

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
JULIANE KOKOTT

fremSAT den 29. januar 2004<sup>1</sup>

I — Indledning

1. Denne anmodning om præjudiciel afgørelse fra Nederlandenes Raad van State vedrører fortolkningen og anvendelsen af artikel 6 i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter<sup>2</sup> (herefter »habitatdirektivet«). Tvisten vedrører en tildeling af fiskeritilladelse til mekanisk optagning af hjertemuslinger (*Cerastoderma edule*) i det nederlandske Waddenzee, der er et beskyttet område for vilde fugle i henhold til artikel 4 i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle<sup>3</sup> (herefter »fugledirektivet«).
2. Raad van State ønsker svar på, hvorvidt meddelelsen af årlige tilladelser til hjertemuslingefiskeri skal betragtes som en godkendelse af en plan eller et projekt, idet
3. Raad van State anmoder først og fremmest om en redegørelse for forholdet mellem habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, og artikel 6, stk. 2, som vedrører medlemsstaternes generelle forpligtelse til at undgå forringelse og væsentlige forstyrrelser af Natura 2000-områder. Endvidere ønsker Raad van State at vide, på hvilke betingelser det kan lægges til grund, at en plan eller et projekt kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, således at der skal foretages en vurdering af indvirkningerne på lokaliteten under hensyn til dens bevaringsmålsætninger. Raad van State har ligeledes rejst spørgsmål om, hvorvidt de kompetente myndigheder kan godkende en plan eller et projekt, når der under alle omstændigheder ikke hersker åbenbar tvivl om udeblivelsen af væsentlige indvirkninger.
4. Hvis der ikke er tale om en plan eller et projekt som omhandlet i habitatdirektivets

1 — Originalsprog: tysk.

2 — EFT L 206, s. 7.

3 — EFT L 103, s. 1.

artikel 6, stk. 3, således at habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, finder anvendelse, har Raad van State rejst spørgsmål om, hvorvidt det er i overensstemmelse med kravene i sidstnævnte bestemmelse at udstede tilladelser, så længe der i hvert fald ikke hersker nogen åbenbar tvivl om udeblivelsen af væsentlige indvirkninger.

5. Endelig ønsker Raad van State svar på, om habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 og 3, er umiddelbart anvendelige.

## II — Retsforskrifter

6. I henhold til fugledirektivets artikel 4 udlægger medlemsstaterne særligt beskyttede områder for de fuglearter, som er opført i bilag I til dette direktiv og for regelmæssigt tilbagevendende trækfuglearter, som ikke er anført i bilag I.

7. habitatdirektivet bestemmer i artikel 7, at forpligtelserne i artikel 6, stk. 2, 3 og 4, finder anvendelse for så vidt angår de områder, der er udlagt som særligt beskyttede.

8. habitatdirektivets artikel 6 i har følgende ordlyd:

»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 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.

muslinger udgør en vigtig del af deres føde. Begge arter lever i Waddenzee hele året, dog er deres antal højest om vinteren som følge af tilkommende vintertrækfugle, således at der er ca. 150 000 edderfugle og ca. 200 000 strandskader.

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. [...]«

10. Man har i adskillige årtier anvendt den her relevante mekaniske metode til at fiske efter hjertemuslinger i Waddenzee. Man anvender bundsløbende trawl i form af et metalbur, der fra et skib slæbes over havbunden. Med en 1 meter bred metalplade skræbes de øverste 4 til 5 cm af overfladen ind i buret. Lige foran klinger er der fastgjort en slange, der afgiver en kraftig vandstråle. Denne pulveriserer overfladen, således at en blanding af vand, sand og muslinger samt andre organismer føres ind i trawlet. Det siede indhold i trawlet suges derpå hydraulisk om bord på kutteren.

### III — De faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne og de præjudicielle spørgsmål

9. Waddenzee udgør et vigtigt levested for mange fuglearter, hvorfor Nederlandene har udlagt den overvejende del af det nederlandske Waddenzee som særligt beskyttet område i fugledirektivets forstand. I den foreliggende sag er navnlig edderfugle (*Somateria mollissima*) og strandskader (*Haematopus ostralegus*) af interesse, idet

11. For at undgå overfiskeri kræves der siden 1975 tilladelse til fiskeri af hjertemuslinger i Waddenzee. Ifølge naturbeskyttelsesloven var det i første omgang tilstrækkeligt med en dispensation, som ikke var underlagt yderligere betingelser. Siden 1998 kræver denne virksomhed hvert år en ny tilladelse i henhold til artikel 12 i Natuurbeschermingswet (den nederlandske naturbeskyttelseslov).

