

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)
den 7 september 2004 *

I mål C-127/02,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG,

som framställts av Raad Van State (Nederländerna), genom beslut av den 27 mars 2002, registrerad den 8 april 2002,

i målet mellan

Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee,

Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels

mot

Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,

* Rättegångspråk: nederländska.

övrig processdeltagare

Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij UA,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena P. Jann, C.W.A. Timmermans, C. Gulmann (referent), J.-P. Puissochet och J.N Cunha Rodrigues samt domarna R. Schintgen, S. von Bahr och R. Silva de Lapuerta,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: avdelningsdirektören M.-F. Contet,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter förhandlingen den 18 november 2003,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

- Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee, genom C.A.M. Rombouts, advocaat,
- Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels, genom A.J. Durville, advocaat,

- Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij UA, genom G. van der Wal, advocaat,
- Nederländernas regering, genom H.G. Sevenster och N.A.J. Bel, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska gemenskapernas kommission, genom G. Valero Jordana, i egenskap av ombud, biträdd av J. Stuyck, avocat,

och efter att den 29 januari 2004 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- ¹ Begäran om förhandsavgörande rör tolkningen av artikel 6 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114) (nedan kallat livsmiljödirektivet).

- 2 Begäran har framställts inom ramen för en tvist mellan Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee (nationell förening för bevarande av Waddenzee) (nedan kallad Waddenzeeföreningen) och Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels (nederländsk förening för skydd av fåglar) (nedan kallad fågelskyddsföreningen), å ena sidan, och Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (statssekreteraren för jordbruk, naturvård och fiske) (nedan kallad statssekreteraren), å andra sidan, rörande de licenser som den senare beviljat Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij UA (kooperativ producentorganisation för det nederländska hjärtmusselfisket) (nedan kallad PO Kokkelvisserij) för att bedriva mekaniserat hjärtmusselfiske i det särskilda skyddsområdet Waddenzee, vilket klassificerats i enlighet med artikel 4 i 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) (nedan kallat fågeldirektivet).

Tillämpliga bestämmelser

Fågeldirektivet

- 3 Enligt artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet skall medlemsstaterna som särskilda skyddsområden klassificera sådana områden som uppfyller de ornitologiska kriterier som anges i de bestämmelserna.
- 4 I artikel 4.4 i fågeldirektivet föreskrivs följande:

"Med avseende på de skyddsområden som avses i punkterna 1 och 2 ovan skall medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att undvika förorening och försämring

av livsmiljöer samt störningar som påverkar fåglarna, i den mån denna påverkan inte saknar betydelse för att uppnå syftet med denna artikel. Medlemsstaterna skall även utanför dessa skyddsområden sträva efter att undvika förorening och försämring av livsmiljöer.”

Livsmiljödirektivet

5 I artikel 6 i livsmiljödirektivet föreskrivs följande:

”1. För de särskilda bevarandeområdena skall medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för bevarande, vilket om så krävs innefattar utarbetande av lämpliga skötsel- och förvaltningsplaner särskilt för områdena eller integrerade i andra utvecklingsplaner, samt lämpliga lagar och andra författningar eller avtal, som motsvarar de ekologiska behoven hos de livsmiljötyper i bilaga 1 och de arter i bilaga 2 som finns i områdena.

2. Medlemsstaterna skall i de särskilda bevarandeområdena vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitaterna 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.”

- 6 I artikel 7 i livsmiljödirektivet föreskrivs att "[f]örpliktelser som uppstår till följd av artikel 6.2–4 i detta direktiv skall ersätta alla förpliktelser som uppstår till följd av artikel 4.4 första meningen i direktiv 79/409/EEG vad gäller områden som klassificerats i enlighet med artikel 4.1 eller som på samma sätt erkänts i enlighet med artikel 4.2 i det direktivet, från och med dagen för genomförandet av det här direktivet eller den dag då en medlemsstat i enlighet med [fågeldirektivet] har klassificerat eller erkänt ett område, om den dagen infaller senare”.

