DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)
den 14 april 2005 *

I mål C-441/03,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG,

som väckts den 16 oktober 2003,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av M. van Beek, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Konungariket Nederländerna, företrätt av H.G. Sevenster och N.A.J. Bel, båda i egenskap av ombud,

svarande,

* Rättegångsspråk: nederländska.

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen),

sammansatt av avdelningsordföranden C.W.A. Timmermans samt domarna R. Silva de Lapuerta (referent), R. Schintgen, P. Kūris och G. Arestis,

generaladvokat: J. Kokott,
justitiesekreterare: R. Grass,

med beaktande av det skriftliga förfarandet,

och efter att den 3 februari 2005 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen skall fastställa att Konungariket Nederländerna har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt 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) och 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), genom att inte inom den föreskrivna fristen anta de lagar och andra författningar

som är nödvändiga för att följa artikel 4.1 och 4.2 i direktiv 79/409 och artikel 6.1 i direktiv 92/43 jämförd med artiklarna 2.2, 1 a, e och i, 6.2–6.4, 7, 11, 14 samt 15 i samma direktiv, eller, i varje fall, genom att inte underrätta kommissionen om dessa nationella bestämmelser och genom att bibehålla artikel 13.4 i Natuurbeschermingswet (naturskyddslag), vilken är oförenlig med artikel 6.4 i direktiv 92/43.

2 Efter att ha tagit del av de uppgifter som den nederländska regeringen framförde i sitt svaromål, fann kommissionen att artikel 14 i direktiv 92/43 trots allt hade införlivats korrekt med den nationella lagstiftningen. Den har därför i sin replik återkallat den anmärkning som avsåg det felaktiga införlivandet av denna artikel.

Tillämpliga bestämmelser

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

3 Direktiv 79/409 behandlar, enligt dess artikel 1.1, bevarandet av samtliga fågelarter som naturligt förekommer inom medlemsstaternas europeiska territorium på vilket fördraget tillämpas. Det omfattar skydd, skötsel, förvaltning och kontroll av dessa arter och fastställer regler för exploatering av dem.

4 Enligt artikel 4.1 och 4.2 i direktiv 79/409 skall, för de arter som anges i bilaga 1 till direktivet, särskilda åtgärder för bevarande av deras livsmiljö vidtas för att säkerställa deras överlevnad och fortplantning inom det område där de förekommer, med hänsyn till vissa arters särskilda situation. Vad gäller bevarandet av dessa arter skall medlemsstaterna som särskilda skyddsområden i första hand klassificera sådana

områden som vad gäller antal och storlek är mest lämpade. Med hänsyn till deras behov av skydd, skall medlemsstaterna även vidta liknande åtgärder för regelbundet förekommande flyttfåglar som inte anges i ovannämnda bilaga med avseende på deras häcknings-, ruggnings- och övervintringsområden samt rastplatser längs deras färdväg. Medlemsstaterna skall därvid lägga särskild vikt vid skyddet av våtmarker, i synnerhet våtmarker av internationell betydelse.

5 Syftet med direktiv 92/43 är, enligt dess artikel 2.1, att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter i medlemsstaternas europeiska territorium som omfattas av EG-fördraget. Enligt artikel 2.2 i samma direktiv skall åtgärder som vidtas i enlighet med direktivet syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse.

6 I artikel 6.2–6.4 i direktiv 92/43 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."

7 Artikel 11 i direktiv 92/43 har följande lydelse:

"Medlemsstaterna skall övervaka bevarandestatusen hos de livsmiljöer och de arter som avses i artikel 2 och särskilt ta hänsyn till prioriterade livsmiljötyper och prioriterade arter."

8 I artikel 15 i direktiv 92/43 föreskrivs följande:

"Vid fångst eller dödande av vilda djur av de arter som finns förtecknade i bilaga 5 a och i fall där undantag i enlighet med artikel 16 görs i fråga om insamling, fångst

eller dödande av arter som finns förtecknade i bilaga 4 a, skall medlemsstaterna förbjuda användning av alla icke-selektiva metoder som lokalt kan medföra att populationer av en art försvinner eller utsätts för en allvarlig störning, särskilt

...”