12. På baggrund heraf gav Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (ministeren for landbrug, naturforvaltning og fiskeri) i 1999 og 2000 Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij UA (kooperativ producentorganisation for det nederlandske muslingefiskeri, herefter »PO Kokkelvisserij«) en betinget tilladelse til mekanisk optagning af hjertemuslinger i Waddenzee.

på muslinger og massedøden blandt edderfugle i vinteren 1999/2000 er denne kvote i mellemtiden øget til 70% i fødefattige år. Der reserveres ikke 100% af det gennemsnitlige fødebehov til fuglene, fordi de også bruger alternative fødekilder, f.eks. keglesnegle, trugmuslinger og strandkrabber. Siden 1997 arbejdes der på en omfattende undersøgelse af skaldyrfiskeriets konsekvenser, hvis resultater skal lægges til grund for den fremtidige politik.

13. Disse tilladelser udstedes med hjemmel i artikel 12 i Natuurbeschermingswet og i yderligere bestemmelser om udøvelsen af hjertemuslingefiskeri i Waddenzee. I henhold til »kerneafgørelsen om planlægningen for Waddenzee« (Planologische Kernbeslissing Waddenzee, herefter »PKB-Waddenzee«) bør en tilladelse ikke gives, når der på grundlag af de bedste opnåelige oplysninger er åbenbar (på nederlandsk »duidelijke«) tvivl om udeblivelsen af eventuelle væsentligt negative følger for økosystemet.

15. Sagsøgerne, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee (herefter »Waddenvereniging«) og Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels (herefter »Vogelbescherming«), to ikke-statslige organisationer, som arbejder for naturbeskyttelse, har anfægtet tilladelserne for 1999 og 2000.

14. En regeringsbeslutning af 21. januar 1993, nemlig »Structuurnota Zee- en kustvisserij — Vissen naar evenwicht« (noten om udvikling af hav- og kystfiskeri — fiskeri med ligevægt, herefter »udviklingsnoten«), indeholder yderligere retningslinjer, herunder for fiskeriet af hjertemuslinger i Waddenzee. En række områder af Waddenzee er således permanent lukket for fiskeri af hjertemuslinger og i alt 60% af fuglenes gennemsnitlige fødebehov i form af hjertemuslinger og blåmuslinger i fødefattige år er reserveret disse fugle. Som følge af en videnskabelig usikkerhed vedrørende årsagssammenhængen mellem en eventuel mangel

16. De er af den opfattelse, at fiskeriet af hjertemuslinger kan skade Waddenzee som levested i på følgende områder:

- forringelse af sedimentkvaliteten ved oplamning af det øverste bundlag og tab af det finkornede sediment

- ødelæggelse henholdsvis hindring af muslingebankernes og søgræsfelternes regeneration samt
  - knaphed på føderessourcer for fugle som følge af overfiskeri.
- »1 a) Skal begreberne »en plan eller et projekt« i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, 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?

17. Raad van State kom på grundlag af de fremlagte oplysninger og undersøgelser til den konklusion, at sagsøgte ved at udstede de omstridte tilladelser havde vurderet og taget hensyn til den foreliggende videnskabelige viden i overensstemmelse med kravene i den nederlandske lovgivning. Der hersker ganske vist endnu betydelig tvivl om konsekvenserne af muslingefiskeriet, dog har sagsøgte lagt tilstrækkelig vægt på forsigtighedsprincippet ved at begrænse muslingefiskeriet, navnlig ved at forbyde muslingefiskeri i store dele af Waddensee og fastsætte fangstkvoter, der tilgodeser fuglenes fødebehov.

- b) Såfremt spørgsmål 1 a) 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?

18. Raad van State stiller sig imidlertid endnu tvivlsom over for, hvorvidt denne fremgangsmåde er i overensstemmelse med kravene i fugledirektivet og habitatdirektivet. Som følge heraf har Raad van State anmodet Domstolen om at besvare følgende præjudicielle spørgsmål:

- 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 bestem-

melse med en særskilt, selvstændig betydning i den forstand, at f.eks.:

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?
- »plan« og »projekt«. Svaret på dette spørgsmål danner udgangspunkt for den videre prøvelse af den foreliggende sag. Hvis den årlige udstedelse af tilladelser til muslingefiskeri skal betragtes som en tilslutning til »en plan eller et projekt«, er det habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, der finder anvendelse.

#### 1. Parternes argumenter

- 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<sup>4</sup> [...] skal sikre den retsbeskyttelse, som følger for borgerne af den direkte virkning?»

#### IV — Retlig vurdering

A — *Vedrørende det første spørgsmål: Begreberne »plan« eller »projekt«*

19. Med spørgsmål 1 a) og 1 b) ønsker Raad van State en præcisering af begreberne

20. Waddenvereniging, Vogelbescherming og under den skriftlige forhandling også Kommissionen er af den opfattelse, at den årlige beslutning vedrørende muslingefiskeriet i Waddensee skal anses for en tilslutning til en plan eller et projekt. Begreberne »plan« og »projekt« skal fortolkes vidt. I den forbindelse går navnlig Vogelbescherming så vidt som til at antage, at der ligger en »plan« eller et »projekt« til grund for hver tilladelse, men antager i modsætning hertil, at den kendsgerning, at der ikke kræves nogen tilladelse, ikke er til hinder for, at disse begreber anvendes. Ifølge Kommissionen er der altid tale om en »plan« eller et »projekt«, hvis en bestemt aktivitet kan påvirke den pågældende lokalitet væsentligt.