Nationell rätt

- 7 Enligt artikel 12.1 i Natuurbeschermingswet (lag om naturskydd) är det förbjudet att vidta, låta vidta eller tillåta åtgärder som skadar naturen i ett naturskyddat område eller ett naturskyddat områdes intressen ur en naturvetenskaplig synvinkel eller fördärvar detta område utan tillstånd från Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (minister med ansvar för jordbruk, naturvård och fiske) (nedan kallat ministern) och att överträda de villkor som förbundits med ett sådant tillstånd. Enligt andra punkten i denna artikel skall verksamhet som påverkar ett naturskyddsområdes väsentliga intressen, vilka anges i förordnandet, alltid anses skada naturen i ett sådant område eller områdets intressen ur en naturvetenskaplig synvinkel.
- 8 Av beslutet av den 17 november 1993 att utse Waddenzee till statligt naturskyddsområde, och skälen till beslutet, vilka utgör en integrerad del av detta, framgår att riktlinjerna för tillstånd och återkallelser med stöd av Natuurbeschermingswet är förbundna med riktlinjerna i Planologische Kernbeslissing Waddenzee (centralt beslut om iordningställandet av Waddenzee) (nedan kallat PKB Waddenzee). På detta sätt skapades enligt nämnda skäl en adekvat ram för kontroll, med tillämpning av förfarandena i Natuurbeschermingswet, av verksamhet som kan skada PKB Waddenzees huvudsyfte, nämligen varaktigt skydd och varaktig utveckling av Waddenzee i egenskap av naturskyddsområde och, i synnerhet, Waddenzees näringsområden, häckningsområden och viloplats för fåglar i området. Mänsklig verksamhet med ekonomisk inriktning är möjlig på området under förutsättning att det sker en tillräcklig avvägning med avseende på den huvudsakliga målsättningen. Verksamhet som planeras i Waddenzee skall därmed kontrolleras med hänsyn till ovannämnda syfte och politiska inriktning samt utvärderas i förhållande till dessa.

- 9 Det kapitel i PKB Waddenzee som behandlar organisationen av kustfisket verkställdes genom ett regeringsbeslut av den 21 januari 1993, Structuurnota Zee-en kustvisserij "Vissen naar evenwicht". I beslutet fastställdes riktlinjerna för skaldjursfiske under åren 1993–2003 i bland annat Waddenzee. I kapitlet föreskrivs ett antal begränsningar avseende hjärtmusselfiske. I vissa områden i det statliga naturskyddsområdet är hjärtmusselfiske aldrig tillåtet och, även de år då tillgången på föda är låg, skall 60 procent av fåglarnas genomsnittliga näringsbehov i form av hjärtmusslor och blåmusslor förbehållas dessa fåglar. Att inte 100 procent av det genomsnittliga näringsbehovet förbehålls fåglarna beror på att de har alternativa näringskällor att tillgå (munksäl, hönmusslor och strandkrabba).
- 10 Enligt PKB Waddenzee innebär försiktighetsprincipen att bevarandet av Waddenzee skall ges företräde när det enligt bästa tillgängliga information råder uppenbara tvivel om att ett visst agerande inte kommer att ha en betydande negativ inverkan på ekosystemet. Av beslutet om hänskjutande framgår att flertalet av de vetenskapliga studier som har konsulterats inte entydigt pekar på att mekaniserat hjärtmusselfiske skulle ha en betydande negativ inverkan på Waddenzees ekosystem.

Twisten vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 11 Genom beslut av den 1 juli 1999 och den 7 juli 2000 (nedan kallade de ifrågasatta besluten) beviljade statssekreteraren, på vissa villkor, PO Kokkelvisserij licenser för att bedriva mekaniserat musselfiske i ZPS Waddenzee under perioderna 16 augusti 1999 — 25 november 1999 respektive 14 augusti 2000 — 30 november 2000.

- 12 Waddenzeeföreningen och fågelskyddsföreningen begärde omprövning av besluten. Genom beslut av den 23 december 1999 och den 19 februari 2001 förklarade statssekreteraren att invändningarna mot besluten saknade grund och avslog begäran om omprövningar.
- 13 De ovannämnda naturskyddsföreningarna överklagade avslagsbesluten till Raad van State. I sak har klagandena gjort gällande att det hjärtmusselfiske som tillåts genom de ifrågasatta besluten leder till bestående skador på geomorfologin samt djur- och växtlivet på Waddenzees botten. Klagandena har även gjort gällande att nämnda fiske tär på näringsbeståndet för fåglar som livnär sig på skaldjur och får till följd att dessa fåglar minskar i antal. Detta gäller i synnerhet strandskata och ejder. Waddenzeeföreningen och fågelskyddsföreningen har dessutom anfört att de ifrågasatta besluten strider mot livsmiljö- och fågeldirektiven.
- 14 Vad avser frågan huruvida artikel 6.2–6.4 i livsmiljödirektivet har införlivats på korrekt sätt med den nederländska rättsordningen har Raad van State uppgett att artikel 12 i Natuurbeschermingswet visserligen inte uttryckligen syftar till att införliva de förpliktelser som föreskrivs i artikel 6.2 i livsmiljödirektivet, men kan tolkas i överensstämmelse med denna bestämmelse. Natuurbeschermingswet innehåller inte heller några bestämmelser om införlivande av artikel 6.3 och 6.4 i nämnda direktiv. Det saknas också allmänt tillämpliga och bindande bestämmelser som syftar till att införliva artikel 6.3 och 6.4, vilka kan tillämpas på Waddenzee.
- 15 Den hänskjutande domstolen har dessutom erinrat om att det enligt Waddenzeeföreningen och fågelskyddsföreningen, till följd av att hjärtmusselfisket i det särskilda skyddsområdet Waddenzee utvidgas, rör sig om ”planer eller projekt” som ”på lämpligt sätt [skall] bedömas” enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet. Stats-

sekreteraren anser däremot att verksamheten i fråga omfattas av tillämpningsområdet för artikel 6.2 i direktivet eftersom den har ägt rum under flera år utan att intensifieras.

