domstolens bemærkninger

19 Da Kongeriget Nederlandene har anerkendt berettigelsen af det første, andet, fjerde, femte, sjette og syvende klagepunkt, tages søgsmålet til følge hvad angår disse klagepunkter.

20 Med hensyn til det tredje klagepunkt bemærkes, at Kongeriget Nederlandene, selv om det har indrømmet, at artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/43 ikke er blevet fuldstændigt gennemført i nederlandsk ret, ikke desto mindre har bestridt Kommissionens klagepunkt, for så vidt som Kommissionen er af den opfattelse, at den i nævnte artikel omhandlede vurdering også bør dække de aspekter, der er nævnt i artikel 6, stk. 4.

21 Med henblik på i denne forbindelse at fastlægge rækkevidden af forpligtelsen til at foretage en vurdering af en plan eller et projekt, der kan påvirke en lokalitet omfattet af anvendelsesområdet for artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/43, må det indledningsvis konstateres, at den beskyttelsesordning, der er fastsat ved denne bestemmelse, indeholder flere led, der skal gøre det muligt at kontrollere virkningerne af en sådan plan eller et sådant projekt, samt flere vurderingsfaser for det tilfælde, at planen eller projektet skulle have en væsentlig indvirkning på en beskyttet lokalitet.

22 Som generaladvokaten har anført i punkt 12 og 13 i forslaget til afgørelse, må denne vurderingsproces ikke være en undersøgelse af ren formel karakter, men skal derimod muliggøre en dybtgående analyse, som lever op til bevaringsmålsætningerne for den pågældende lokalitet, således som det er anført i artikel 6, bl.a. for så vidt angår beskyttelse af prioriterede naturtyper og prioriterede arter.

23 Som Domstolen udtalte i præmis 33 og 34 i dom af 7. september 2004, Waddenvereniging og Vogelsbeschermingvereniging (sag C-127/02, Sml. I, s. 7405), følger det således af artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/43, at de kompetente myndigheder — hver gang der påtænkes en plan eller et projekt, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendig for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt — er forpligtet til at foretage en vurdering heraf. Denne vurdering skal vedrøre planens eller projektets indvirkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for sidstnævnte.

24 I overensstemmelse med artikel 6, stk. 3, er det først i den anden fase, dvs. efter at der er foretaget en sådan vurdering, og under hensyn til vurderingens resultat hvad angår planen eller projektets indvirkning på lokaliteten, at de kompetente myndigheder træffer en beslutning vedrørende planen eller projektet.

25 Det bemærkes endvidere, at i henhold til denne bestemmelse må de kompetente myndigheder, når de træffer deres beslutning, først give deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den påtænkte plan eller det påtænkte projekt ikke vil skade lokalitetens integritet. Desuden skal de kompetente myndigheder i givet fald høre offentligheden herom.

26 I forbindelse med den her beskrevne procedure er det kun, såfremt resultatet af den vurdering, der er påkrævet i henhold til artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/43, er negativt, og der ikke findes alternative løsninger, at man — i tilfælde af at planen eller projektet alligevel skal gennemføres på grund af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser — skal foretage den undersøgelse, der er omhandlet i artikel 6, stk. 4. Faktisk anføres det i artikel 6, stk. 3, at de kompetente myndigheder træffer deres beslutning »med forbehold af stk. 4«.

27 For så vidt angår den undersøgelse, der skal foretages inden for rammerne af artikel 6, stk. 4, bemærkes, at de komplekse aspekter, som denne undersøgelse indebærer, såsom om der findes alternative løsninger eller foreligger bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, skal gøre det muligt for medlemsstaterne at træffe alle de kompensationsforanstaltninger, som er nødvendige for at sikre, at den overordnede sammenhæng i Natura 2000 bevares. Når der på lokaliteten findes en prioriteret naturtype og/eller en prioriteret art, er det desuden kun et begrænset antal bydende nødvendige hensyn, der kan anføres som begrundelse for ikke desto mindre at gennemføre en plan eller et projekt.

28 Henset til de særlige karakteristika for hver af de faser, der er omhandlet i artikel 6 i direktiv 92/43, må det under disse omstændigheder fastslås, at de kompetente nationale myndigheder ikke er forpligtede til at tage samtlige de forskellige krav, der fremgår af artikel 6, stk. 4, i betragtning, når de foretager vurderingen efter artikel 6, stk. 3.

29 Klagepunktet om, at det i den nederlandske lovgivning ikke bestemmes, at vurderingen efter artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/43 også skal indeholde en undersøgelse af de aspekter, der omhandlet i artikel 6, stk. 4, skal herefter forkastes.

30 Henset til det ovenfor anførte skal det fastslås, at Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktiv 79/409 og direktiv 92/43, idet det ikke inden for de fastsatte frister har vedtaget alle de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme artikel 4, stk. 1 og 2, i direktiv 79/409 og artikel 6, stk. 1, sammenholdt med artikel 2, stk. 2, og artikel 1, litra a), e) og i), artikel 6, stk. 2-4, og artikel 7, 11 og 15 i direktiv 92/43, og idet det opretholder artikel 13, stk. 4, i Natuurbeschermingswet, der er uforenelig med artikel 6, stk. 4, i direktiv 92/43.

Sagens omkostninger

31 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Nederlandene tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Kongeriget Nederlandene i det væsentlige har tabt sagen, bør det pålægges det at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

1) **Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle og Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, idet det ikke inden for de fastsatte frister har vedtaget alle de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme artikel 4, stk. 1 og 2, i direktiv 79/409 og artikel 6, stk. 1, sammenholdt med artikel 2, stk. 2, og artikel 1, litra a), e) og i), artikel 6, stk. 2-4, og artikel 7, 11 og 15 i direktiv 92/43, og idet det opretholder artikel 13, stk. 4, i Natuurbeschermingswet (naturbeskyttelsesloven), der er uforenelig med artikel 6, stk. 4, i direktiv 92/43.**

2) **I øvrigt frifindes Kongeriget Nederlandene.**

3) **Kongeriget Nederlandene betaler sagens omkostninger.**

Underskrifter