21. Alle tre parter støtter sig på den omstændighed, at der hvert år skal træffes en ny beslutning om muslingefiskeriet, hvilket i princippet også kan indebære, at der gives afslag på en tilladelse. Ifølge disse

4 — Dom af 14.12.1995, sag C-312/93, Sml. I, s. 4599.

tre parter henviser Kommissionens retningslinjer<sup>5</sup> udtrykkeligt til fiskeri, selv hvis der ikke kræves en tilladelse hertil. Virkningerne af muslingefiskeriet kan variere afhængigt af mange faktorer, herunder navnlig udviklingen i bestanden.

22. Waddenvereniging og Vogelbescherming har ligeledes henvist til, at de fangstmængder, der i 1999 for første gang blev fastsat til 10 000 tons, aldrig var blevet nået i de foregående år. Som følge heraf blev der givet tilladelse til at øge muslingefiskeriet. Vogelbescherming har desuden henvist til en dom fra Raad van State fra 1998, som førte til, at der i 1999 for første gang blev udstedt en tilladelse af den foreliggende type. For så vidt har Vogelbescherming henvist til Kraaijeveld m.fl.-dommen<sup>6</sup>, i henhold til hvilken det afgørende kriterium for godkendelsen af et projekt inden for rammerne af VVM-direktivet<sup>7</sup> var betydningen af projektets indvirkninger på miljøet.

23. Også den nederlandske regering anbefaler en vid fortolkning af begreberne »plan«

5 — Forvaltning af Natura 2000-områder, forskrifterne i habitatdirektivets artikel 6 (92/43/EØF), Luxembourg 2000 (herefter »retningslinjerne«).

6 — Dom af 24.10.1996, sag C-72/95, Sml. I, s. 5403.

7 — 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, som ændret ved Rådets direktiv 97/11/EF af 3.3.1997, EFT L 73, s. 5.

og »projekt«, men mener dog — ligesom PO Kokkelvisserij — at anvendelsen af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, begrænser sig til at omfatte nye planer og projekter. De planer og projekter, som allerede eksisterede på tidspunktet for udpegelsen af et særligt beskyttet område, hører udelukkende under habitatdirektivets artikel 6, stk. 2. Dette gælder for aktiviteter som muslingefiskeri, som allerede tidligere har fundet sted uafhængigt af, om der årligt kræves nye tilladelser.

24. Den nederlandske regering har understreget, at muslingefiskeriet ikke har nogen nævneværdige indvirkninger på et særligt beskyttet område, og at Waddenzee således er blevet udpeget som et sådant på trods af muslingefiskeriet. I øvrigt har den nederlandske regering lagt til grund, at tilladelsen til at udvide en eksisterende plan eller et projekt — henholdsvis en eksisterende aktivitet — kan udgøre en ny plan eller et nyt projekt, som skal vurderes på baggrund af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, under hensyntagen til den eksisterende aktivitets indvirkninger.

25. Kun PO Kokkelvisserij har fremført den opfattelse, at der selv ved en udvidelse af eksisterende aktiviteter ikke foreligger et nyt projekt og heller ikke en ny plan. I øvrigt har PO Kokkelvisserij gjort gældende, at muslingefiskeriet ikke generelt er blevet øget, men derimod blot årligt er blevet tilpasset omstændighederne. I perioden mellem 1980



og 2000 blev der årligt optaget mellem 0 (1991 og 1996) og 9,3 (1998) mio. kg hjertemuslinger. I årene 1980, 1983, 1984, 1988, 1998 og 1999 blev der optaget 7 mio. kg eller mere, og i årene 1987, 1991, 1996 og 1997 mindre end 2 mio. kg. Der er ikke tale om en øgning, men snarere om en skiftende fangstmængde fra år til år. De årlige forskelle kan udelukkende tilskrives de på det relevante tidspunkt eksisterende vilkår, navnlig udviklingen i bestanden. I forhold til gydebio-massen blev der i årene 1984, 1985, 1986 og 1990 opnået over 20%, mens maksimumsgrænserne siden hen har ligget på ca. 10%. Ud fra denne betragtning er der endog tale om en tilbagegang i fiskeriet.

26. Under den mundtlige forhandling henviser Kommissionen til den mulighed, at der kunne foreligge en forvaltningsplan i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, som helt eller delvis omfatter muslingefiskeriet. Der foreligger kun en plan eller et projekt, såfremt en foranstaltning går ud over denne forvaltningsplan, eftersom habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, kun finder anvendelse på foranstaltninger, der ikke er direkte forbundet med eller er nødvendige for lokalitetens forvaltning. I mangel af en forvaltningsplan er der imidlertid kun tale om en plan eller et projekt, hvis den årlige tilladelse til at udøve en aktivitet, som har været udøvet i længere tid, vedrører nye aspekter henholdsvis ny teknik eller en intensivering.

