

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

7. september 2004^{*}

I sag C-127/02,

angående anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF,

indgivet af Raad van State (Nederlandene) ved afgørelse af 27. marts 2002, indgået til Domstolen den 8. april 2002, i sagen:

Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee,

Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels

mod

Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,

^{*} Processprog: nederlandsk.

procesdeltager:

Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij UA,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans, C. Gulmann (refererende dommer), J.-P. Puissochet og J.N. Cunha Rodrigues, samt dommerne R. Schintgen, S. von Bahr og R. Silva de Lapuerta,

generaladvokat: J. Kokott

justitssekretær: ekspeditionssekretær M.-F. Contet,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 18. november 2003,

efter at der er afgivet indlæg af:

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

- Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij UA ved advocaat G. van der Wal
- den nederlandske regering ved H.G. Sevenster og N.A.J. Bel, som befuldmægtigede
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved G. Valero Jordana, som befuldmægtiget, bistået af avocat J. Stuyck,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 29. januar 2004,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 6 i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7, herefter »habitatdirektivet«).

- 2 Anmodningen er blevet indgivet under en sag anlagt af Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee (national forening for bevaring af Waddenzee (Vadehavet), herefter »Waddenvereniging«) og Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels (nederlandsk forening for beskyttelse af fugle, herefter »Vogelbeschermingsvereniging«) mod Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (statssekretæren for landbrug, naturforvaltning og fiskeri, herefter »statssekretæren«) vedrørende tilladelser, som statssekretæren har tildelt Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij UA (kooperativ producentorganisation for det nederlandske muslingefiskeri, herefter »PO Kokkelvisserij«) til mekanisk optagning af hjertemuslinger i Waddenzees særligt beskyttede område (herefter »SBO«), udlagt i medfør af artikel 4 i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103, s. 1, herefter »fugledirektivet«).

Retsforskrifter

Fugledirektivet

- 3 Fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, pålægger medlemsstaterne at udlægge de områder, der opfylder de ornitologiske kriterier, som er fastsat ved disse bestemmelser, som SBO.
- 4 Fugledirektivets artikel 4, stk. 4, har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne træffer egnede foranstaltninger med henblik på i de i stk. 1 og 2 nævnte beskyttede områder at undgå forurening eller forringelse af levestederne

samt forstyrrelse af fuglene, i det omfang en sådan forurening, forringelse eller forstyrrelse har væsentlig betydning for formålet med denne artikel. Medlemsstaterne bestræber sig på at undgå forurening eller forringelse af levesteder også uden for disse beskyttede områder.«

Habitatdirektivet

5 Habitatdirektivets artikel 6 bestemmer følgende:

»1. For de særlige bevaringsområder iværksætter medlemsstaterne de nødvendige bevaringsforanstaltninger, hvilket i givet fald kan indebære hensigtsmæssige forvaltningsplaner, som er specifikke for lokaliteterne eller integreret i andre udviklingsplaner, samt de relevante retsakter, administrative bestemmelser eller aftaler, der opfylder de økologiske behov for naturtyperne i bilag I og de arter i bilag II, der findes på lokaliteterne.

2. Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget, for så vidt disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for dette direktivs målsætninger.

3. Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres

virksomheder 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.«

- 6 Habitatdirektivets artikel 7 bestemmer, at »[f]orpligtelserne i artikel 6, stk. 2, 3 og 4, i nærværende direktiv træder i stedet for forpligtelserne i fugledirektivets artikel 4, stk. 4, første punktum [...], for så vidt angår de områder, der er udlagt som særligt beskyttede efter artikel 4, stk. 1, eller tilsvarende anerkendt efter artikel 4, stk. 2, deri, fra datoen for nærværende direktivs iværksættelse eller fra den dato, hvor en medlemsstat har udlagt eller anerkendt områderne efter [fugledirektivet], hvis denne dato er senere.«

De nationale bestemmelser

- 7 Ifølge artikel 12, stk. 1, i Natuurbeschermingswet (den nederlandske naturbeskyttelseslov) er det forbudt uden tilladelse fra ministeren for landbrug, naturforvaltning og fiskeri (herefter »ministeren«) eller i strid med betingelser i en sådan tilladelse at udføre, lade udføre eller tåle handlinger, som er skadelige for naturskønheden eller for et fredet områdes naturvidenskabelige betydning, eller som skæmmer et fredet område. Ifølge denne bestemmelses stk. 2 anses i alle tilfælde handlinger, som gør indgreb i de i fredningsbestemmelserne nævnte væsentlige kendetegn ved et fredet naturområde, for at være skadelige for naturskønheden eller for et fredet områdes naturvidenskabelige betydning.
- 8 Det fremgår af bekendtgørelsen af 17. november 1993 vedrørende udpegning af Waddenzee som statsligt naturområde, og af begrundelsen for denne bekendtgørelse, der udgør en integrerende del heraf, at tilladelses- og tilbagekaldelsespraksis i henhold til Natuurbeschermingswet er knyttet til den praksis, der føres inden for rammerne af Planologische Kernbeslissing Waddenzee (kerneafgørelsen om planlægningen for Waddenzee, herefter »PKB-Waddenzee«). På denne måde skabes der ifølge begrundelsen en hensigtsmæssig ramme for kontrol — ved anvendelse af procedurerne i henhold til Natuurbeschermingswet — af muligvis skadelige aktiviteter i forhold til hovedformålet med PKB-Waddenzee, nemlig en varig beskyttelse og udvikling af Waddenzee som naturområde, og specielt af fouragerings-, yngle- og rasteområder for de fugle, der benytter dette område. Der er mulighed for menneskelige aktiviteter med økonomisk betydning på området, såfremt de er tilstrækkeligt afvejet i forhold til hovedformålet. De nævnte aktiviteter i Waddenzee skal derfor prøves i forhold til det nævnte formål og den nævnte praksis og afvejes i forhold hertil.

