

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

ANTONIO TIZZANO

fremsat den 24. november 2005<sup>1</sup>

**I — Indledning**

1. Med den foreliggende sag, der er anlagt den 28. februar 2003 i medfør af artikel 226 EF, har Kommissionen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser efter artikel 6, stk. 3 og 4, og artikel 12, 13 og 16 i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter<sup>2</sup> (herefter »direktivet« eller »habitatdirektivet«).

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«.

3. I dette øjemed præciseres følgende i samme bestemmelses stk. 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.

**II — Retsforskrifter**

A — *De relevante fællesskabsretlige bestemmelser*

[...]«

2. Formålet med habitatdirektivet er som anført i artikel 2, stk. 1, at »bidrage til at sikre

4. Artikel 3 bestemmer: »Der oprettes et sammenhængende europæisk økologisk net af særlige bevaringsområder under betegnelsen Natura 2000. Dette net, der består af lokaliteter, der omfatter de naturtyper, der er nævnt i bilag I, og levesteder for de arter, der

<sup>1</sup> — Originalsprog: Italiensk.

<sup>2</sup> — EFT L 206, s. 7.

er nævnt i bilag II, skal sikre opretholdelse eller i givet fald genopretning af en gunstig bevaringsstatus for de pågældende naturtyper og levestederne for de pågældende arter i deres naturlige udbredelsesområde [...]«

5. Herefter fastsætter artikel 6, stk. 2, 3 og 4, regler om bevarelsen af de beskyttede områder.

6. Artikel 6, stk. 2, har følgende ordlyd: »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.«

7. Bestemmelsens stk. 3 og 4, der er af størst betydning for denne sag, indeholder reglerne for meddelelse af tilladelse til planer og projekter:

»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.«

KOMMISSIONEN MOD TYSKLAND

8. For så vidt angår beskyttelse af dyrearter bestemmer direktivets artikel 12 følgende:

2. For disse dyrearter forbyder medlemsstaterne opbevaring, transport eller salg af eller bytte med og udbud til salg eller bytte af enheder, der er indsamlet i naturen, med undtagelse af dem, der lovligt er indsamlet inden iværksættelsen af dette direktiv.

»1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at indføre en streng beskyttelsesordning i det naturlige udbredelsesområde for de dyrearter, der er nævnt i bilag IV, litra a), med forbud mod:

3. Forbuddene i stk. 1, litra a) og b), samt stk. 2 gælder for alle livsstadier hos de dyr, der er omfattet af denne artikel [...]«

a) alle former for forsætlig indfangning eller drab af enheder af disse arter i naturen

9. Med hensyn til beskyttelse af plantearter bestemmer direktivets artikel 13 følgende:

b) forsætlig forstyrrelse af disse arter, i særdeleshed i perioder, hvor dyrene yngler, udviser yngelpleje, overvintrer eller vandrer

»1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at indføre en streng beskyttelsesordning for de plantearter, der er nævnt i bilag IV, litra b), med forbud mod:

c) forsætlig ødelæggelse eller indsamling af æg i naturen

a) forsætlig plukning, indsamling, afskæring, oprivning med rod eller ødelæggelse af disse vildtvoksende planter i naturen

d) beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder.

- b) opbevaring, transport, salg af eller bytte med og udbud til salg eller bytte af enheder af disse arter, der er indsamlet i naturen, med undtagelse af dem, der lovligt er indsamlet inden dette direktivs iværksættelse.
- b) for at forhindre alvorlig skade navnlig på afgrøder, besætning, skove, fiskeri, vand og andre former for ejendom

2. Forbuddene i stk. 1, litra a) og b), gælder for alle livsstadier for de planter, der er omfattet af denne artikel.«

- c) af hensyn til den offentlige sundhed og sikkerhed eller af andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social og økonomisk art, og hensyn til væsentlige gavnlige virkninger på miljøet

10. Direktivets artikel 16 har imidlertid følgende ordlyd:

- d) med henblik på forskning og undervisning, genopretning af en bestand, gensudsætning af disse arter og opdræt med henblik herpå, herunder kunstig opformering af planter

»1. Hvis der ikke findes nogen anden brugbar løsning, og fravigelsen ikke hindrer opretholdelse af den pågældende bestands bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde, kan medlemsstaterne fravige bestemmelserne i artikel 12, 13, 14 og 15, litra a) og b):

- e) for under omhyggeligt kontrollerede betingelser selektivt og i begrænset omfang at tillade indsamling eller opbevaring af enheder af de arter, der er nævnt i bilag IV, i et antal, der er begrænset og specificeret af de kompetente nationale myndigheder [...]«

- a) for at beskytte vilde dyr og planter og bevare naturtyperne

B — *De relevante nationale bestemmelser*

punkt 11, litra a)-c) (tidligere BNatSchG's § 19a, stk. 2, punkt 8), ved »projekt« skal forstås:

11. Forbundsrepublikken Tyskland har gennemført habitatdirektivet ved Zweites Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes (anden lovændring til naturbeskyttelsesloven, herefter »Bundesnaturschutzgesetz« eller »BNatSchG«) af 30. april 1998<sup>3</sup>.