## 2. Stillingtagen

27. Habitatdirektivets artikel 6 skal garantere, at den naturlige rigdom inden for Natura 2000-netværket — bestanden af naturlige levesteder og arter i de pågældende beskyttede områder — ikke går tabt. Til dette formål fastsætter stk. 1 bevaringsforanstaltninger, dvs. aktive foranstaltninger. Stk. 2 foreskriver generelt, at medlemsstaterne skal undgå forringelser eller forstyrrelser, der kan have betydelige konsekvenser.

28. Habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, indeholder særlige bestemmelser om planer og projekter. I henhold til stk. 3 godkendes en foranstaltning som hovedregel kun, når den ikke er til skade for en Natura 2000-lokalitet som sådan. For at kunne vurdere dette, skal der i givet fald foretages en passende vurdering af, om foranstaltningen er i overensstemmelse med bevaringsmål-sætningerne for lokaliteten. I henhold til artikel 4 kan en forstyrrelse af en lokalitet som sådan under visse omstændigheder undtagelsesvist tillades, hvis der træffes kompensationsforanstaltninger. Hvis det ikke er nødvendigt at foretage en vurdering af indvirkningerne, indeholder habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, ingen yderligere begrænsninger for den pågældende plan eller det pågældende projekt.

29. Forudsætningerne for at gennemføre en vurdering af indvirkningerne er fastsat i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første

punktum. Begreberne plan eller projekt udgør det første kriterium i denne flertrinsvurdering, der udskiller de foranstaltninger, som ikke skal underkastes en vurdering af indvirkningerne. Før en vurdering er påkrævet, skal flere begrænsende forudsætninger prøves, nemlig den af Kommissionen nævnte direkte forbindelse til lokalitetens forvaltning samt den i det tredje præjudicielle spørgsmål nævnte mulighed for, at den pågældende lokalitet påvirkes væsentligt. Alle disse kriterier har hver deres funktion og berettigelse. Begreberne plan eller projekt udgør derved frem for alt en formel forudsætning for anvendelsen af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. Naturbeskyttelsesfaglige overvejelser skal i overensstemmelse med opbygningen i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum, i princippet først behandles i de efterfølgende to led.

30. For på effektiv vis at forhindre en utilsigtet beskadigelse af Natura 2000-lokaliteter er det en forudsætning, at om muligt alle potentielt skadelige foranstaltninger vurderes i henhold til proceduren i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. Derfor må begreberne plan og projekt ikke fortolkes snævert, men derimod vidt. Dette er ligeledes i overensstemmelse med ordlyden, som i næsten alle sprogversioner<sup>8</sup> udtrykkeligt taler om alle planer eller projekter<sup>9</sup>.

8 — Undtagen den tyske og den portugisiske sprogversion.

9 — Jf. i forbindelse med begrebet »plan« ligeledes forslag til afgørelse fremsat af generaladvokat Fennelly den 16.9.1999, sag C-256/98, Kommissionen mod Frankrig, dom af 6.4.2000, Sml. I, s. 2487, på s. 2489, punkt 33.

31. Det er i denne sag uforholdsmæssigt at undersøge, hvorledes begreberne plan og projekt skal defineres enkeltvist, eftersom — hvilket ingen af parterne næppe betvivler — den mekaniske optagning af hjertemuslinger blev godkendt som en plan eller et projekt, da den første gang blev godkendt. Som følge af stordriftens indvirkning på det øverste lag af havbunden kan metoden ud fra de miljømæssige konsekvenser sammenlignes med udnyttelse af ressourcer i undergrunden. For så vidt skal det anses for et andet indgreb og dermed et projekt i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i VVM-direktivets artikel 1, stk. 2.

Denne bestemmelse definerer et projekt som en gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder eller andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, herunder sådanne, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden<sup>10</sup>. Uden definitivt at ville overføre dette projektbegreb til habitatdirektivet er det under alle omstændigheder passende og tilstrækkeligt i den foreliggende sag. Det er her uforholdsmæssigt at undersøge, hvorvidt tilladelsen vedrører et eller flere projekter, eller en plan,

10 — Definitionen af »planer og projekter« i artikel 2, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27.6.2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet, EFT L 197, s. 30, indeholder derimod ingen yderligere konkretisering af indholdet, men begrænser definitionen til at omfatte resultaterne af visse beslutningsprocedurer.

som koordinerer forskellige projekter. Dette har ingen betydning for retsvirkningerne.

32. Der kan opstå tvivl om, hvorvidt der her foreligger en plan eller et projekt, idet der allerede igennem mange år har været drevet hjertemuslingefiskeri i den foreliggende form. Hverken begrebet »plan« eller begrebet »projekt« kan imidlertid udelukke, at udøvelsen af en jævnligt tilbagevendende foranstaltning hver gang skal anses for at udgøre en selvstændig plan eller et selvstændigt projekt.