- 9 Afsnittet om forvaltning af kystfiskeri i PKB-Waddenzee er uddybet yderligere i regeringsbeslutningen af 21. januar 1993, noten om udvikling af hav- og kystfiskeri »Vissen naar evenwicht« (herefter »udviklingsnoten«). Beslutningen fastlægger politikken for skaldyrfiskeri i bl.a. Waddenzee for årene 1993-2003 og indebærer et antal begrænsende foranstaltninger for fiskeriet efter hjertemuslinger. En række områder i det statslige naturområde er permanent lukket for fiskeri efter hjertemuslinger, mens der i fødefattige år ligeledes er forbeholdt fugle 60% af deres gennemsnitlige fødebehov i form af hjertemuslinger og blåmuslinger. Grunden til, at der ikke forbeholdes 100% af det gennemsnitlige fødebehov for fuglene, er, at de også kan bruge alternative fødekilder (keglesnegle, venusmuslinger, strandkrabber).
- 10 Ifølge PKB-Waddenzee følger det af forsigtighedsprincippet, at når det på grundlag af de bedste opnåelige oplysninger viser sig, at der er åbenbar tvivl om, hvorvidt eventuelle væsentlige negative følger for økosystemet ville udeblive, skal tvivlen komme bevaringen af Waddenzee til gode. Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at de fleste af de foreliggende og konsulterede videnskabelige undersøgelser ikke entydigt peger på, at der foreligger væsentlige negative følger for økosystemet i Waddenzee i forbindelse med mekanisk fiskeri efter hjertemuslinger.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 11 Ved afgørelser af 1. juli 1999 og af 7. juli 2000 (herefter »de i hovedsagen anfægtede afgørelser«) tildelte statssekretæren PO Kokkelvisserij betingede tilladelser til mekanisk optagning af hjertemuslinger i SBO i Waddenzee for perioderne henholdsvis fra den 16. august til den 25. november 1999 og fra den 14. august til den 30. november 2000.

- 12 Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging anfægtede afgørelserne for statssekretæren, der ved afgørelser af 23. december 1999 og af 19. februar 2001 fandt, at klagerne over de i hovedsagen anfægtede afgørelser var ugrundede, hvorefter de afvistes.
- 13 De pågældende foreninger for naturbeskyttelse anlagde sag til prøvelse af afgørelserne om afvisning for Raad van State. De gjorde i det væsentlige gældende, at hjertemuslingefiskeri, som tilladt ved de i hovedsagen anfægtede afgørelser, tilføjer geomorfologien, floraen og faunaen på Waddenzees bund varig skade. De anførte ligeledes, at det pågældende fiskeri gør indgreb i skaldyrædende fugles forråd af føde med den følge, at bestanden går tilbage, navnlig bestanden af strandskader og edderfugle. Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging gjorde endvidere gældende, at de pågældende afgørelser var i modstrid med habitatdirektivet og fugledirektivet.
- 14 Vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt habitatdirektivets artikel 6, stk. 2-4, var korrekt gennemført i nederlandsk ret, udtalte Raad van State, at artikel 12 i Natuurbeschermingswet, selv om bestemmelsen ikke udtrykkeligt tilsigter at gennemføre forpligtelserne i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, kan fortolkes i overensstemmelse med denne bestemmelse. Ligesom med hensyn til habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, indeholdt Natuurbeschermingswet heller ingen gennemførelsesbestemmelser til direktivets artikel 6, stk. 3 og 4. Der fandtes heller ikke almen gyldige bestemmelser, der var gældende for Waddenzee på anden måde, og som havde til formål at gennemføre stk. 3 og 4.
- 15 Den forelæggende ret påpegede ligeledes, at ifølge Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging er der, i betragtning af udvidelsen af hjertemuslingefiskeri i SBO i Waddenzee, tale om »en plan eller et projekt«, som skal »vurderes« i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, hvorimod den pågældende aktivitet ifølge

statssekretæren henhører under direktivets artikel 6, stk. 2, for så vidt som den har eksisteret i adskillige år uden at blive intensiveret.