Den nationella lagstiftningen

9 Konungariket Nederländerna har, såsom kommissionen har uppgett i sin ansökan, vidtagit följande åtgärder för att införliva direktiv 92/43:

— naturskyddslag (Natuurbeschermingswet),

— dekret om dispens och undantag från naturskyddslagen (Besluit ontheffingen en vrijstellingen Natuurbeschermingswet),

— åtgärdsplan för naturfrågor (Natuurbeleidsplan) inbegripet det europeiska nätet av skyddsområden (ecologische hoofdstructuur EHS),

— strukturplan avseende grönområden (Structuurschema Groene Ruimte),

— lag om markanvändning (Wet op de ruimtelijke ordening),

— dekret om skyddade inhemska djurarter (Besluit beschermde inheemse diersoorten),

— förordning som antagits av ministern för jordbruk, natur och fiske den 12 april 1995 (Regeling van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij),

— förteckning över utrotningshotade och känsliga arter i den mening som avses i artiklarna 1 och 3 i Bernkonventionen om skydd av vilda djur och växter samt deras naturliga miljö som upprättats genom förordning som antagits av ministern för jordbruk, natur och fiske (Regeling van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij) den 27 januari 1995,

— lagen om hotade främmande djur och växter (Wet bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten),

— förordning om avtal avseende förvaltning och utveckling av naturområden (Regeling beheersovereenkomsten en natuurontwikkeling),

— förordning som har till syfte att främja utbredningen av skogsområden på jordbruksmark (Regeling stimulering bosuitbreiding op landbouwgronden),

— förordning om undantag från lagen om hotade främmande djur och växter (Regeling ontheffingen Wet bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten),

— förordning om fastställande av hotade främmande djur och växter (Regeling aanwijzing bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten),

— lag om miljöförvaltning (Wet milieubeheer), och

— lag om djur och växter (Flora- en faunawet).

Det administrativa förfarandet

10 Kommissionen uppmanade, genom en formell underrättelse av den 24 oktober 2000, Konungariket Nederländerna att inkomma med ett yttrande avseende införlivandet av direktiven 79/409 och 92/43 med den nederländska rättsordningen. Medlemsstaten besvarade underrättelsen genom meddelande av den 8 mars 2001.

11 Den 26 juli 2001 riktade kommissionen ett motiverat yttrande till Konungariket Nederländerna, vari den gjorde gällande att medlemsstaten hade införlivat ett visst antal bestämmelser i direktiven 79/409 och 92/43 på ett felaktigt sätt och uppmanade medlemsstaten att följa det motiverade yttrandet inom två månader från delgivningen av detsamma.

12 Konungariket Nederländerna underrättade genom skrivelse av den 11 oktober 2001 kommissionen om ett lagförslag om ändring i Natuurbeschermingswet. Den 28 januari 2002 inkom de nederländska myndigheterna med ett kompletterande svar i detta hänseende till kommissionen.

13 Eftersom kommissionen fann att medlemsstaten inte hade införlivat direktiven 79/409 och 92/43 på ett fullständigt sätt inom den föreskrivna fristen beslutade den att väcka förevarande talan.

Talan

Parternas argument

14 Kommissionen har gjort gällande följande sju anmärkningar med avseende på Konungariket Nederländerna:

— Artikel 6.1 i direktiv 92/43 jämförd med artiklarna 1 a, e och i samt 2.2 i direktivet införlivas inte fullständigt genom de nationella bestämmelserna.

— Artikel 6.2 i direktiv 92/43 jämförd med artiklarna 1 a, e och i samt 2.2 i direktivet införlivas endast delvis genom de nationella bestämmelserna.

— Varken artikel 12 eller artikel 21.3 i Natuurbeschermingswet, Wet milieubeheer eller någon av de övriga lagar och andra författningar som är i kraft i Nederländerna är förenlig med kraven i artikel 6.3 i direktiv 92/43.

— Varken artikel 12 eller artikel 21.3 i Natuurbeschermingswet, Wet milieubeheer eller någon av de övriga lagar och andra författningar som är i kraft i Nederländerna innebär ett ändamålsenligt införlivande av artikel 6.4 i direktiv 92/43, i de situationer som avses i denna bestämmelse. Artikel 13.4 i Natuurbeschermingswet är dessutom oförenlig med ovannämnda bestämmelse.

— I motsats till vad som föreskrivs i artikel 11 i direktiv 92/43 har det i Nederländerna inte inrättats ett fullständigt system för övervakning av områdena.