33. Dette er formentlig også udgangspunktet for den nederlandske lovgivning. Således kan muslingefiskeriet ikke gennemføres uden den årlige tilladelse, som kræver godkendelse fra de kompetente myndigheder. Godkendelsesproceduren for planer og projekter fremgår imidlertid af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. Dog kan anvendeligheden af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, ikke alene støttes på, at Nederlandene ikke har udstedt en permanent tilladelse, men derimod årligt fornyer denne. Hvis nødvendigheden af at foretage en vurdering af indvirkningerne alene var afhængig af, om den nationale lovgivning foreskriver, at der skal udstedes en permanent tilladelse eller årligt gives en ny tilladelse i forbindelse med den pågældende foranstaltning, ville dette udgøre et incitament til at udstede tidsbegrænsede tilladelser for bevaringsværdige områder med henblik på at omgå anvendelsen af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.

34. En sådan omgåelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, ville imidlertid være uforenelig med fællesskabsretten. Som andre miljødirektiver forudsætter habitatdirektivet, at visse foranstaltninger kræver myndighedernes tilladelse<sup>11</sup>. Lovgiver har efterfølgende klarlagt dette inden for rammerne af VVM-direktivet<sup>12</sup>.

35. Eftersom habitatdirektivet ikke foreskriver, hvilke aktiviteter der skal godkendes, eller formen af de aktiviteter der skal godkendes, er det først og fremmest medlemsstaternes opgave at vedtage passende bestemmelser. Ved udformningen af godkendelseskravene skal medlemsstaterne imidlertid tage hensyn til, at Natura 2000-områderne kan forstyrres. Tidsbegrænsede tilladelser, som regelmæssigt skal kontrolleres, er navnlig at foretrække, hvis de mulige virkninger ikke kan vurderes tilstrækkeligt præcist inden for rammerne af den første tilladelse, men derimod afhænger af variable omstændigheder.

11 — Jf. dom af 28.2.1991, sag C-360/87, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 791, præmis 31, og af 14.6.2001, sag C-230/00, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 4591, præmis 16, hvori Domstolen har fastslået, at bestemmelser om en stillende tilladelse eller afvisning af en ansøgning om tilladelse er uforenelige med kravene om prøvelse i henhold til forskellige andre miljødirektiver.

12 — Jf. VVM-direktivets artikel 2, stk. 1, som blev indført ved direktiv 97/11.

36. Hjertemuslingefiskeriet i Waddensee synes at være et typisk eksempel på en aktivitet, hvis tilladelse skal være genstand for en årlig vurdering. Udbuddet af hjertemuslinger varierer fra år til år afhængigt af vejrforholdene. Overfiskeri synes ikke at være udelukket<sup>13</sup>. Hjertemuslinger er af stor betydning for edderfuglenes og strandskadernes fødebehov om vinteren. Det er således nødvendigt med mindst en årlig kontrol, der tilpasser fiskeriet af muslinger til fuglenes næringsbehov. Den nederlandske praksis, hvorefter der årligt udstedes nye tilladelser til hjertemuslingefiskeri, er således i overensstemmelse med kravene i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.

37. Principielt er den naturbeskyttelsesfaglige nødvendighed af at opstille krav om tilladelse imidlertid ikke en forudsætning for, at en aktivitet, der kræver tilladelse, skal anses for at være en plan eller et projekt. Sådanne overvejelser er kun nødvendige, hvis der i mangel af sådanne krav findes anledning til at antage, at denne aktivitet skal kvalificeres som en plan eller et projekt.

38. Netop i forbindelse med gentagne gennemførte foranstaltninger fører denne fortolkning af begreberne plan og projekt heller ikke til urimelige byrder. I det omfang virkningerne forbliver de samme fra år til år, kan det på næste undersøgelsestrin under henvisning til undersøgelserne i de foregående år let konstateres, at der ikke

forventes nogen væsentlige forstyrrelser. Hvis det derimod på grund af ændrede forhold ikke er muligt at foretage en sådan henvisning, kan det ikke udelukkes, men er derimod rimeligt, at der skal gennemføres nye og mere omfattende undersøgelser.

39. Det første præjudicielle spørgsmål bør således besvares med, at begreberne plan og projekt i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, 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.

40. Det er i betragtning af dette resultat uforholdent at besvare spørgsmål 1 b) om, hvorvidt det gør en forskel, at denne aktivitets intensitet er tiltaget i årenes løb, henholdsvis at tilladelserne giver mulighed for en øget intensitet. Det bør dog bemærkes, at udvidelsen af en eksisterende aktivitet, som i sig selv skal anses for en plan eller et projekt, principielt kan kvalificeres som en ny plan eller et nyt projekt. Denne udvidelse vil derfor på ny skulle efterprøves med henblik på at vurdere, hvorvidt den alene eller i sammenhæng med andre planer og projekter (inklusive den eksisterende aktivitet) kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt. I givet fald ville det være nødvendigt at gennemføre de efterfølgende proceduretrin i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4.