- 16 Avseende förhållandet mellan artikel 6.2 och 6.3 i livsmiljödirektivet har Waddenzeeföreningen och fågelskyddsföreningen gjort gällande att även om den verksamhet för vilken licenserna har beviljats skall anses utgöra en plan eller ett projekt i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet skall den prövas mot bakgrund av artikel 6.2 i direktivet. Denna ståndpunkt aktualiserar frågan huruvida artikel 6.3 skall anses utgöra en precisering av bestämmelserna i artikel 6.2, varmed de två punkterna skall tillämpas kumulativt, eller om den skall anses utgöra en bestämmelse med en särskild och självständig innebörd, i den meningen att punkt 2 omfattar befintligt bruk medan punkt 3 gäller nya planer eller projekt.
- 17 Raad van State har också frågat sig under vilka förutsättningar förutsatt en plans eller ett projekts konsekvenser för området i fråga skall bedömas "på lämpligt sätt". Raad van State undrar dessutom vilka kriterier som skall beaktas vid bedömningen av vad som utgör "lämpliga åtgärder" eller en "lämplig" bedömning med hänsyn också till bestämmelsen i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, enligt vilken de behöriga nationella myndigheterna skall godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada.
- 18 Avslutningsvis anser Raad Van State att frågan huruvida artikel 6.2 och 6.3 har direkt effekt är av betydelse.

- 19 Under dessa omständigheter har Raad Van State beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till domstolen:

- "1) a) Skall uttrycket 'planer eller projekt' i artikel 6.3 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter tolkas så att det även avser en verksamhet som har bedrivits under flera år, men för vilken en tidsbegränsad licens i princip beviljas varje år, vilket innebär att en ny utvärdering görs varje gång av möjligheterna att bedriva denna verksamhet och av de delar av området inom vilka den kan bedrivas?
- b) Om fråga 1a besvaras nekande: Skall den berörda verksamheten anses vara en plan eller ett projekt om den har intensifierats genom åren eller om en sådan intensifiering möjliggörs genom licenserna?
- 2) a) Om det av svaret på den första frågan framgår att det rör sig om en plan eller ett projekt, i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, skall artikel 6.3 i livsmiljödirektivet då anses utgöra en precisering av bestämmelserna i artikel 6.2 eller anses ha en särskild och självständig innebörd, så att till exempel
- i) artikel 6.2 gäller pågående verksamhet medan artikel 6.3 gäller nya planer eller projekt, eller

ii) artikel 6.2 gäller bestämmelser om skötsel- och förvaltning medan artikel 6.3 gäller övriga beslut, eller

iii) artikel 6.3 gäller planer och projekt medan artikel 6.2 gäller övrig verksamhet?

b) Om artikel 6.3 i livsmiljödirektivet skall anses utgöra en precisering av bestämmelserna i artikel 6.2, kan dessa två punkter då tillämpas kumulativt?

3) a) Skall artikel 6.3 i livsmiljödirektivet tolkas så att det rör sig en plan eller ett projekt när en viss verksamhet kan påverka det berörda området (varpå en 'lämplig' bedömning skall göras för att fastställa huruvida denna påverkan är 'betydande') eller skall bestämmelsen förstås så att en 'lämplig' bedömning enbart skall göras om det är (tillräckligt) troligt att en plan eller ett projekt kommer att ha en betydande påverkan på området?

b) Vilka kriterier skall tillämpas vid bedömningen av om planer eller projekt, i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, som inte är direkt förbundna med eller nödvändiga för områdets skötsel och förvaltning, kan påverka detta område på ett betydande sätt, enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt?