»a) projekter og foranstaltninger, der skal gennemføres inden for en lokalitet af fællesskabsbetydning eller inden for et europæisk fuglebeskyttelsesområde, for så vidt som de er betinget af en forvaltningsakt eller af en anmeldelse til en myndighed eller udføres af en sådan myndighed

12. Denne lov er efterfølgende blevet erstattet af Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften (lov om reform af lovgivningen om naturbeskyttelse og landskabspleje og om ændring af andre retsforskrifter, herefter »den nye lov«) af 25. marts 2002<sup>4</sup>, hvis bestemmelser af relevans for denne sag i vidt omfang er sammenfaldende med de relevante bestemmelser i den tidligere gældende lov<sup>5</sup>.

b) indgreb i naturen og landskabet som omhandlet i § 18, for så vidt som de er betinget af en forvaltningsakt eller af en anmeldelse til en myndighed eller udføres af en myndighed

13. Det er af betydning for den foreliggende sag, at der ifølge den nye lovs § 10, stk. 1,

c) anlæg, der er betinget af, at der meddeles tilladelse efter Bundes-Immissionsschutzgesetz (forbundsloven om forureningsbekæmpelse), samt vandforbrug, der er betinget af en tilladelse eller en godkendelse i medfør af Wasserhaushaltsgesetz (vandforvaltningsloven)

i det omfang disse i sig selv eller i forbindelse med andre projekter eller planer i væsentlig grad kan skade en lokalitet af fællesskabsbetydning eller et europæisk fuglebeskyttelsesområde [...]«

3 — BGBl. 1998 I, s. 823.

4 — BGBl. 2002 I, s. 1193.

5 — I det omfang disse bestemmelser er sammenfaldende, har parterne i deres skriftlige indlæg henvist såvel til bestemmelserne i den nye lov som til bestemmelserne i BNatSchG. Jeg vil gøre det samme under min gennemgang af sagen.

14. I § 18 (tidligere BNatSchG's § 8), som § 10, stk. 1, punkt 11, litra b), henviser til, defineres begrebet »indgreb i naturen og landskabet« på følgende måde:

»1. Indgreb i naturen og landskabet i denne lovs forstand er ændringer i afgrænsningen af eller i anvendelsen af grundarealerne eller ændringer i niveauet af det grundvand, der er i kontakt med det aktive jordlag, hvilke indgreb i betydelig grad kan forandre økosystemets eller landskabets kapacitet og funktion.

2. Anvendelsen af grundarealer inden for landbrugs-, skovbrugs- og fiskerisektoren har ikke karakter af indgreb, såfremt der tages hensyn til formålene med og principperne for naturbeskyttelse og bevaring af landskabet. Anvendelsen af grundarealer inden for land- og skovbrug samt fiskerisektoren er som udgangspunkt ikke i strid med de i stk. 1 nævnte formål og principper, hvis denne anvendelse opfylder betingelserne i § 5, stk. 4-6, og reglerne om god erhvervsskik, der fremgår af lov om land- og skovbrug samt fiskeri og af § 17, stk. 2, i Bundes-Bodenschutzgesetz (forbundslov om jordbeskyttelse).«

15. I den nye lovs § 36 (tidligere BNatSchG's § 19e) er fastsat følgende om udledninger:

»Hvis det må påregnes, at et anlæg, der er betinget af, at der meddeles tilladelse efter Bundes-Immissionsschutzgesetz, giver anledning til udledninger, herunder i forbindelse med andre anlæg eller foranstaltninger, der inden for dette anlægs virkeområde kan medføre en betydelig indvirkning på de hovedfaktorer, der er nødvendige for bevaring af en lokalitet af fællesskabsbetydning eller et europæisk fuglebeskyttelsesområde, og såfremt der ikke kan kompenseres for den skadelige indvirkning i medfør af § 19, stk. 2, gives tilladelsen ikke, med mindre betingelserne i § 34, stk. 3, sammenholdt med stk. 4, er opfyldt. Artikel 34, stk. 1 og stk. 5, gælder tilsvarende. Afgørelserne træffes i samråd med de myndigheder, der er kompetente på området for beskyttelse af naturen og landskaber.«

16. Endelig indeholder den nye lovs § 43, stk. 4 (tidligere BNatSchG's § 20f, stk. 3), en bestemmelse, hvorefter de forbud der er fastsat til beskyttelse af miljøet, kan fraviges. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