<sup>13</sup> — Dette understreges af den omstændighed, at naturlige blåmuslingebanker i det nederlandske Waddensee tilsyneladende er gået stærkt tilbage.

B — *Vedrørende spørgsmål 2: Forholdet mellem habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, og artikel 6, stk. 3,*

41. Det andet præjudicielle spørgsmål vedrører forholdet mellem habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, og artikel 6, stk. 3. Raad van State ønsker svar på, hvorvidt der skal sondres mellem disse to bestemmelser, eller om en kumulativ anvendelse kommer i betragtning. Som kriterier for en sådan afgrænsning har Raad van State foreslået følgende muligheder:

- stk. 2 vedrører en eksisterende brug og stk. 3 nye planer og projekter, eller
- stk. 2 vedrører forvaltningsforanstaltninger og stk. 3 andre beslutninger, eller
- stk. 3 vedrører planer eller projekter og stk. 2 øvrige aktiviteter.

#### 1. Parternes argumenter

42. Vogelbescherming er af den opfattelse, at disse bestemmelser tydeligt adskiller sig

fra hinanden, hvad angår såvel art som rækkevidde. Artikel 6, stk. 3, fastlægger proceduren for en projektgodkendelse til et bestemt tidspunkt, mens stk. 2 foreskriver en permanent forpligtelse til at handle aktivt med henblik på at undgå forringelse af et område.

43. Vogelbescherming anser de fortolkningsmuligheder, som Raad van State har foreslået, for at være utilstrækkelige. Den første mulighed rejser en række vanskelige spørgsmål med hensyn til, hvorledes nye og eksisterende planer eller projekter skal afgrænses indbyrdes. Den anden mulighed overser, at forvaltningsforanstaltninger kan være af forskellig art og primært omfattes af artikel 6, stk. 1. Det er heller ikke muligt at støtte alle foranstaltninger til bevaring af lokaliteten på artikel 6, stk. 3. Den tredje mulighed er korrekt, i det omfang den henfører alle planer og projekter til artikel 6, stk. 3, men den overser, at artikel 6, stk. 2, ikke kun må begrænses til at omfatte aktiviteter. Derimod kan også naturlige udviklinger udløse en forpligtelse til at handle i overensstemmelse med artikel 6, stk. 2.

44. Ifølge Vogelbescherming og Waddenvereniging kan begge bestemmelser anvendes kumulativt, eksempelvis hvis et i henhold til stk. 3 godkendt projekt på et senere tidspunkt og på trods af, at der er foretaget en vurdering af indvirkningerne, alligevel medfører uforudsete negative virkninger på en

lokalitet, som gør det nødvendigt at vedtage foranstaltninger i henhold til stk. 2. Ifølge Vogelbescherming er det imidlertid meningsløst allerede inden for rammerne af en godkendelse i henhold til stk. 3, samtidig at anvende stk. 2.

betydning, idet denne bestemmelse vedrører planer og projekter, mens stk. 2 omhandler en generel forpligtelse til at undgå forringelser og væsentlige forstyrrelser. Stk. 2 omfatter aktiviteter, som ikke forudsætter en forudgående tilladelse. Stk. 3 udgør under alle omstændigheder ikke en særlig bestemmelse i forhold til stk. 2.

45. Den nederlandske regering mener, at begge bestemmelser har til formål at bevare de pågældende lokaliteter, hvorved stk. 2 omfatter alle foranstaltninger, mens stk. 3 kun vedrører nye planer og projekter, som kan påvirke de pågældende lokaliteter væsentligt. I forbindelse med sidstnævnte er der udtrykkeligt fastsat en særlig ordning. En kumulativ anvendelse af bestemmelserne er imidlertid ikke relevant.

## 2. Stillingtagen

46. PO Kokkelvisserij har i det væsentlige henvist til Kommissionens bemærkninger i dennes retningslinjer<sup>14</sup>. PO Kokkelvisserij er dernæst nået til den konklusion, at planer eller projekter skal vurderes i henhold til stk. 3, mens andre foranstaltninger skal vurderes i henhold til stk. 2. Begge bestemmelser vedrører ganske vist bevaringsmål-sætningerne for de pågældende lokaliteter, dog anser PO Kokkelvisserij en kumulativ anvendelse for at være udelukket.

48. Anvendelsesområdet for habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 og 3, fremgår af disses ordlyd. Stk. 2 vedrører forringelser og forstyrrelser, mens stk. 3 vedrører planer og projekter. Ud fra ordlyden kan det således ikke udelukkes, at anvendelsesområderne overlapper hinanden.

47. Endelig er Kommissionen af den opfatelse, at stk. 3 for så vidt har en selvstændig

49. Imidlertid kan stk. 3 — i givet fald sammen med stk. 4 — indeholde en udtømmende særbestemmelse for planer og projekter, som udelukker anvendelsen af artikel 6, stk. 2. Dette ville medføre, at planer og projekter, der er godkendt i henhold til artikel 6, stk. 3 eller 4, ikke ville kunne underkastes yderligere krav som følge af en forringelse af et beskyttet område.