- 16 Med hensyn til forholdet mellem stk. 2 og 3 i habitatdirektivets artikel 6 gjorde Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging gældende, at selv om den aktivitet, som der var givet tilladelse til, måtte betegnes som en »plan« eller et »projekt« som omhandlet i artiklens stk. 3, skulle aktiviteten alligevel prøves på grundlag af artiklens stk. 2. Det burde derfor undersøges, om artikel 6, stk. 3, skulle anses for en mere specifik udformning af bestemmelserne i artikel 6, stk. 2, — således at begge stykker bør finde anvendelse kumulativt — eller anses for en bestemmelse, der havde en særskilt og selvstændig rækkevidde i den forstand, at stk. 2 vedrørte bestående brug og stk. 3 omhandlede nye planer eller projekter.
- 17 Raad van State var ligeledes i tvivl om, under hvilke betingelser der skulle foretages en »vurdering« med hensyn til en plan eller et projekts virkninger på den pågældende lokalitet. Den forelæggende ret ønskede desuden oplyst, på grundlag af hvilke kriterier det skal vurderes, om der er tale om »passende foranstaltninger«, eller om en »vurdering«, bl.a. i betragtning af reglen i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 om, at de kompetente myndigheder først giver deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader den pågældende lokalitets integritet.
- 18 Endelig fandt den forelæggende ret det nødvendigt at få oplyst, om habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 og 3, har direkte virkning.

- 19 Under disse omstændigheder har Raad van State besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) a) Skal begreberne »en plan eller et projekt« i artikel 6, stk. 3, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter fortolkes således, at de også omfatter en aktivitet, som allerede har været udøvet i mange år, men som der i princippet gives tilladelse til hvert år for en begrænset periode, hvorved der hver gang på ny tages stilling til, om, og i bekræftende fald, i hvilke dele af lokaliteten, aktiviteten må udøves?

b) Såfremt spørgsmål 1a besvares benægtende: Skal den pågældende aktivitet da anses for »en plan eller et projekt«, såfremt denne aktivitets intensitet er tiltaget i årenes løb, henholdsvis såfremt tilladelserne gør det muligt, at denne intensitet tiltager?

2) a) Såfremt det følger af svaret på spørgsmål 1, at der er tale om »en plan eller et projekt« som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3: Skal habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, da anses for en mere specifik udformning af bestemmelserne i stk. 2 eller som en bestemmelse med en særskilt, selvstændig betydning i den forstand, at for eksempel:

i) stk. 2 vedrører en eksisterende brug og stk. 3 nye planer og projekter, eller

ii) stk. 2 vedrører forvaltningsforanstaltninger og stk. 3 andre beslutninger, eller

iii)stk. 3 vedrører planer eller projekter og stk. 2 øvrige aktiviteter?

b) Såfremt habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, skal anses for en mere specifik udformning af bestemmelserne i stk. 2, kan begge stykker da anvendes kumulativt?

3) a) Skal habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, fortolkes således, at der allerede er tale om »en plan eller et projekt«, hvis en bestemt aktivitet kan påvirke den pågældende lokalitet (og der dermed skal foretages en »vurdering« af, om denne påvirkning er »væsentlig«), eller betyder denne bestemmelse, at det først er nødvendigt at foretage en »vurdering«, såfremt der er (tilstrækkeligt) grundlag for at antage, at »en plan eller et projekt« kan påvirke lokaliteten væsentligt?

b) På grundlag af hvilke kriterier skal det vurderes, om en plan eller et projekt som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, som ikke har direkte forbindelse med eller er nødvendig for forvaltningen af lokaliteten, i sig selv eller i forbindelse med andre planer eller projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt?

- 4) a) På grundlag af hvilke kriterier skal det ved anvendelsen af habitatdirektivets artikel 6 afgøres, om der er tale om »passende foranstaltninger« som omhandlet i bestemmelsens stk. 2, henholdsvis om en »vurdering« i forbindelse med den krævede sikkerhed, før der gives tilslutning til en plan eller et projekt som omhandlet i stk. 3?
- b) Har begreberne »passende foranstaltninger« henholdsvis »vurdering« en selvstændig betydning, eller skal der ved afgørelsen heraf også tages hensyn til artikel 174, stk. 2, EF, navnlig det i dette stykke nævnte forsigtighedsprincip?
- c) Såfremt der skal tages hensyn til det i artikel 174, stk. 2, EF nævnte forsigtighedsprincip: Indebærer dette, at en bestemt aktivitet, som det her omhandlede fiskeri af hjertemuslinger, kan tillades, såfremt der ikke er åbenbar tvivl om, at en eventuel væsentlig påvirkning af den pågældende lokalitet ikke sker, eller kan den kun tillades, såfremt der ikke er tvivl om, at en sådan påvirkning ikke sker, henholdsvis såfremt det med sikkerhed kan fastslås, at den ikke sker?
- 5) Har habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, henholdsvis stk. 3, direkte virkning i den forstand, at borgerne kan påberåbe sig disse bestemmelser for de nationale domstole, og at disse domstole, som det bl.a. er fastslået i Peterbroeck-sagen [dom af 14.12.1995, sag C-312/93, Sml. I, s. 4599], skal sikre den retsbeskyttelse, som følger for borgerne af den direkte virkning?»