»De forbud, der er fastsat i § 42, stk. 1 og 2, gælder ikke for aktiviteter, der indebærer anvendelse af jordarealer til landbrug, skovbrug og fiskeri, såfremt disse aktiviteter udføres i overensstemmelse med princippet om god erhvervsskik og opfylder de betin-

gelses, der er fastsat i § 5, stk. 4-6, eller ved anvendelse af de produkter, der fremkommer som et resultat af aktiviteterne. Forbuddene gælder heller ikke for aktiviteter, der iværksættes med henblik på at gennemføre et indgreb, som er tilladt i medfør af § 19, eller med henblik på at foretage en vurdering af indvirkningen på miljøet inden for rammene af loven om VVM-vurderinger, eller endelig med henblik på at gennemføre en foranstaltning, der er tilladt i medfør af § 30, under forudsætning af, at dyr, herunder de områder, hvor de bygger rede, yngler, lever eller søger tilflugt, og planter, der er særligt beskyttede, ikke udsættes for forsætlig beskadigelse. Bestemmelser i de enkelte forbundslande, der medfører en højere grad af beskyttelse, berøres ikke heraf.«

17. I Tyskland er habitatdirektivet ligeledes blevet gennemført ved hjælp af en række speciallove. I den foreliggende sag er det relevant at nævne Pflanzenschutzgesetz (lov om beskyttelse af planter) af 14. maj 1998<sup>6</sup>, hvis § 6, stk. 12, bestemmer følgende:

»Plantebeskyttelsesmidler skal anvendes i overensstemmelse med god erhvervsskik. En sådan anvendelse er forbudt, hvis det må påregnes, at den får skadelige virkninger på menneskers helbred eller dyrs velfærd, på grundvandet, eller har andre væsentlige skadevirkninger, navnlig på balancen i naturen. Den kompetente myndighed kan beslutte at iværksætte foranstaltninger, der

er nødvendige for at opfylde de krav, der er nævnt i dette stykkes første og andet punktum.«

### III — De faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

18. Efter at Kommissionen havde gennemgået de nationale gennemførelsesbestemmelser, som Forbundsrepublikken Tyskland havde meddelt den, nærede den tvivl om, hvorvidt disse bestemmelser var forenelige med habitatdirektivet, og den fremsendte derfor den 10. april 2000 en åbningsskrivelse til Tyskland i medfør af artikel 226 EF.

19. Herefter fremsatte Kommissionen den 25. juli 2001 en begrundet udtalelse, hvori den opfordrede Tyskland til at efterkomme sine forpligtelser efter direktivet inden for en frist af to måneder.

20. Da Kommissionen ikke fandt den tyske regerings forklaringer og besvarelser tilfredsstillende, anlagde den den 28. februar 2003 sag ved Domstolen med påstand om, at det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 6, stk. 3 og 4, og artikel 12, 13 og 16, idet den

— for så vidt angår bestemte projekter, der gennemføres uden for særlige beva-

6 — BGBl. 1998 I, s. 971.

ringsområder, som omhandlet i direktivets artikel 4, stk. 1, ikke kræver, at der i overensstemmelse med direktivets artikel 6, stk. 3 og 4, skal foretages en obligatorisk vurdering af virkningerne på lokaliteten, uanset om disse projekter kan påvirke et særligt bevaringsområde væsentligt

— ikke har notificeret bestemmelser om regulering af fiskeriet og/eller ikke har vedtaget tilstrækkelige bestemmelser herom.

— tillader udledning i et særligt bevaringsområde uafhængigt af, om denne udledning kan påvirke dette område væsentligt

21. Den tyske regering og Kommissionen har afgivet skriftlige indlæg til Domstolen.

— undtager visse ikke-forsætlige former for påvirkning af beskyttede dyrearter fra anvendelsesområdet for bestemmelserne om beskyttelse af dyrearter

22. Den tyske regering og Kommissionen deltog endvidere i det retsmøde, der blev afholdt den 14. juli 2005.

— undlader at sikre overholdelse af betingelserne for undtagelse i direktivets artikel 16 for så vidt angår visse aktiviteter, der er forenelige med beskyttelsen af et område

#### IV — Stillingtagen

##### *Formaliteten*

— opretholder bestemmelser om anvendelsen af plantebeskyttelsesmidler, der ikke i tilstrækkelig grad tilgodeser hensynet til artsbeskyttelse

23. Den tyske regering har påstået sagen afvist med den begrundelse, at Kommissio-



nen ikke har taget tilstrækkeligt hensyn til de væsentlige ændringer af såvel BNatSchG som af andre specifikke nationale bestemmelser, som fandt sted under den administrative procedure. Disse ændringer skulle nemlig have fået Kommissionen til at anlægge en anden vurdering af spørgsmålet om, hvorvidt de tyske bestemmelser er forenelige med habitatdirektivet.

24. Indledningsvis bemærkes, at jeg ikke finder, at de tyske myndigheders argumenter kan begrunde en formalitetsindsigelse. Spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen har taget hensyn til bestemte lovændringer, da den tog stilling til, om de tyske bestemmelser var forenelige med direktivet, vedrører sagens realitet og dermed om søgsmålet er begrundet, men derimod ikke formaliteten.

25. Dernæst bemærkes, at vedtagelsen af den nye lov og gennemførelsen af de øvrige bestemmelser, som den sagsøgte regering har henvist til, ikke har ændret indholdet af en eneste af de bestemmelser, som Kommissionen har anfægtet i sin begrundede udtalelse. Med andre ord vedrører den foreliggende sag bestemmelser, der i det væsentlige er forblevet uændrede<sup>7</sup>.