<sup>14</sup> — Nævnt ovenfor i fodnote 5, s. 8, 30 og 64.

50. Et vægtigt argument imod en anvendelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, på planer og projekter synes at fremgå af artikel 6, stk. 4. Hvis artikel 6, stk. 2, skulle finde anvendelse på planer og projekter, som på trods af deres væsentlige virkninger på beskyttede områder godkendes i henhold til denne bestemmelse, ville denne særlige tilladelse ikke have nogen praktisk virkning. Medlemsstaterne ville generelt være forpligtet til at forhindre disse planer og projekter, eftersom de ville indebære en forringelse af de beskyttede områder. Heraf kan det konkluderes, at artikel 6, stk. 2, ikke kan finde anvendelse i sådanne tilfælde. Hvis man fortolker artikel 6, stk. 3 og 4, som et samlet godkendelsessystem af planer og projekter, er konsekvensen også, at man ved en godkendelse i henhold til artikel 6, stk. 3, udelukker anvendelsen af artikel 6, stk. 2.
51. Retssikkerheden ville øges betydeligt for initiativtagerne til planer og projekter samt for de kompetente myndigheder, hvis planer og projekter udelukkende var omfattet af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4. I forbindelse med nye planer og projekter ville en retskraftig tilladelse sikre, at overvejelser vedrørende beskyttelse af lokaliteten ikke længere kunne influere på gennemførelsen af det pågældende projekt. Heller ikke gamle tilladelser til planer og projekter, som ikke er udstedt på grundlag af artikel 6, stk. 3, ville blive anfægtet i forbindelse med deres virkning på beskyttede områder.
52. Ordlyden af artikel 6 medfører dog ikke en sådan eksklusiv gyldighed af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. Reglerne for den sædvanlige godkendelsesprocedure med vurderingen af indvirkningerne og reglerne for tilladelser, der undtagelsesvist kan udstedes, er trods alt indeholdt i forskellige bestemmelser.
53. Derudover adskiller planer og projekter, som godkendes i overensstemmelse med habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, sig grundlæggende fra de planer og projekter, til hvilke der kun undtagelsesvist skal gives tilladelse i overensstemmelse med habitatdirektivets artikel 6, stk. 4. Den sædvanlige tilladelse tager udgangspunkt i den antagelse, at en plan eller et projekt ikke har nogen væsentlige indvirkninger på beskyttede områder som sådan, hvorimod en undtagelsesvis udstedt tilladelse forudsætter sådanne væsentlige indvirkninger på de beskyttede områder.
54. Når den sædvanlige godkendelsesprocedure efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, er afsluttet, må den i henhold til artikel 6, stk. 2, foreskrevne generelle forpligtelse til at undgå forringelser og væsentlige forstyrrelser, som kan henføres til gennemførelsen af en plan eller et projekt, således anses for at være gældende.
55. Dette er i overensstemmelse med det særlige formål med habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, sammenlignet med artikel 6, stk. 2. Stk. 3 skaber frem for alt en

godkendelsesprocedure, som gør det muligt ved hjælp af bevaringsmålsætningerne for det relevante beskyttede område at vurdere virkningerne af en plan eller et projekt, inden disse indtræffer. En forudgående kontrol er imidlertid ikke i strid med anvendelsen af den generelle beskyttelsesbestemmelse i artikel 6, stk. 2.

56. Det er efter en godkendelse, der er gennemført i overensstemmelse med proceduren i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, ikke nødvendigt senere at vedtage foranstaltninger på grundlag af stk. 2. Den ideale vurdering af indvirkningerne indebærer nemlig en præcis identificering af alle de væsentlige virkninger, som måtte indtræde på et senere tidspunkt. Der kan således kun udstedes en godkendelse, hvis en plan eller et projekt ikke har væsentlige indvirkninger på området som sådant. Dette må med hensyn til en sammenhængende beskyttelsesstandard samtidig udelukke, at der sker forringelser eller forstyrrelser, som kan have væsentlige indvirkninger på direktivets målsætninger. Dette garanterer samtidig den praktiske virkning af en godkendelse i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, eftersom de deri udtrykkeligt tilladte virkninger ikke kan begrunde en tilsidesættelse af artikel 6, stk. 2.

57. Habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, medfører imidlertid praktiske konsekvenser i forbindelse med godkendte projekter og planer, hvis disse til trods for, at der er

gennemført en vurdering af indvirkningerne, alligevel medfører forringelser eller væsentlige forstyrrelser. Den pågældende medlemsstat er i så fald forpligtet til at vedtage de nødvendige beskyttelsesforanstaltninger, selv om der foreligger en godkendelse af foranstaltningen.