20 Ved kendelse af 28. april 2004 afvistest PO Kokkelvisserijs anmodning om tilladelse til at indgive skriftlige indlæg, efter at generaladvokaten havde fremsat forslag til afgørelse, eller om på anden måde at få mulighed for at tage stilling til dette forslag.

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

Spørgsmål 1 a)

- 21 Med spørgsmål 1 a) ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om mekanisk fiskeri efter hjertemuslinger, som har været udøvet i mange år, men som der gives tilladelse til hvert år for en begrænset periode, hvorved der hver gang på ny tages stilling dels til muligheden for at udøve denne aktivitet, dels til den lokalitet, hvor aktiviteten kan udøves, er omfattet af begreberne »plan« eller »projekt«, som er indeholdt i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.
- 22 Det anføres i tiende betragtning til habitatdirektivet, at »alle planer eller projekter, der kan påvirke bevaringsmålsætningen for en sådan lokalitet væsentligt, som er udpeget eller i fremtiden vil blive det, må tages op til passende vurdering«. Denne betragtning kommer til udtryk i direktivets artikel 6, stk. 3, der bl.a. bestemmer, at der ikke kan gives tilladelse til en plan eller et projekt, som kan påvirke den omhandlede lokalitet væsentligt, uden en forudgående vurdering af deres virkninger på lokaliteten.
- 23 Habitatdirektivet definerer ikke begreberne »plan« og »projekt«.

- 24 Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT L 175, s. 40) — i hvis sjette betragtning det anføres, at tilladelse til projekter, som kan forventes at få betydelige indvirkninger på miljøet, først bør gives efter forudgående vurdering af de betydelige virkninger, disse projekter kan forventes at få på miljøet — definerer derimod i artikel 1, stk. 2, begrebet projekt på følgende måde:

»— gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder

— andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, herunder sådanne, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden.«

- 25 En aktivitet som mekanisk fiskeri efter hjertemuslinger er omfattet af begrebet »projekt«, således som det er defineret i artikel 1, stk. 2, andet led, i direktiv 85/337.

- 26 En sådan definition af begrebet »projekt« er relevant med henblik på at klarlægge begrebet plan eller projekt i habitatdirektivets forstand, der, som det fremgår af det ovenfor anførte, ligesom direktiv 85/337 tilsigter at undgå, at aktiviteter, der kan skade miljøet, tillades uden forudgående vurdering af deres indvirkninger herpå.

- 27 En aktivitet som mekanisk fiskeri efter hjertemuslinger er følgelig omfattet af begreberne plan eller projekt, der er indeholdt i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.
- 28 Den omstændighed, at den pågældende aktivitet har været udøvet periodisk i mange år på den omhandlede lokalitet, og at udøvelsen heraf kræver, at der hvert år opnås en tilladelse, som hver gang forudsætter en fornyet vurdering dels af muligheden for at udøve denne aktivitet, dels af den lokalitet, hvor aktiviteten kan udøves, er ikke i sig selv en hindring for, at aktiviteten ved hver anmodning kan anses for at være en særskilt plan eller et særskilt projekt i habitatdirektivets forstand.
- 29 Det første spørgsmål, litra a), skal derfor besvares med, at mekanisk fiskeri efter hjertemuslinger, som har været udøvet i mange år, men som der gives tilladelse til hvert år for en begrænset periode, hvorved der hver gang på ny tages stilling dels til muligheden for at udøve denne aktivitet, dels til den lokalitet, hvor aktiviteten kan udøves, er omfattet af begreberne »plan« eller »projekt« i den forstand, hvori udtrykkene er anvendt i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.

Spørgsmål 1 b)

- 30 Henset til besvarelsen af spørgsmål 1 a), er det uforholdsmæssigt at besvare spørgsmål 1 b).

Det andet spørgsmål

- 31 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, hvilken sammenhæng der er mellem stk. 2 og stk. 3 i habitatdirektivets artikel 6.
- 32 Det bemærkes, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, sammenholdt med direktivets artikel 7, pålægger medlemsstaterne at træffe passende foranstaltninger for at undgå forringelse af levesteder i SBO'erne samt væsentlige forstyrrelser af de arter, for hvilke disse områder er udpeget.
- 33 Det bestemmes i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, at de kompetente nationale myndigheder først giver tilladelse til en plan eller et projekt, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendig for lokalitetens forvaltning, men kan påvirke lokaliteten væsentligt, når de ved hjælp af en vurdering af planen eller projektets virkning på lokaliteten har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet.
- 34 Den sidstnævnte bestemmelse indfører således en fremgangsmåde, der ved hjælp af en forudgående kontrol skal sikre, at en plan eller et projekt, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendig for den pågældende lokalitets forvaltning, men kan påvirke lokaliteten væsentligt, kun tillades, for så vidt som den/det ikke skader lokalitetens integritet.
- 35 Den omstændighed, at der er givet tilladelse til en plan eller et projekt i henhold til fremgangsmåden i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, overflødiggor — med hensyn til

indgriben på den beskyttede lokalitet, der er omhandlet i planen eller projektet — en samtidig anvendelse af den generelle beskyttelsesnorm, der er fastsat i artikel 6, stk. 2.