- 4) a) Vilka kriterier skall vid tillämpningen av artikel 6 i livsmiljödirektivet läggas till grund för bedömningen av om det är fråga om 'lämpliga åtgärder', i den mening som avses i artikel 6.2, eller om en 'lämplig' bedömning, med hänsyn till den försäkran som i enlighet med artikel 6.3 skall föregå ett godkännande av en plan eller ett projekt?
- b) Har begreppen 'lämpliga åtgärder' och 'lämplig' bedömning en självständig innebörd eller skall de bedömas med hänsyn också till artikel 174.2 EG och särskilt med hänsyn till försiktighetsprincipen häri?
- c) Om hänsyn skall tas till försiktighetsprincipen i artikel 174.2 EG, innebär det att tillstånd kan ges till viss verksamhet, i förevarande fall hjärtmusselfiske, när det inte råder uppenbara tvivel om att verksamheten inte kan ha en betydande påverkan, eller kan tillstånd endast ges när det inte finns några tvivel alls om att verksamheten inte kan ha en sådan inverkan, eller när det med säkerhet kan konstateras att verksamheten inte kan ha en sådan inverkan?
- 5) Har artikel 6.2 och 6.3 i livsmiljödirektivet direkt effekt i den meningen att enskilda kan åberopa artikeln inför nationell domstol och denna domstol, såsom följer av bland annat domen av den 14 december 1995 i mål C-312/93, Peterbroeck (REG 1995, s. I-4599), måste säkerställa det rättsliga skydd för enskilda som följer av denna direkta effekt?"

20 Genom beslut av den 28 april 2004 avslogs PO Kokkelvisserijs begäran om tillstånd att inkomma med skriftligt yttrande efter det att generaladvokatens förslag till avgörande föredragits eller att på något annat sätt ges möjlighet att bemöta detta förslag.

Tolkningsfrågorna

Den första frågan

Fråga 1a

- 21 Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 1a för att få klarhet i huruvida mekaniserat hjärtmusselfiske, vilket har bedrivits under flera år, men för vilket en tidsbegränsad licens beviljas varje år, vilket innebär att en ny utvärdering görs varje gång av möjligheterna att bedriva denna verksamhet och av det område inom vilket verksamheten kan bedrivas, omfattas av begreppet "plan" eller "projekt" i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet.
- 22 Enligt tionde skälet i livsmiljödirektivet måste "[e]n lämplig bedömning ... göras av alla planer eller projekt som på ett betydande sätt kan påverka målsättningen vad gäller bevarandet av ett område som har utsetts eller som kommer att utses i framtiden". Skälet har kommit till uttryck i artikel 6.3 i detta direktiv, där det bland annat anges att en plan eller ett projekt som kan påverka det berörda området på ett betydande sätt inte får godkännas utan en föregående bedömning av denna påverkan.
- 23 Begreppen "plan" och "projekt" definieras inte i livsmiljödirektivet.

- 24 Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 175, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226), i vars sjätte skäl det föreskrivs att tillstånd för projekt som kan antas leda till betydande miljöpåverkan bör ges först efter det att en bedömning har gjorts av den huvudsakliga miljöpåverkan som projekten kan antas medföra, innehåller däremot en definition av begreppet projekt. I direktivets artikel 1.2 definieras projekt på följande sätt:

”— utförande av byggnads- eller anläggningsarbeten eller andra installationer eller arbeten,

— andra ingrepp i den naturliga omgivningen och i landskapet, inklusive mineralutvinning.”

- 25 En verksamhet som mekaniserat hjärtmusselfiske omfattas av begreppet ”projekt” såsom detta har definierats i artikel 1.2 andra strecksatsen i direktiv 85/337.

- 26 Denna tolkning av begreppet ”projekt” har betydelse för tolkningen av begreppen plan och projekt i livsmiljödirektivet. Som redan har framgått syftar livsmiljödirektivet, i likhet med direktiv 85/337, nämligen till att undvika att verksamheter som kan skada miljön godkänns utan föregående bedömning av deras effekter på miljön.

- 27 I enlighet med detta omfattas en verksamhet som mekaniserat hjärtmusselfiske av begreppet plan eller projekt i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet.
- 28 Det förhållande att nämnda verksamhet periodvis har bedrivits på området i fråga under flera år och detta under förutsättning att en licens beviljas varje år, vilket innebär att en ny utvärdering görs varje gång av möjligheterna att bedriva denna verksamhet och av det område inom vilket verksamheten kan bedrivas, hindrar i sig inte att verksamheten vid varje ansökan om tillstånd anses utgöra en enskild plan eller ett enskilt projekt i den mening som avses i livsmiljödirektivet.
- 29 Fråga 1a skall därmed besvaras på följande sätt: Mekaniserat hjärtmusselfiske, vilket har bedrivits under flera år, men för vilket en tidsbegränsad licens beviljas varje år, vilket innebär att en ny utvärdering görs varje gång av möjligheterna att bedriva denna verksamhet och av det område inom vilket verksamheten kan bedrivas, omfattas av begreppet plan eller projekt i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet.

Fråga 1b

- 30 Med hänsyn till svaret på fråga 1a saknas skäl att besvara fråga 1b.