26. Selv om det lægges til grund, at disse ændringer har haft indflydelse på nogle af de bestemmelser, Kommissionen har anfægtet, kan dette under alle omstændigheder ikke begrunde, at den foreliggende sag afvises. Det er nemlig velkendt, at det af Domstolens faste praksis fremgår, at »spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og at ændringer af forholdene i tiden derefter ikke kan tages i betragtning af Domstolen«<sup>8</sup>. Da fristen på to måneder i den begrundede udtalelse, som Kommissionen sendte til den tyske regering den 25. juli 2001, udløb, var de lovændringer, som den sagsøgte regering har henvist til, endnu ikke trådt i kraft. Som den tyske regering bekræftede på retsmødet, blev disse lovændringer først gennemført i marts 2002.

27. Det er herefter min opfattelse, at den tyske regerings formalitetsindsigelse bør forkastes.

28. I øvrigt kan man heller ikke bebrejde Kommissionen, at den — når dette spørgsmål rejses af egen drift, da Tyskland ikke har gjort indsigelse på dette punkt — i stævningen har støttet sig på klagepunkter, der afviger fra dem, der er formuleret under den

7 — Desuden henviser Kommissionen i stævningen kun til den nye lovs bestemmelser i det omfang, de er sammenfaldende med bestemmelserne i den tidligere gældende lov.

8 — Dom af 25.11.1998, sag C-214/96, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 7661, præmis 25, dom af 25.5.2000, sag C-384/97, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 3823, præmis 35, og af 9.9.2004, sag C-417/02, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 7973, præmis 22.

administrative procedure, som følge af den omstændighed, at den i stævningen har henvist til bestemmelserne i den nye lov, der endnu ikke var trådt i kraft på det tidspunkt, hvor fristen i den begrundede udtalelse udløb. Efter Domstolens faste praksis er det nemlig ikke en forudsætning for at antage et traktatbrudssøgsmaal til realitetsbehandling, »at der under alle omstændigheder skal være fuldstændig overensstemmelse mellem de nationale bestemmelser, der omtales i den begrundede udtalelse, og dem, der nævnes i stævningen«<sup>9</sup>. Domstolen finder, at »[det er] [...] tilstrækkeligt, at den ordning, der er indført gennem den lovgivning, der er påtalt under den administrative procedure, som helhed er blevet opretholdt i kraft af de nye bestemmelser, som medlemsstaten har udstedt efter den begrundede udtalelse, og som anfægtes under sagen«<sup>10</sup>. Denne betingelse er fuldt ud opfyldt i den foreliggende sag.

29. Herefter vil jeg fortsætte min gennemgang med en juridisk analyse af Kommissionens klagepunkter.

#### *Første anbringende*

30. Kommissionen har først og fremmest påtalt, at direktivets artikel 6, stk. 3 og 4, er ufuldstændigt gennemført, for så vidt som

definitionen af begrebet »projekt«, der er fastsat i den nye lovs § 10, stk. 1, punkt 11, litra b) og c) (tidligere BNatSchG's § 19a, stk. 2, punkt 8), og som finder anvendelse på projekter, der gennemføres uden for de særlige bevaringsområder, er for restriktiv og udelukker forpligtelsen til at vurdere virkningerne af visse aktiviteter og indgreb, der kunne være skadelige for de beskyttede områder.

31. Kommissionen har for det første gjort gældende, at projekter, der kvalificeres som »indgreb i naturen og landskabet«, i medfør af § 10, stk. 1, punkt 11, litra b), kun omfatter de indgreb, der i henhold til § 18, stk. 1 (tidligere § 8, stk. 1), som ovennævnte bestemmelse henviser til, består i »ændringer« i afgrænsningen af eller i anvendelsen af »grundarealerne«. Der tages følgelig ikke hensyn til alle de andre aktiviteter eller foranstaltninger, der ikke indebærer ændringer af denne karakter. Desuden indeholder § 18, stk. 2 (tidligere § 8, stk. 7), en udtrykkelig undtagelse fra dette begreb, idet anvendelsen af jordarealer til landbrug, skovbrug og fiskeri ikke henhører herunder, såfremt anvendelsen sker med respekt for formålene med og principperne for naturbeskyttelse og bevaring af landskabet. Denne betingelse er imidlertid formuleret i så generelle vendinger, at den er uegnet til at sikre en passende beskyttelse af de særlige bevaringsområder.

32. Kommissionen har dernæst anført, at det kun er de vandforbrugende installationer og anlæg, der skal tillades eller godkendes i medfør af henholdsvis forureningsbekæm-

9 — Dom af 22.9.2005, sag C-221/03, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 8307, præmis 39.

10 — Dommen i sagen Kommissionen mod Belgien, præmis 39 og den deri nævnte retspraksis.

pelsesloven og vandforvaltningsloven, der kvalificeres som »projekter« (§ 10, stk. 1, punkt 11, litra c)). Alle de installationer og anlæg, der ikke er underlagt en sådan godkendelsesordning, unddrages følgelig forpligtelsen til at foretage den i direktivets artikel 6, stk. 3, omhandlede vurdering, uden at der tages hensyn til, om disse anlæg kan påvirke de beskyttede områder væsentligt.