- 36 En tilladelse til en plan eller et projekt, der er meddelt i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, forudsætter nemlig nødvendigvis, at planen eller projektet er blevet anset for ikke at kunne skade den omhandlede lokalitets integritet og følgelig for heller ikke at være egnet til at forårsage forringelse eller væsentlig forstyrrelse i artikel 6, stk. 2's forstand.
- 37 Det kan dog ikke udelukkes, at en sådan plan eller et sådant projekt, selv uden enhver fejl fra de kompetente nationale myndigheders side, senere viser sig at kunne forårsage sådanne forringelser eller forstyrrelser. Under disse omstændigheder gør anvendelsen af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, det muligt at opfylde hovedmålsætningen om bevaring og beskyttelse af kvaliteten af miljøet, herunder bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, som den er formuleret i første betragtning til direktivet.
- 38 Det andet spørgsmål skal derfor besvares med, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, indfører en fremgangsmåde, der ved hjælp af en forudgående kontrol skal sikre, at en plan eller et projekt, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendig for den pågældende lokalitets forvaltning, men som kan påvirke lokaliteten væsentligt, kun tillades, for så vidt som den/det ikke skader lokalitetens integritet, mens direktivets artikel 6, stk. 2, fastsætter en forpligtelse til generel beskyttelse, der består i at undgå forringelse samt forstyrrelser, der kan få væsentlige virkninger med hensyn til direktivets målsætninger og kan ikke anvendes samtidigt med artiklens stk. 3.

Det tredje spørgsmål

Spørgsmål 3 a)

- 39 Det bemærkes, at det fremgår af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum, at 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.
- 40 Kravet om en vurdering af en plan eller et projekts virkninger er således underlagt den betingelse, at planen eller projektet skal kunne påvirke den omhandlede lokalitet væsentligt.
- 41 Følgelig forudsætter udløsningen af den mekanisme for beskyttelse af miljøet, der er fastsat i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, ikke vished for — således som det i øvrigt fremgår af den fortolkningsvejledning for artiklen, som Kommissionen har udarbejdet, med titlen »Forvaltning af Natura 2000-områder. Habitatdirektivets artikel 6, 92/43/EØF« — at den påtænkte plan eller det påtænkte projekt påvirker den omhandlede lokalitet væsentligt, men er et resultat af den blotte sandsynlighed for, at en sådan virkning knytter sig til den pågældende plan eller det pågældende projekt.
- 42 Med hensyn til artikel 2, stk. 1, i direktiv 85/337, hvis ordlyd i det væsentlige svarer til ordlyden af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, og hvori det bestemmes, at »[m] edlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger med henblik på, at projekter, der kan få væsentlig indvirkning på miljøet, undergives en vurdering af denne indvirkning, inden der gives tilladelse«, har Domstolen fastslået, at disse projekter er sådanne, som risikerer at få væsentlig indvirkning på miljøet (jf. i denne retning dom

af 29.4.2004, sag C-117/02, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 5517, præmis 85).

⁴³ Det følger heraf, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum, gør kravet om en vurdering med hensyn til en plan eller et projekts virkninger betinget af, at der er en sandsynlighed eller en risiko for, at planen eller projektet påvirker den omhandlede lokalitet væsentligt.

⁴⁴ Navnlig under hensyn til forsigtighedsprincippet, som er et af grundlagene for den politik om et højt beskyttelsesniveau, der føres af Fællesskabet inden for miljøområdet i henhold til artikel 174, stk. 2, første afsnit, EF, og i lyset af hvilket habitatdirektivet skal fortolkes, er der følgelig en risiko for, at det ikke på baggrund af objektive kriterier kan udelukkes, at en plan eller et projekt kan påvirke den omhandlede lokalitet væsentligt (jf. analogt bl.a. dom af 5.5.1998, sag C-180/96, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. I, s. 2265, præmis 50, 105 og 107). En sådan fortolkning af den betingelse, som gælder for vurderingen af en plan eller et projekts virkninger på en bestemt lokalitet, som indebærer, at der i tilfælde af tvivl med hensyn til, om der er væsentlige virkninger, skal foretages en sådan vurdering, gør det muligt effektivt at undgå, at der bliver givet tilladelse til planer eller projekter, der kan skade den omhandlede lokalitets integritet, og bidrager således til at realisere habitatdirektivets hovedformål i henhold til direktivets tredje betragtning og til dets artikel 2, stk. 1, nemlig at sikre den biologiske diversitet ved at bevare naturtyperne samt de vilde dyr og planter.