— Det förbud mot icke-selektiva metoder som föreskrivs i artikel 15 i direktiv 92/43 har inte genomförts på ett fullständigt sätt i bestämmelserna i dekretet om dispens och undantag från Natuurbeschermingswet.

— De åtgärder som är nödvändiga för att uppfylla kravet på skydd av livsmiljön för de fågelarter som avses i artikel 4.1 och 4.2 i direktiv 79/409 har inte vidtagits i Nederländerna.

15 Vad gäller den tredje anmärkningen, vilken avser underlåtenheten att införliva artikel 6.3 i direktiv 92/43 med den nederländska rättsordningen, har kommissionen gjort gällande att den bedömning som skall göras på grundval av denna bestämmelse även skall omfatta de faktorer som avses i punkt 4 i ovannämnda artikel. Vid denna

bedömning är det nämligen inte bara nödvändigt att pröva huruvida det berörda området kan komma att ta skada av en plan eller ett projekt, utan även huruvida det förekommer alternativa lösningar, huruvida planen eller projektet ändå skall genomföras på grund av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse eller huruvida det är nödvändigt att vidta kompensationsåtgärder. Det är dessutom nödvändigt att beakta att ett visst område kan innehålla en prioriterad livsmiljötyp eller en prioriterad art.

16 Samtidigt som den nederländska regeringen har medgett underlåtenheten att fullständigt införliva artikel 6.3 i direktiv 92/43, har den bestritt kommissionens tolkning av begreppet lämplig bedömning i den mening som avses i denna bestämmelse. Den anser, med beaktande av vad som kännetecknar bedömningen av de planer och projekt som avses i denna artikel, att artikel 6.4 och faktorerna däri endast skall tillämpas såvida det framgår av den bedömning som har genomförts i enlighet med ovannämnda artikel 6.3 att området verkligen kan ta skada till följd av planen eller projektet. Enligt regeringen är det endast i sådana fall som det är nödvändigt att pröva de faktorer som anges i artikel 6.4. Om det framgår av den bedömning som genomförs i enlighet med artikel 6.3 att området inte kommer att ta skada till följd av en plan eller ett projekt, finns det nämligen ingen anledning att utöka den skyldighet att genomföra en bedömning som föreskrivs i sistnämnda bestämmelse med ytterligare en prövning avseende förekomsten av de faktorer som avses i punkt 4 i samma artikel.

17 Vad gäller kommissionens första, andra, fjärde och sjunde anmärkning har Konungariket Nederländerna medgett att de bestämmelser i direktiven 79/409 och 92/43 som avses i talan inte har införlivats fullständigt med den nederländska rättsordningen. Det har uppgett att ett lagförslag om ändring i Natuurbeschermingswet framlades för parlamentet den 19 december 2001. Förslaget har till syfte att säkerställa ett fullständigt införlivande av ovannämnda direktiv, särskilt med avseende på de bestämmelser som ligger till grund för den första, den andra, den fjärde och den sjunde anmärkningen.

18 Vad gäller den femte och den sjätte anmärkningen har den nederländska regeringen gjort gällande att den har för avsikt att vidta åtgärder för att undanröja de juridiska brister som kommissionen har påtalat i sin talan.

Domstolens bedömning

19 Talan skall bifallas i den del den avser den första, den andra, den fjärde, den femte, den sjätte och den sjunde anmärkningen, eftersom Konungariket Nederländerna har medgett att talan är välgrundad i dessa delar.

20 Vad gäller den tredje anmärkningen har Konungariket Nederländerna visserligen medgett att det inte fullständigt har införlivat artikel 6.3 i direktiv 92/43 med sin nationella rättsordning. Det bestrider dock kommissionens anmärkning i den del institutionen har gjort gällande att den lämpliga bedömning som avses i ovannämnda artikel även skall omfatta de faktorer som avses i punkt 4 i samma artikel.

21 I syfte att fastställa omfattningen av skyldigheten att genomföra en lämplig bedömning av en plan eller ett projekt som kan påverka ett område vilket omfattas av tillämpningsområdet för artikel 6.3 i direktiv 92/43, konstaterar domstolen inledningsvis att den skyddsordning som inrättats genom artikel 6 i direktiv 92/43 innehåller flera möjligheter att kontrollera inverkan av en sådan plan eller ett sådant projekt och olika bedömningssteg för det fall planen eller projektet kan påverka ett skyddat område på ett betydande sätt.