33. Den tyske regering har først og fremmest gjort gældende, at Kommissionens fortolkning af begrebet »projekt« er alt for vid, for så vidt som den ikke levner plads til nogen form for begrænsning af forpligtelsen til at vurdere virkningerne af de omhandlede anlæg. Dette begreb bør derimod fortolkes i lyset af den præcise definition i direktiv 85/337/EØF om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet<sup>11</sup>.

34. Den sagsøgte regering har endvidere gjort gældende, at de kategorier af »projekter«, der omhandles i § 10, stk. 1, punkt 11, litra b), og c), i praksis omfatter alle former for indgreb, der gennemføres uden for de særlige bevaringsområder, for hvilke der foreligger en sandsynlighed for en væsentlig påvirkning af disse områder. Hvad angår de

indgreb, der ikke indgår i disse kategorier, er disse under alle omstændigheder underlagt strenge forskrifter på miljøområdet, hvilket sikrer en passende og effektiv beskyttelse af de særlige bevaringsområder.

35. Det skal straks bemærkes, at jeg ikke finder den tyske regerings argumenter overbevisende.

36. Jeg er rent faktisk af den opfattelse, at den indgangsvinkel, der er valgt i den anfægtede nationale lovgivning, er i strid med såvel ordlyden af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, som denne bestemmelses ænd. Det følger nemlig af den nye lovs § 10, stk. 1, punkt 11, litra b), og c), sammenholdt med dennes § 18, stk. 1 og 2, — hvilket ikke er blevet bestridt af den tyske regering — at flere foranstaltninger og aktiviteter ikke omfattes af begrebet »projekt« og følgelig ikke af vurderingsforpligtelsen, hvilket følger af forhold så som indgrebets karakter (dvs. spørgsmålet om, hvorvidt de medfører ændringer i afgrænsningen eller anvendelsen af grundarealerne eller ændringer i grundvandstanden), den pågældende erhvervssektor (landbrug, skovbrug eller fiskeri), og den omstændighed, at de ikke er betinget af bestemte tilladelser eller godkendelser.

37. Det fremgår imidlertid af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, at »[a]lle planer eller projekter [...] som i sig selv eller i forbindelse

11 — Det fremgår af artikel 1, stk. 2, første punktum, i Rådets direktiv 85/337/EØF af 27.6.1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT L 175, s. 40), at der ved projekt forstås: i) gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder, ii) andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, herunder sådanne, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden.

med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten«<sup>12</sup>. Der er således tale om en vidtgående forpligtelse, der vedrører alle foranstaltninger og aktiviteter, der — enten i sig selv eller sammen med andre foranstaltninger — eventuelt vil kunne skade de særlige bevaringsområder, og det eneste tilfælde, hvor direktivet ikke finder anvendelse er netop, når der ikke er mulighed for væsentlig påvirkning af disse områder.

38. Det er således klart, at man ikke på en abstrakt og generel måde kan opstille en formodning for, hvilke forud fastsatte kategorier af aktiviteter eller indgreb, der aldrig kan have sådanne virkninger, således som det er tilfældet i den tyske lovgivning. Et projekts virkninger er nemlig et relativt begreb, der varierer afhængigt af dels det pågældende projekts nærmere karakter dels af lokaliteten og den berørte dyreart, og det bør følgelig undergives en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde. Som eksempel kan nævnes, at naturtyper af begrænset størrelse, hvori der lever sjældne arter, der er særligt følsomme for påvirkninger, kan reagere meget kraftigere på eksterne aktiviteter end andre beskyttede områder, der er mindre »følsomme«. En sådan fortolkning er desuden efter min opfattelse fuldt ud i overensstemmelse med den prioritet, som direktivet tillægger bevarelsen af de beskyttede områder og beskyttelsen af truede dyrearter.

39. I øvrigt har Domstolen allerede haft lejlighed til at præcisere, at nationale bestemmelser, der »generelt bringer virkninger på lokaliteten af [planer eller projekter], der kun giver anledning til mindre udgifter eller vedrører specielle former for virksomhed, uden for vurderingspligtens område«<sup>13</sup>, er i strid med habitatsdirektivets artikel 6, stk. 3. Denne udtalelse er efter min opfattelse så meget desto mere relevant i en situation, hvor en national lovgivning som den, der omhandles i sagen, på forhånd udelukker hele kategorier af aktiviteter eller indgreb fra forpligtelsen til at foretage en forudgående vurdering.

40. Sådanne mangler i gennemførelsesbestemmelserne kan efter min opfattelse ikke afhjælpes ved den tyske regerings argument om, at projekter, der ikke er underlagt den omhandlede vurdering, i henhold til den nye lovs § 18 under alle omstændigheder skal overholde principperne og de miljøretnlige regler om beskyttelse af naturen og bevaring af landskabet, hvilket indirekte gør det muligt at opfylde kravene i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, for så vidt angår bevarelse af områderne og vurdering af

12 — Min fremhævelse.