Den andra frågan

- 31 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i vilket förhållande som råder mellan artikel 6.2 och 6.3 i livsmiljödirektivet.
- 32 Det skall erinras om att artikel 6.2 i livsmiljödirektivet jämförd med artikel 7 i samma direktiv ålägger medlemsstaterna att i de särskilda skyddsområdena vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöer och väsentliga störningar av de arter för vilka områdena har utsetts.
- 33 I artikel 6.3 i livsmiljödirektivet föreskrivs att planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som kan påverka området på ett betydande sätt, skall godkännas av de behöriga nationella myndigheterna först efter att de, genom en lämplig bedömning av planens eller projektets konsekvenser för det berörda området, har försäkrat sig om att området inte kommer att ta skada.
- 34 Genom den senare bestämmelsen har därmed ett förfarande inrättats, vilket genom föregående kontroller syftar till att säkerställa att planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som kan påverka området på ett betydande sätt, endast godkänns under förutsättning att de inte skadar området.
- 35 När en plan eller ett projekt väl har godkänts enligt förfarandet i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet är det emellertid inte nödvändigt att samtidigt bedöma ingreppet

på det skyddade området mot bakgrund av den allmänna skyddsnorm som föreskrivs i artikel 6.2 i direktivet.

- 36 Ett godkännande med stöd av artikel 6.3 i livsmiljödirektivet förutsätter nämligen att planen eller projektet inte har bedömts kunna skada det berörda området och, i enlighet med detta, inte heller kunna förorsaka sådana försämringar eller betydande störningar som avses i artikel 6.2.
- 37 Det kan emellertid inte uteslutas att en sådan plan eller ett sådant projekt, trots att de behöriga nationella myndigheterna som godkände planen eller projektet inte kan klandras på något sätt, sedermera visar sig kunna ge upphov till sådana försämringar eller störningar. Under dessa omständigheter kan artikel 6.2 i livsmiljödirektivet tillämpas för att uppfylla det väsentliga målet att bevara och skydda miljön, till vilket bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter hör, vilket framgår av direktivets första skäl.
- 38 Den andra frågan skall därmed besvaras på följande sätt: Genom artikel 6.3 i livsmiljödirektivet har ett förfarande inrättats vilket genom föregående kontroller syftar till att säkerställa att planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som kan påverka området på ett betydande sätt, endast godkänns under förutsättning att de inte skadar området. I artikel 6.2 i nämnda direktiv föreskrivs däremot en allmän skyddsnorm, i form av en skyldighet att förhindra försämringar och störningar som kan ha betydande konsekvenser för målen med direktivet, vilken inte skall tillämpas samtidigt som artikel 6.3.

Den tredje frågan

Fråga 3a

- 39 Enligt artikel 6.3 första meningen i livsmiljödirektivet skall 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 bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området.
- 40 Kravet på en lämplig bedömning av konsekvenserna av en plan eller ett projekt gäller således under förutsättning att planen eller projektet kan påverka området på ett betydande sätt.
- 41 För att skyddsmekanismen i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet skall utlösas krävs därmed inte, vilket för övrigt framgår av kommissionens guide för tolkning av denna artikel, "Förvaltning av Natura 2000-områden, bestämmelserna i artikel 6 i direktiv 92/43/EEG", att det är klarlagt att den plan eller projekt som bedöms har en betydande påverkan på det berörda området. Det räcker med att det är troligt att planen eller projektet har en sådan påverkan.
- 42 I artikel 2.1 i direktiv 85/337, som är avfattad på ett sätt som påminner om artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, föreskrivs det att "[m]edlemsstaterna skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ... blir föremål för en bedömning av denna påverkan innan tillstånd ges". Domstolen har beträffande denna artikel fastställt att projekt som riskerar att medföra betydande miljöpåverkan utgör sådana projekt (se, för ett liknande

resonemang, domen av den 29 april 2004 i mål C-117/02, kommissionen mot Portugal, REG 2004, s. I-5517, punkt 85).

- 43 Av detta följer att kravet i artikel 6.3 första meningen i livsmiljödirektivet att det skall göras en lämplig bedömning av en plans eller ett projekts konsekvenser gäller under förutsättning att det är sannolikt eller att det finns en risk för att planen eller projektet kommer att ha en betydande påverkan på det berörda området.
- 44 Med hänsyn till försiktighetsprincipen, vilken enligt artikel 174.2 första stycket EG utgör en av hörnstenarna i gemenskapens miljöpolitik, vilken syftar till en hög skyddsnivå, och som livsmiljödirektivet skall tolkas mot bakgrund av, anses en sådan risk föreligga när det på grundval av objektiva kriterier inte kan uteslutas att nämnda plan eller projekt har en betydande påverkan på det berörda området (se analogt bland annat dom av den 5 maj 1998 i mål C-180/96, Förenade Kungariket mot kommissionen, REG 1998, s. I-2265, punkterna 50, 105 och 107). En sådan tolkning av det villkor som gäller för bedömningen av en plans eller ett projekts konsekvenser för det berörda området innebär att en sådan bedömning skall göras när det föreligger tvivel om att ett visst agerande inte kan ha en betydande påverkan. Den tolkningen gör det möjligt att på ett effektivt sätt förhindra att planer eller projekt som skadar det berörda området godkänns, och den bidrar på detta sätt, i enlighet med tredje skälet och artikel 2.1 i livsmiljödirektivet, till att förverkliga direktivets väsentliga mål, nämligen att den biologiska mångfalden säkerställs genom att livsmiljöer och vilda djur och växter bevaras.
- 45 Med hänsyn till ovanstående skall fråga 3b besvaras på följande sätt: Artikel 6.3 första meningen i livsmiljödirektivet skall tolkas så att alla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen

av ett område skall bedömas på lämpligt sätt med avseende på vilka konsekvenser de kan få för målsättningen att bevara området, när det på grundval av objektiva kriterier inte kan uteslutas att planen eller projektet kan ha en betydande påverkan på det berörda området, enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt.

Fråga 3b

- 46 Av artikel 6.3 första meningen i livsmiljödirektivet jämförd med tionde skälet i samma direktiv framgår att frågan huruvida konsekvenserna av en plan eller ett projekt, som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, är betydande för området, skall bedömas mot bakgrund av direktivets målsättning att bevara.
- 47 När en sådan plan eller ett sådant projekt påverkar området utan att skada direktivets målsättning att bevara, skall planen eller projektet således anses inte kunna ha en betydande påverkan på området i fråga.
- 48 Omvänt skall en sådan plan eller ett sådant projekt undantagslöst anses kunna ha en betydande påverkan på området när det riskerar att äventyra målsättningen att bevara det berörda området. Frågan huruvida effekterna är betydande skall, vid bedömningen av nämnda plans eller projekts framtida effekter, såsom kommissionen har gjort gällande, besvaras mot bakgrund av det berörda områdets särart och miljömässiga förhållanden.

- 49 Fråga 3b skall därmed besvaras på följande sätt: Enligt artikel 6.3 första meningen i livsmiljödirektivet skall en plan eller ett projekt, som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, som riskerar att skada direktivets målsättning att bevara anses kunna ha en betydande påverkan på området. Vid bedömningen av huruvida påverkan är betydande skall i synnerhet det berörda områdets särart och miljömässiga förhållanden beaktas.

Den fjärde frågan

- 50 Den hänskjutande domstolen har ställt fråga 4a–c för att domstolen skall precisera dels begreppet "lämpliga åtgärder", i den mening som avses i artikel 6.2 i livsmiljödirektivet, och begreppet "lämplig" bedömning, i den mening som avses i artikel 6.3 i samma direktiv, dels under vilka förutsättningar en verksamhet som mekaniserat hjärtmusselfiske kan godkännas.
- 51 Med hänsyn till omständigheterna i tvisten vid den nationella domstolen och vad som framkommit ovan, i synnerhet svaren på de två första frågorna, saknas skäl att besvara den fjärde frågan med avseende på artikel 6.2 i livsmiljödirektivet, vilket generaladvokaten erinrade om i punkt 116 i sitt förslag till avgörande.
- 52 Vad avser begreppet "lämplig" bedömning, i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, konstaterar domstolen att det i direktivet inte föreskrivs att bedömningen skall gå till på något specifikt sätt.

- 53 Enligt bestämmelsens ordalydelse skall icke desto mindre en lämplig bedömning av en plans eller ett projekts konsekvenser för det berörda området föregå ett godkännande av planen eller projektet. Vid bedömningen skall de kumulativa effekterna av planen eller projektet och andra planer eller projekt med avseende på målsättningen att bevara området beaktas.
- 54 En sådan bedömning förutsätter således att alla aspekter av planen eller projektet som, enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt, kan påverka nämnda mål identifieras med hjälp av bästa vetenskapliga kunskaper på området. Dessa mål kan, vilket framgår av artiklarna 3 och 4 i livsmiljödirektivet, och i synnerhet artikel 4.4 häri, fastställas mot bakgrund av bland annat områdets betydelse för att möjliggöra att en gynnsam bevarandestatus hos en livsmiljötyp i bilaga 1 i direktivet eller en art i bilaga 2 bibehålls eller återställs, och för att Natura 2000 skall bli sammanhängande, och mot bakgrund av den risk för försämring eller förstörelse som området är utsatt för.
- 55 Vad gäller frågan under vilka förutsättningar en verksamhet som mekaniserat hjärtmusselfiske kan godkännas, erinrar domstolen om att det, med hänsyn till artikel 6.3 i livsmiljödirektivet och svaret på den första frågan, åligger de behöriga nationella myndigheterna att med ledning av slutsatserna från bedömningen av planens eller projektets konsekvenser för det berörda området godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada.
- 56 Därmed kan en plan eller ett projekt endast godkännas på villkor att de behöriga nationella myndigheterna har försäkrat sig om att planen eller projektet inte kommer att ha en skadlig inverkan på det berörda området.