⁴⁵ Herefter skal spørgsmål 3 a) besvares med, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum, skal fortolkes således, at alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, vurderes med

hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne lokalitet, såfremt det på baggrund af objektive kriterier ikke kan udelukkes, at planen eller projektet i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke den pågældende lokalitet væsentligt.

Spørgsmål 3 b)

- 46 Som det fremgår af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum, sammenholdt med tiende betragtning til direktivet, hænger væsentligheden af den virkning, som en plan eller et projekt, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendig for lokalitetens forvaltning, har på en lokalitet, sammen med bevaringsmålsætningen for lokaliteten.
- 47 Når en sådan plan eller et sådant projekt ikke risikerer at skade bevaringsmålsætningen for en lokalitet, selv om den/det har en virkning derpå, kan planen eller projektet ikke anses for at kunne påvirke den omhandlede lokalitet væsentligt.
- 48 Når en sådan plan eller et sådant projekt omvendt risikerer at skade bevaringsmålsætningen for den omhandlede lokalitet, skal planen eller projektet nødvendigvis anses for at kunne påvirke lokaliteten væsentligt. I forbindelse med bedømmelsen af de forventede virkninger, der er forbundet med planen eller projektet, skal væsentligheden af virkningerne, som nærmere anført af Kommissionen, bl.a. fastlægges i lyset af den i planen eller projektet omhandlede lokalitets særlige kendetegn og miljømæssige vilkår.

- 49 Følgelig skal spørgsmål 3 b) besvares med, at det følger af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum, at når en plan eller et projekt, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendig for en lokalitets forvaltning, risikerer at skade bevaringsmålsætningen for lokaliteten, skal planen eller projektet anses for at kunne påvirke denne lokalitet væsentligt. Bedømmelsen af nævnte risiko skal foretages i lyset af den i en sådan plan eller et sådant projekt omhandlede lokalitets særlige kendetegn og miljømæssige vilkår.

Det fjerde spørgsmål

- 50 Med spørgsmål 4 a)-c) anmoder den forelæggende ret nærmere bestemt Domstolen om at præcisere, på den ene side begreberne henholdsvis »passende foranstaltninger« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, samt »vurdering«, jf. artiklens stk. 3, og på den anden side under hvilke betingelser der kan gives tilladelse til en aktivitet som mekanisk fiskeri efter hjertemuslinger.
- 51 På baggrund af den sammenhæng, hvori tvisten i hovedsagen indgår, samt det ovenfor anførte, navnlig besvarelsen af de to første spørgsmål, er det ikke nødvendigt, således som generaladvokaten har anført i punkt 116 i forslaget til afgørelse, at besvare det fjerde spørgsmål for så vidt angår habitatdirektivets artikel 6, stk. 2.
- 52 Hvad angår begrebet »vurdering«, jf. habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, bemærkes, at det ikke fastlægger nogen særlig metode til gennemførelse af en sådan vurdering.

- 53 Det fremgår dog af bestemmelsens ordlyd, at vurderingen af virkningerne på den lokalitet, der er omhandlet i planen eller projektet, skal gå forud for godkendelsen af planen eller projektet og skal tage hensyn til den kumulative virkning, der følger af kombinationen af denne plan eller dette projekt med andre planer og projekter under hensyn til bevaringsmålsætningen for den pågældende lokalitet.
- 54 En sådan vurdering forudsætter derfor, at alle de aspekter af en plan eller et projekt, som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter ville kunne påvirke den nævnte målsætning, skal identificeres under hensyn til den bedste videnskabelige viden på området. Denne målsætning kan, som det fremgår af habitatdirektivets artikel 3 og 4, og særligt af sidstnævnte bestemmelses stk. 4, bestemmes bl.a. i lyset af lokaliteternes betydning for opretholdelse eller genopretning af en gunstig bevaringsstatus for en naturtype i bilag I til direktivet eller en art i bilag II til direktivet og for sammenhængen i Natura 2000, samt af den fare for forringelse eller ødelæggelse, som lokaliteterne er udsat for.
- 55 Vedrørende spørgsmålet om, under hvilke betingelser der kan gives tilladelse til en aktivitet som mekanisk fiskeri efter hjertemuslinger, bemærkes, at under hensyn til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, og til besvarelsen af det første spørgsmål, påhviler det de kompetente nationale myndigheder først at tillade en plan eller et projekt, når de ud fra konklusionen på vurderingen af en sådan plan eller et sådant projekts virkninger på den omhandlede lokalitet har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet.
- 56 Følgelig kan der kun gives tilladelse til den omhandlede plan eller det omhandlede projekt på betingelse af, at de kompetente nationale myndigheder har opnået vished for, at planen eller projektet ikke har skadelige virkninger for den omhandlede lokalitets integritet.