13 — Domstolens dom af 6.4.2000, sag C-256/98, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 2487, præmis 39, der omhandlede et fransk regelsæt, hvorefter projekter, hvis samlede omkostninger ikke oversteg 12 mio. FRF og projekter vedrørende elektricitet, gas og telekommunikation ikke var underlagt vurderingsforpligtelsen.

virkningerne. Jeg mener nemlig ikke, at en henvisning til bestemmelser af generel karakter eller til »god erhvervsskik« opfylder Domstolens krav om, at direktiver skal gennemføres ved bestemmelser, der er tilstrækkeligt specifikke, bestemte og klare<sup>14</sup>. Dette gælder så meget desto mere som en nøjagtig gennemførelse af direktivet er særlig vigtig i det foreliggende tilfælde, idet der er tale om procedurebestemmelser, der har en afgørende betydning for den generelle ordning i habitatdirektivet, som specifikt regulerer beskyttelsen af bestemte lokaliteter (de særlige bevaringsområder i »Natura 2000«), og som i dette øjemed tillægger vurderingsforpligtelsen en central rolle.

41. Jeg er derfor af den opfattelse, at Kommissionens klagepunkt vedrørende direktivets artikel 6, stk. 3 og 4, er begrundet.

#### *Andet anbringende*

42. Med det andet anbringende har Kommissionen gjort gældende, at direktivets artikel 6, stk. 3 og 4, heller ikke er blevet gennemført fuldt ud for så vidt angår vurderingen af atmosfæriske udledningers indvirkning på de beskyttede områder.

43. Ifølge Kommissionen udspringer problemet af den omstændighed, at et anlæg, der foretager udledninger, kun skal godkendes i henhold til den nye lovs § 36 (tidligere § BNatSchG's § 19e), såfremt det må forventes, at det i væsentligt omfang får indvirkning på et særligt bevaringsområde inden for anlæggets »påvirkningsområde«, således som dette er defineret i gennemførelsesbestemmelserne til forureningsbekæmpelsesloven, herunder navnlig det såkaldte »luftcirkulære« (Erste allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz — TA Luft<sup>15</sup>). Virkningen på særlige bevaringsområder, der er beliggende uden for »påvirkningsområdet«, tages således ikke i betragtning, hvilket er i strid med direktivets artikel 6, stk. 3 og 4.

44. Den tyske regering har anført, at kontrollen med skadelige virkninger af forurenende stoffer i et bestemt »påvirkningsområde« udtrykkeligt indbefatter alle de relevante lokale forhold. I praksis kan der ikke gives tilladelse til udledninger, der kan forårsage skader på goder, der er beskyttede i medfør af habitatdirektivet.

45. Her kan man uden vanskeligheder overføre ovenstående betragtninger vedrørende Kommissionens første anbringende. De tyske bestemmelser indeholder nemlig også i dette tilfælde en begrænsning af muligheden for at

14 — Jf. bl.a. dom af 8.7.1987, sag 262/85, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 3073, præmis 9, af 30.5.1991, sag C-59/89, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2607, præmis 18 og 24, af 7.12.2000, sag C-38/99, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 10941, præmis 53, og af 17.5.2001, sag C-159/99, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4007, præmis 32.

15 — GMBL 1986, s. 95.

tage hensyn til virkningerne af bestemte aktiviteter på de beskyttede områder, der hviler på et differentieringskriterium (spørgsmålet om, hvorvidt et beskyttet område er beliggende inden for eller uden for et »påvirkningsområde«) som ikke indgår i direktivets artikel 6, stk. 3 og 4.

46. Jeg mener følgelig, at dette anbringende bør tages til følge.

*Tredje anbringende*

47. Med dette anbringende har Kommissionen gjort gældende, at artikel 12, stk. 1, litra d), ikke er blevet korrekt gennemført i den tyske lovgivning, fordi denne kun forbyder forsætlig beskadigelse af visse dyrearters yngle- eller rasteområder. Kommissionen har nærmere bestemt gjort gældende, at de nationale bestemmelser (den nye lovs § 43, stk. 4, tidligere BNatSchG's § 20f, stk. 3), der gennemfører den nævnte direktivbestemmelse, indeholder en undtagelse fra forbuddene på dyrebeskyttelsesområdet til fordel for aktiviteter, der forårsager utilsigtede skader på områder, hvor de beskyttede dyrearter bygger rede, yngler, eller søger tilflugt. Beskyttelsesordningen i direktivets artikel 12 er imidlertid til hinder for, at der fastsættes en sådan undtagelse.

48. Den tyske regering har bestridt denne fortolkning af artikel 12, stk. 1, litra d), idet den finder, at bestemmelsen er alt for streng og dermed i strid med proportionalitetsprincippet.