- 57 De behöriga myndigheterna skall således avslå en ansökan om godkännande när det råder osäkerhet om att planen eller projektet inte kommer att ha en skadlig inverkan på det område som berörs.
- 58 Godkännandekriteriet i artikel 6.3 andra meningen i livsmiljödirektivet inbegriper försiktighetsprincipen (se dom av den 5 maj 1998 i mål C-157/96, National Farmers' Union m.fl., REG 1998, s. I-2211, punkt 63) och gör det möjligt att på ett effektivt sätt förhindra att skyddade områden skadas genom planer och projekt. Ett mindre strängt godkännandekriterium skulle inte lika effektivt säkerställa att bestämmelsens mål, nämligen att skydda området, förverkligas.
- 59 De behöriga nationella myndigheterna skall därmed, i enlighet med lydelsen av artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, med ledning av slutsatserna från bedömningen av mekaniserat hjärtmusselfiske med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av det berörda området, godkänna denna verksamhet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada av den. Så är fallet när det ur ett vetenskapligt perspektiv inte föreligger några rimliga tvivel om att verksamheten inte kan ha en skadlig inverkan (se analogt dom av den 9 september 2003 i mål C-236/01, Monsanto Agricoltura Italia m.fl., REG 2003, s. I-8105, punkterna 106 och 113).
- 60 I motsatt fall kan mekaniserat hjärtmusselfiske om nödvändigt godkännas med stöd av artikel 6.4 i livsmiljödirektivet under förutsättning att villkoren häri är uppfyllda.
- 61 Med hänsyn till ovanstående skall den fjärde frågan besvaras på följande sätt: Enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet förutsätter den lämpliga bedömningen av en plans eller ett projekts konsekvenser för målsättningen att bevara ett område att alla

aspekter av planen eller projektet som, enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt, kan påverka nämnda mål identifieras, med hjälp av bästa möjliga vetenskapliga information, innan planen eller projektet godkänns. Med ledning av slutsatserna från den lämpliga bedömningen av mekaniserat hjärtmusselfiske med avseende på konsekvenserna för målsättningen att bevara ett område, skall de behöriga nationella myndigheterna godkänna verksamheten endast efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada. Så är fallet när det ur ett vetenskapligt perspektiv inte föreligger några rimliga tvivel om att verksamheten inte kan ha en skadlig inverkan.

Den femte frågan

- ⁶² Med hänsyn till vad som slagits fast i punkt 51 ovan saknas skäl att pröva den femte frågan med avseende på artikel 6.2 i livsmiljödirektivet.
- ⁶³ Domstolen inskränker sig därför till att pröva nämnda fråga med avseende på artikel 6.3 i livsmiljödirektivet.
- ⁶⁴ Den hänskjutande domstolen har ställt den femte frågan för att få klarhet i huruvida en nationell domstol, som skall pröva om ett godkännande av en plan eller ett projekt enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet är lagenligt, kan pröva huruvida de nationella myndigheternas utrymme för skönsmässig bedömning enligt denna bestämmelse har respekterats, även om bestämmelsen inte har införlivats med den berörda medlemsstatens rättsordning trots att fristen för införlivande har löpt ut.

- 65 Det skall först erinras om att en medlemsstats skyldighet att vidta alla de åtgärder som är nödvändiga för att uppnå de resultat som föreskrivs i ett direktiv är en tvingande skyldighet enligt såväl artikel 249 tredje stycket EG som direktivet. Denna skyldighet att vidta allmänna eller särskilda åtgärder avser alla medlemsstaternas myndigheter, däri inbegripet de dömande myndigheterna inom ramen för deras behörighet (se dom av den 24 oktober 1996 i mål C-72/95, Kraaijeveld m.fl., REG 1996, s. I-5403, punkt 55).
- 66 Vad avser en enskild persons rätt att åberopa ett direktiv och den nationella domstolens möjlighet att beakta detta, vore det oförenligt med direktivens bindande verkan enligt artikel 249 EG att i princip omöjliggöra att den skyldighet som föreskrivs i direktivet kan åberopas av berörda personer. I synnerhet i de fall i vilka gemenskapernas institutioner genom ett direktiv har fastställt att medlemsstaterna skall agera på ett visst sätt, skulle den ändamålsenliga verkan av en sådan rättsakt förlora i styrka om enskilda förhindrades att åberopa den inför domstol och om de nationella domstolarna förhindrades att beakta den såsom en del av gemenskapsrätten då de prövar om den nationella lagstiftaren, inom gränserna för de valmöjligheter avseende form och tillvägagångssätt för att genomföra direktivet som denne har givits, har hållit sig inom gränserna för befogenheten att företa en skönsmässig bedömning såsom den har angivits genom direktivet (se domen i det ovannämnda målet Kraaijeveld m.fl., punkt 56). Samma sak gäller när den relevanta bestämmelsen i ett direktiv inte har införlivats med nationell rätt och det skall prövas huruvida en nationell myndighet respekterade gränserna för det utrymme för skönsmässig bedömning som den förfogar över enligt denna bestämmelse när den antog en ifrågasatt rättsakt.
- 67 Vad gäller gränserna för utrymmet för skönsmässig bedömning enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet följer det av denna bestämmelse att de behöriga nationella myndigheterna i ett fall som det förevarande, med ledning av slutsatserna från bedömningen av det mekaniserade hjärtmusselfiskets konsekvenser för målsättningen att bevara det berörda området, skall godkänna denna verksamhet först efter