- 57 Ligeledes skal den kompetente myndighed afvise at give tilladelse hertil, såfremt der er usikkerhed om, hvorvidt der er skadelige virkninger for lokalitetens integritet forbundet med den påtænkte plan eller det påtænkte projekt.
- 58 Det skal i den sammenhæng fastslås, at forsigtighedsprincippet er indeholdt i det kriterium for at opnå tilladelse, der er fastsat i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, andet punktum (jf. dom af 5.5.1998, sag C-157/96, *National Farmers' Union m.fl.*, Sml. I, s. 2211, præmis 63), og kriteriet giver mulighed for effektivt at forebygge beskædigelser af beskyttede lokaliteters integritet, der skyldes påtænkte planer eller projekter. Et kriterium for at opnå tilladelse, der var mindre strengt end det her omhandlede, ville ikke lige så effektivt kunne sikre realiseringen af målsætningen om beskyttelse af de lokaliteter, som bestemmelsen vedrører.
- 59 Ifølge habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, giver de kompetente nationale myndigheder således kun tilladelse til en aktivitet som mekanisk fiskeri efter hjertemuslinger på betingelse af, at de, ud fra konklusionen på vurderingen af denne aktivitets virkninger på den omhandlede lokalitet under hensyn til bevaringsmålsætningen for denne, har opnået vished for, at aktiviteten ikke har skadelige virkninger for denne lokalitets integritet. Dette er tilfældet, når det ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslås, at der ikke er sådanne virkninger (jf. analogt dom af 9.9.2003, sag C-236/01, *Monsanto Agricoltura Italia m.fl.*, Sml. I, s. 8105, præmis 106 og 113).
- 60 I modsat fald vil der eventuelt kunne gives tilladelse til mekanisk fiskeri efter hjertemuslinger i medfør af habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, for så vidt som de betingelser, der er fastsat i bestemmelsen, er opfyldt.
- 61 Heraf følger, at det fjerde spørgsmål skal besvares med, at en vurdering i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, af en plan eller et projekts virkninger på den omhandlede lokalitet indebærer, at alle de aspekter af en plan eller et projekt, som i

sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter vil kunne påvirke bevaringsmålsætningen for lokaliteten, skal identificeres før godkendelsen heraf under hensyn til den bedste videnskabelige viden på området. De kompetente nationale myndigheder giver kun tilladelse til en aktivitet som mekanisk fiskeri efter hjertemuslinger på betingelse af, at de, ud fra konklusionen på vurderingen af denne aktivitets virkninger på den omhandlede lokalitet under hensyn til bevaringsmålsætningen for denne, har opnået vished for, at aktiviteten ikke har skadelige virkninger for den pågældende lokalitets integritet. Det forholder sig således, når det ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslås, at der ikke er sådanne virkninger.

Det femte spørgsmål

- 62 Under hensyn til konstateringen i denne doms præmis 51 er det i det foreliggende tilfælde ufornuddent at tage stilling til det femte spørgsmål, for så vidt som det vedrører habitatdirektivets artikel 6, stk. 2.
- 63 Herefter skal spørgsmålet kun undersøges, for så vidt som det angår habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.
- 64 Med det femte spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en national ret, når den skal tage stilling til lovligheden af en tilladelse til en plan eller et projekt i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, kan efterprøve, om de grænser, der er fastsat i denne bestemmelse for de kompetente nationale myndigheders skøn, er blevet overholdt, selv om bestemmelsen ikke er blevet gennemført i den pågældende medlemsstats lovgivning til trods for udløbet af den herfor fastsatte frist.

- 65 Det bemærkes, at forpligtelsen for en medlemsstat til at træffe alle nødvendige foranstaltninger for at nå det ved et direktiv foreskrevne resultat er en bindende forpligtelse, som følger af artikel 249, stk. 3, EF og af direktivet selv. Denne forpligtelse til at træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger påhviler alle medlemsstaternes myndigheder, herunder også domstolene inden for rammerne af deres kompetence (jf. dom af 24.10.1996, sag C-72/95, Kraaijeveld m.fl., Sml. I, s. 5403, præmis 55).
- 66 Hvad angår borgernes ret til at påberåbe sig et direktiv og de nationale domstoles ret til at tage det i betragtning, vil det være uforeneligt med den bindende virkning, som artikel 249 EF tillægger direktivet, principielt at udelukke, at den forpligtelse, som det pålægger, kan påberåbes af de berørte personer. Især i de tilfælde, hvor fællesskabsmyndighederne ved et direktiv har pålagt medlemsstaterne at følge en bestemt fremgangsmåde, vil den effektive virkning af en sådan retsakt afsvækkes, såfremt de borgerne var forhindret i at påberåbe sig den under retssager og de nationale domstole i at tage den i betragtning som en del af fællesskabsretten for at efterprøve, om den nationale lovgiver under udøvelse af det valg, som tilkommer vedkommende med hensyn til form og midler for direktivets gennemførelse, har holdt sig inden for de i direktivet afstukne grænser for skønnet (jf. Kraaijeveld m.fl.-dommen, præmis 56). Det forholder sig på samme måde, når det i et tilfælde, hvor den relevante bestemmelse i det omhandlede direktiv ikke er gennemført i national ret, drejer sig om at efterprøve, om den nationale myndighed, der har truffet den anfægtede afgørelse, har holdt sig inden for de i bestemmelsen afstukne grænser for skønnet.
- 67 Hvad nærmere bestemt angår de grænser for skønnet, der er afstukket i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, så fremgår det af denne bestemmelse, at i et tilfælde som det, der foreligger i hovedsagen, giver de kompetente nationale myndigheder kun tilladelse til en aktivitet som mekanisk fiskeri efter hjertemuslinger på betingelse af, at de, ud fra konklusionen på vurderingen af denne aktivitets virkninger på den omhandlede lokalitet under hensyn til bevaringsmålsætningen for denne, har opnået vished for, at aktiviteten ikke har skadelige