49. Jeg er af den opfattelse, at den fortolkning, Kommissionen har gjort sig til talsmand for, frem for alt støttes af den omhandlede bestemmelses ordlyd. I modsætning til de øvrige forbud i artikel 12, stk. 1, der udtrykkeligt kun finder anvendelse på »forsætlig[e]« handlinger ((litra a), b), og c)), omfatter forbuddet vedrørende yngle- og rasteområder (litra d) enhver form for beskadigelse eller ødelæggelse af de pågældende områder, uanset om den er forsætlig eller ej.

50. Jeg mener imidlertid, at en højere grad af beskyttelse af disse områder er berettiget også set i lyset af hensigten med habitatdirektivet, hvis »hovedformål [...] er at fremme opretholdelsen af den biologiske diversitet«<sup>16</sup>. Efter min opfattelse er beskyttelsen af yngle- og rasteområder nemlig af afgørende betydning, ikke blot for bevarelsen af de naturlige udbredelsesområder, men også for selve de truede arters overlevelse.

16 — Tredje betragtning til direktivet.

51. De anfægtede tyske bestemmelser sikrer ikke en sådan beskyttelse, idet de netop — som den sagsøgte regering selv har medgivet — tillader at udelukke aktiviteter fra beskyttelsesordningen i direktivets artikel 12, der kan medføre ikke-forsætlige skader på de områder, hvor de beskyttede dyrearter yngler eller raster<sup>17</sup>.

52. Det er herefter min opfattelse, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 12, stk. 1.

#### *Fjerde anbringende*

53. Kommissionen har endvidere gjort gældende, at artikel 16, stk. 1, ikke er blevet gennemført korrekt i tysk ret, for så vidt som de præcise betingelser, der efter denne bestemmelse gælder for at fravige de forskellige forbud, der er fastsat i direktivet, ikke overholdes. Navnlig mangler der i den nye lovs § 43, stk. 4 (tidligere BNatSchG's

artikel 20f, stk. 3), en klar henvisning til disse betingelser.

54. Også i dette tilfælde mener jeg, at Kommissionens klagepunkt er begrundet. Selv om den nationale lovs § 43, stk. 4, opregner undtagelserne fra de forbud, der gælder i relation til beskyttelse af dyr og planter, indeholder bestemmelsen ingen henvisning til direktivets artikel 16 eller til de kategorier af tilladte undtagelser, der udtømmende er opregnet i denne bestemmelse. Jeg mener endog, at den omtvistede nationale bestemmelse tillader yderligere undtagelser; eller under alle omstændigheder undtagelser; der er formuleret i langt mere generelle vendinger end de tilsvarende undtagelser i direktivet<sup>18</sup>. F.eks. står der i den nationale bestemmelse, at »forbud[dene] [...] ikke finder anvendelse på aktiviteter, der indebærer anvendelse af jordarealer til landbrug, skovbrug og fiskeri [...]«, mens direktivets artikel 16, litra b), kun tillader fravigelser inden for disse sektorer »for at hindre alvorlig skade navnlig på afgrøder, besætning, skove, fiskeri, vand og andre former for ejendom«.

55. Det følger heraf, at den nye lovs § 43, stk. 4 (tidligere BNatSchG's artikel 20f, stk. 3), ikke udgør en tilstrækkelig klar og præcis gennemførelse af den nævnte direktivbestemmelse, hvilket som nævnt

17 — Se i denne retning dom af 20.10.2005, sag C-6/04, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 9017, hvori Domstolen fastslog at »Det Forenede Kongerige har anerkendt, at de bestemmelser, der er gældende i Gibraltar, ikke opfylder kravene i artikel 12, stk. 1, litra d), da de alene forbyder forsærlig beskadigelse eller odelæggelse af yngle- og rastekområder for de omhandlede arter«, og at »[d]ette led af klagepunktet [...] derfor [må] anses for begrundet«.

18 — Om nødvendigheden af en indskrænkende fortolkning af direktivets artikel 16 henvises til den ovenfor i fodnote 17 anførte dom i sagen Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, præmis 111 og 112.

(punkt 40) er en betingelse i henhold til Domstolens faste praksis.

56. Jeg mener således, at også det fjerde anbringende må tages til følge.

59. Jeg er imidlertid enig med Kommissionen i, at den omhandlede bestemmelse ved at opregne de tilfælde, hvor brugen af plantebeskyttelsesmidler er forbudt, ikke blot undlader at henvise til habitatdirektivet, men den gengiver navnlig heller ikke klart og præcist de forbud mod at forvolde skade, der er fastsat i direktivets artikel 12 og 13. De præcise forpligtelser, der i denne henseende er fastsat i direktivet, kan derfor ikke anses for at være opfyldt.

#### *Femte anbringende*

57. Med det femte anbringende har Kommissionen gjort gældende, at § 6, stk. 1, i Pflanzenschutzgesetz (lov om plantebeskyttelse), hvilken lov Tyskland har notificeret over for Kommissionen som en gennemførelsesforanstaltning, ikke i fornødent omfang tager hensyn til beskyttelse af dyre- og plantearter som omhandlet i direktivets artikel 12 og 13 i forbindelse med brugen af plantebeskyttelsesmidler.