att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada av den. Så är fallet när det ur ett vetenskapligt perspektiv inte föreligger några rimliga tvivel om att verksamheten inte kan ha en skadlig inverkan (se punkt 59 i förevarande dom).

- 68 Detta villkor är således inte uppfyllt när de nationella myndigheterna godkänner nämnda verksamhet trots att det råder osäkerhet om att verksamheten inte kan ha någon skadlig inverkan på det berörda området.
- 69 Av detta följer att en nationell domstol kan beakta artikel 6.3 i livsmiljödirektivet vid bedömningen av om den nationella myndighet som godkände en plan eller ett projekt höll sig inom gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning enligt bestämmelsen i fråga.
- 70 Den femte frågan skall därmed besvaras på följande sätt: När en nationell domstol skall pröva om ett godkännande av en plan eller ett projekt enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet är lagenligt kan den pröva huruvida de nationella myndigheternas utrymme för skönsmässig bedömning enligt denna bestämmelse har respekterats, även om bestämmelsen inte har införlivats med den berörda medlemsstatens rättsordning trots att fristen för införlivande har löpt ut.

Rättegångskostnader

- 71 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

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

- 1) Mekaniserat hjärtmusselfiske, vilket har bedrivits under flera år, men för vilket en tidsbegränsad licens beviljas varje år, vilket innebär att en ny utvärdering görs varje gång av möjligheterna att bedriva denna verksamhet och av det område inom vilket verksamheten kan bedrivas, omfattas av begreppet plan eller projekt i artikel 6.3 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.
- 2) Genom artikel 6.3 i direktiv 92/43 har ett förfarande inrättats, vilket genom föregående kontroller syftar till att säkerställa att planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som kan påverka området på ett betydande sätt, endast godkänns under förutsättning att de inte skadar området. I artikel 6.2 i nämnda direktiv föreskrivs däremot en allmän skyddsnorm, i form av en skyldighet att förhindra försämringar och störningar som kan få betydande konsekvenser för målen med direktivet, vilken inte skall tillämpas samtidigt som artikel 6.3.
- 3) a) Artikel 6.3 första meningen i livsmiljödirektivet skall tolkas så att alla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område skall bedömas på lämpligt sätt med avseende på vilka konsekvenser de kan få för målsättningen att bevara området, när det på grundval av objektiva kriterier inte kan uteslutas att planen eller projektet kan ha en betydande påverkan på det berörda området, enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt.

b) Enligt artikel 6.3 första meningen i livsmiljödirektivet skall planer eller projekt, som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för

skötseln och förvaltningen av ett område, som riskerar att skada direktivets målsättning att bevara anses kunna ha en betydande påverkan på området. Vid bedömningen av huruvida påverkan är betydande skall i synnerhet det berörda områdets särart och miljömässiga förhållanden beaktas.

- 4) Enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet förutsätter den lämpliga bedömningen av en plans eller ett projekts konsekvenser för målsättningen att bevara ett område att alla aspekter av planen eller projektet som, enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt, kan påverka nämnda mål identifieras med hjälp av bästa möjliga vetenskapliga information innan planen eller projektet godkänns. Med ledning av slutsatserna från den lämpliga bedömningen av mekaniserat hjärtmusselfiske med avseende på konsekvenserna för målsättningen att bevara ett område, skall de behöriga nationella myndigheterna godkänna verksamheten endast efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada. Så är fallet när det ur ett vetenskapligt perspektiv inte föreligger några rimliga tvivel om att verksamheten inte kan ha en skadlig inverkan.
- 5) När en nationell domstol skall pröva om ett godkännande av en plan eller ett projekt enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet är lagenligt kan den pröva huruvida de nationella myndigheternas utrymme för skönsmässig bedömning enligt denna bestämmelse har respekterats, även om bestämmelsen inte har införlivats med den berörda medlemsstatens rättsordning trots att fristen för införlivande har löpt ut.

Underskrifter,