virksomheder for denne lokalitets integritet, og at dette er tilfældet, når det ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslås, at der ikke er sådanne virkninger (jf. denne doms præmis 59).

68 Følgelig er en sådan betingelse ikke overholdt i et tilfælde, hvor de nationale myndigheder giver tilladelse til den pågældende aktivitet, når der foreligger uvished om, hvorvidt der er skadelige virkninger for den omhandlede lokalitet.

69 Det følger heraf, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, kan tages i betragtning af den nationale ret, med henblik på at efterprøve, om den nationale myndighed, der har givet en tilladelse til en plan eller et projekt, har holdt sig inden for de grænser for skønnet, der er afstukket i den pågældende bestemmelse.

70 Det femte spørgsmål skal derfor besvares med, at en national ret, når den skal tage stilling til lovligheden af en tilladelse til en plan eller et projekt i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, kan efterprøve, om de grænser, der er fastsat i denne bestemmelse for de kompetente nationale myndigheders skøn, er blevet overholdt, selv om bestemmelsen ikke er blevet gennemført i den pågældende medlemsstats lovgivning til trods for udløbet af den herfor fastsatte frist.

Sagens omkostninger

71 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

- 1) Mekanisk fiskeri efter hjertemuslinger, som har været udøvet i mange år, men som der gives tilladelse til hvert år for en begrænset periode, hvorved der hver gang på ny tages stilling dels til muligheden for at udøve denne aktivitet, dels til den lokalitet, hvor aktiviteten kan udøves, er omfattet af begreberne »plan« eller »projekt« i den forstand, hvori udtrykkene er anvendt i artikel 6, stk. 3, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

- 2) Artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/43 indfører en fremgangsmåde, der ved hjælp af en forudgående kontrol skal sikre, at en plan eller et projekt, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendig for den pågældende lokalitets forvaltning, men som kan påvirke lokaliteten væsentligt, kun tillades, for så vidt som den/det ikke skader lokalitetens integritet, mens direktivets artikel 6, stk. 2, fastsætter en forpligtelse til generel beskyttelse, der består i at undgå forringelse samt forstyrrelser, der kan få væsentlige virkninger med hensyn til direktivets målsætninger og kan ikke anvendes samtidigt med artiklens stk. 3.

- 3) a) Artikel 6, stk. 3, første punktum, i direktiv 92/43 skal fortolkes således, at alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne lokalitet, såfremt det på baggrund af objektive kriterier ikke kan udelukkes, at planen eller projektet i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke den pågældende lokalitet væsentligt.

- b) Det følger af artikel 6, stk. 3, første punktum, i direktiv 92/43, at når en plan eller et projekt, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendig

for en lokalitets forvaltning, risikerer at skade bevaringsmålsætningen for lokaliteten, skal planen eller projektet anses for at kunne påvirke denne lokalitet væsentligt. Bedømmelsen af den nævnte risiko skal foretages i lyset af den i en sådan plan eller et sådant projekt omhandlet lokalitets særlige kendetegn og miljømæssige vilkår.

- 4) En vurdering i henhold til artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/43 af en plan eller et projekts virkninger på den omhandlede lokalitet indebærer, at alle de aspekter af en plan eller et projekt, som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter vil kunne påvirke bevaringsmålsætningen for lokaliteten, skal identificeres før godkendelsen heraf under hensyn til den bedste videnskabelige viden på området. De kompetente nationale myndigheder giver kun tilladelse til en aktivitet som mekanisk fiskeri efter hjertemuslinger på betingelse af, at de, ud fra konklusionen på vurderingen af denne aktivitets virkninger på den omhandlede lokalitet under hensyn til bevaringsmålsætningen for denne, har opnået vished for, at aktiviteten ikke har skadelige virkninger for den pågældende lokalitets integritet. Det forholder sig således, når det ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslås, at der ikke er sådanne virkninger.
- 5) En national ret kan, når den skal tage stilling til lovligheden af en tilladelse til en plan eller et projekt i henhold til artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/43 efterprøve, om de grænser, der er fastsat i denne bestemmelse for de kompetente nationale myndigheders skøn, er blevet overholdt, selv om bestemmelsen ikke er blevet gennemført i den pågældende medlemsstats lovgivning til trods for udløbet af den herfor fastsatte frist.

Underskrifter