58. Den tyske regering har i det væsentlige anført, at de pågældende produkter indtil det tidspunkt, hvor de godkendes, kontrolleres for mulige skadevirkninger på menneskers helbred og dyrs velfærd samt på »balancen i naturen«, hvilket gør det muligt at opfylde formålene med habitatdirektivet.

60. Jeg er følgelig af den opfattelse, at Kommissionens klagepunkt er begrundet.

#### *Sjette anbringende*

61. Kommissionen har endelig gjort gældende, at der foreligger en tilsidesættelse af direktivets artikel 12 og 16, eftersom i) den tyske regering for otte forbundslandes vedkommende<sup>19</sup> ikke har notificeret de rele-

19 — Det drejer sig om følgende forbundslande: Berlin, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen og Sachsen-Anhalt.



vante bestemmelser på fiskeriområdet for Kommissionen, og ii) de gældende bestemmelser i tre andre forbundslande<sup>20</sup> ikke indeholder forbud mod fiskeri, der opfylder direktivets krav.

62. Selv om den tyske regering har medgivet, at et vist antal bestemmelser i forbundslandene inden for fiskeriområdet ikke fuldt ud er i overensstemmelse med direktivet, som f.eks. lovgivningen i forbundslandet Bremen, har den alligevel anført, at den ikke er forpligtet til at notificere sådanne bestemmelser for Kommissionen, idet disse bestemmelser under alle omstændigheder skal anvendes med respekt af forbundslovgivningen og fællesskabsretten.

63. I denne forbindelse skal jeg ikke undlade endnu engang (punkt 40) at gøre opmærksom på, at direktivbestemmelser i henhold til fast fællesskabsretspraksis skal gennemføres »ved bestemmelser, hvis bindende virkning er uomtvistelig, og som er tilstrækkeligt specifikke, bestemte og klare til, at de er i

overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet«<sup>21</sup>. Dette gælder ifølge samme retspraksis navnlig når der er tale om en lovtæst, der som i det foreliggende tilfælde betror »forvaltningen af det fælles eje [til] [...] medlemsstaterne på deres respektive territorier«<sup>22</sup>.

64. Selv såfremt det antages, at bestemmelserne om fiskeri i de enkelte forbundslande er i overensstemmelse med forbunds- og fællesskabsretten, kan henvisningen til de grundlæggende principper i sidstnævnte og til en fortolkning, der er i overensstemmelse hermed, ikke anses for at være en klar og præcis gennemførelse af direktivet. Den regelkonflikt, som den tyske regering selv i det mindste for nogle forbundslandes vedkommende har erkendt, forekommer mig tværtimod at skabe en uvished, der gør det usikkert, om forbuddene mod fiskeri rent faktisk overholdes.

65. Det er således min opfattelse, at der ikke er tvivl om, at Tyskland har tilsidesat sine

20 — Næmlig i Bayern, hvor det af Verordnung zur Ausführung des Fischereigesetzes (forordning om anvendelse af fiskeriloven af 4.11.1997, GVBl. 1998, s. 982, som ændret ved forordning af 3.12.1998, GVBl. s. 982) fremgår, at arten *Coregonus oxyrhynchus* ikke er opregnet blandt de arter, der er beskyttet hele året, i Brandenburg, hvor det af Fischereiordnung (fiskeriloven af 14.11.1997, GVBl. II/97, s. 867, som ændret ved forordning af 22.12.1998, GVBl. II/99, s. 25) fremgår, at *coregonus oxyrhynchus* og *uio crassus* ikke står opført som beskyttede arter, og endelig i Bremen, hvor Binnenfischereiverordnung (forordning om internt fiskeri af 10.3.1992, GB1. s. 51) indeholder en liste over arter, der er omfattet af fiskeriforbud, uden at nævne nogen af de tre arter (*acipenser sturio*, *coregonus oxyrhynchus*, *uio crassus*), der skal beskyttes i det pågældende land, og udtrykkeligt tillader fiskeri af *acipensersturio* og *coregonus oxyrhynchus*.

21 — Dom af 17.5.2001, sag C-159/99, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4007, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis.

22 — Dom af 8.7.1987, sag 262/85, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 3073, præmis 9, og af 7.12.2000, sag C-38/99, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 10941, præmis 53. Hvad særligt angår habitatsdirektivet kan henvises til dommen i sagen Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, der er nævnt ovenfor i punkt 25 og 26.

forpligtelser i henhold til artikel 12 og 16 på fiskeriområdet.

## V — Sagsomkostninger

66. Jeg må på denne baggrund konkludere, at samtlige Kommissionens klagepunkter er begrundede, hvorfor der bør gives Kommissionen medhold i den nedlagte påstand.

67. 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 Forbundsrepublikken Tyskland tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Forbundsrepublikken Tyskland har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

## VI — Forslag til afgørelse

68. Henset til ovenstående bemærkninger skal jeg foreslå Domstolen at fastslå følgende:

»1) Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, idet den ikke fuldstændigt og korrekt har gennemført direktivets artikel 6, stk. 3 og 4, samt artikel 12, 13 og 16.

2) Tyskland betaler sagens omkostninger.«