22 Såsom generaladvokaten har uppgett i punkterna 12 och 13 i sitt förslag till avgörande utgör inte den lämpliga bedömningen en ren formsak, utan den skall möjliggöra en noggrann analys som svarar mot målsättningarna vad gäller bevarandet av området i fråga i enlighet med vad som föreskrivs i ovannämnda artikel 6, särskilt med avseende på skydd av livsmiljöer och prioriterade arter.

23 Såsom domstolen fastslog i punkterna 33 och 34 i sin dom av den 7 september 2004 i mål C-127/02, Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging (REG 2004, s. I-7405), framgår det av artikel 6.3 i direktiv 92/43 att 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, på lämpligt sätt skall bedömas av de behöriga myndigheterna. Bedömningen skall avse planens eller projektets konsekvenser för målsättningarna vad gäller bevarandet av området.

24 Av artikel 6.3 följer att det är först i nästa steg, det vill säga när en sådan lämplig bedömning genomförts och med ledning av slutsatserna från bedömningen av planens eller projektets konsekvenser för området, som de behöriga myndigheterna skall fatta ett beslut avseende planen eller projektet.

25 Det skall tilläggas att det följer av denna bestämmelse att de behöriga myndigheterna, vid tidpunkten för beslutet, skall godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada. De skall dessutom, om detta är lämpligt, höra allmänhetens åsikt i detta hänseende.

26 Enligt det förfarande som beskrivits ovan skall den bedömning som föreskrivs i artikel 6.4 i direktiv 92/43 endast företas då slutsatserna från den bedömning som föreskrivs i artikel 6.3 i direktiv 92/43 är negativa, det saknas alternativa lösningar och planen eller projektet ändå måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse. I punkt 3 i denna artikel preciseras nämligen att beslutet skall fattas av de behöriga myndigheterna "om inte annat följer av punkt 4".

27 Vad gäller den bedömning som skall genomföras inom ramen för ovannämnda punkt 4, är syftet med de komplexa faktorer som skall beaktas, såsom att det saknas alternativa lösningar och att det föreligger tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, att ge medlemsstaten möjlighet att vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande. Om det berörda området innehåller en prioriterad livsmiljötyp eller en prioriterad art, är det dessutom endast ett begränsat antal av dessa tvingande orsaker som får åberopas till grund för att ändå genomföra en plan eller ett projekt.

28 Under dessa omständigheter och med beaktande av vad som särskilt kännetecknar de olika steg som avses i artikel 6 i direktiv 92/43, konstaterar domstolen att de olika krav som föreskrivs i punkt 4 i artikeln inte kan utgöra faktorer som de behöriga nationella myndigheterna skall beakta när de genomför en sådan lämplig bedömning som föreskrivs i punkt 3 i ovannämnda artikel.

29 Den anmärkning som avser att det i de nederländska nationella bestämmelserna inte föreskrivs att den bedömning som avses i artikel 6.3 i direktiv 92/43 skall genomföras även med beaktande av de faktorer som föreskrivs i punkt 4 i samma artikel kan således inte godtas.

30 Av vad anförts följer att domstolen skall fastställa att Konungariket Nederländerna har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktiven 79/409 och 92/43 genom att inte inom den föreskrivna fristen anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa artikel 4.1 och 4.2 i direktiv 79/409 och artikel 6.1 i direktiv 92/43 jämförd med artiklarna 2.2, 1 a, e och i, 6.2–6.4, 7, 11 samt 15 i samma direktiv, och genom att bibehålla artikel 13.4 i Natuurbeschermingswet, vilken är oförenlig med artikel 6.4 i direktiv 92/43.

Rättegångskostnader

31 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Konungariket Nederländerna skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Konungariket Nederländerna i huvudsak har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas.

På dessa grunder beslutar domstolen (andra avdelningen) följande dom:

1) **Konungariket Nederländerna har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar och rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, genom att inte inom den föreskrivna fristen anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa artikel 4.1 och 4.2 i direktiv 79/409 och artikel 6.1 i direktiv 92/43 jämförd med artiklarna 2.2, 1 a, e och i, 6.2–6.4, 7, 11 samt 15 i samma direktiv, och genom att bibehålla artikel 13.4 i Natuurbeschermingswet (naturskyddslag), vilken är oförenlig med artikel 6.4 i direktiv 92/43.**

2) **Talan ogillas i övrigt.**

3) **Konungariket Nederländerna skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Underskrifter