58. Denne forpligtelse er sagligt begrundet, eftersom forekomsten af levesteder og arter inden for Natura 2000 ellers kan gå uerstattelig tabt. Den er, i det mindste i forbindelse med nye planer og projekter, også begrundet i den omstændighed, at medlemsstaterne i sådanne tilfælde har taget hensyn til mangelfulde vurderinger af indvirkningerne eller en vis videnskabelig usikkerhed med hensyn til virkningerne af den pågældende foranstaltning. Det er dog heller ikke acceptabelt, at forekomsten af levesteder og arter reduceres som følge af gamle planer og projekter, som af tidsmæssige årsager endnu ikke har været omfattet af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.

59. Den fortsatte anvendelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, på planer og projekter er i øvrigt i overensstemmelse med Domstolens dom i sagen Kommissionen mod Irland<sup>15</sup>. Domstolen har heri fastslået, at Irland i forbindelse med området Owenduff-Nepin Beg Complex ikke har opfyldt sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 2. Sagen drejede sig om

15 — Dom af 13.6.2002, sag C-117/00, Sml. I, s. 5335, præmis 22 ff.



overgræsning, der medførte erosion og tilbagegang af heder samt skovrejsning af nåletræer. Domstolen har i denne forbindelse ikke rejst spørgsmål om, hvorvidt der forelå planer eller projekter, der krævede anvendelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, som under visse omstændigheder kunne have været til hinder for en anvendelse af artikel 6, stk. 2.

60. Det andet spørgsmål bør derfor besvares med, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, regulerer godkendelsesproceduren for planer og projekter, der som sådan ikke har nogen væsentlige indvirkninger på de beskyttede områder, mens habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, uafhængigt af tilladelserne til planer og projekter, regulerer den generelle forpligtelse til at undgå forringelser og forstyrrelser, som kan have væsentlige indvirkninger på direktivets målsætninger.

*C — Vedrørende spørgsmål 3: Muligheden for væsentlige virkninger*

61. Med det tredje præjudicielle spørgsmål ønsker Raad van State en klarlægning af to forudsætninger for at gennemføre en vurdering af indvirkningerne i henhold til habi-

tatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum. For det første ønsker Raad van State svar på, hvilke krav der er knyttet til *sandsynligheden* for, at et område påvirkes væsentligt, og for det andet, hvornår det skal lægges til grund, at der er tale om, at en mulig indvirkning er *væsentlig*.

62. Det skal indledningsvist påpeges, at muligheden for, at en væsentlig indvirkning først og fremmest er et naturbeskyttelsesfagligt anliggende, skal besvares på grundlag af omstændighederne i den enkelte sag. Domstolen kan imidlertid udstikke visse retningslinjer.

1. Vedrørende muligheden for en indvirkning

a) Parternes argumenter

63. Waddenvereniging anser det for nødvendigt altid at foretage en vurdering af indvirkningerne, hvis det ikke på forhånd kan udelukkes, at væsentlige indvirkninger vil udeblive.

64. Vogelbescherming afviser, at der kun skal foretages en vurdering af indvirkningerne i de tilfælde, hvor det med tilstrækkelig sandsynlighed kan forventes, at der indtræf-

fer væsentlige virkninger — og at det derimod er tilstrækkeligt, hvis sådanne virkninger risikerer at indtræffe. Først når der er foretaget en egentlig vurdering, er det muligt at vurdere sandsynligheden for væsentlige indvirkninger.

65. Vogelbeskyttelse fortolker spørgsmålet fra Raad van State således, at det drejer sig om, hvorvidt det allerede på dette trin i anvendelsen af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, er muligt at vedtage foranstaltninger til mindskelse af skaderne. Sådanne foranstaltninger kan imidlertid først effektivt vedtages på grundlag af en vurdering af indvirkningerne. I den foreliggende sag viser spørgsmålene i en igangværende statslig undersøgelse, at hjertemuslingefiskeriet kan medføre væsentlige virkninger.

66. Kommissionen har lagt til grund, at der ud over det forhold, at en plan eller et projekt principielt kan påvirke et område, også skal være tilstrækkelig sandsynlighed for, at der vil indtræffe væsentlige virkninger. Dette skal vurderes i en foreløbig undersøgelse. I henhold til forsigtighedsprincippet skal enhver tvivl om, hvorvidt eventuelle væsentlige negative indvirkninger vil udeblive, imidlertid udløse en forpligtelse til at gennemføre en vurdering af indvirkningerne.

67. Den nederlandske regering mener, at en vurdering af indvirkningerne kun er nødvendig, hvis der er tilstrækkelig sandsynlighed for, at der vil indtræffe væsentlige negative virkninger. Dette skal vurderes i en forhåndsundersøgelse.

68. PO Kokkelvisserij mener også kun, at en vurdering af indvirkningerne er nødvendig, hvis det kan antages, at planen eller projektet vil medføre væsentlige negative virkninger.

#### b) Stillingtagen

69. Med henblik på graden af sandsynlighed for, at der indtræffer væsentlige negative virkninger, er ordlyden af de forskellige sprogversioner ikke entydig. Den tyske version synes at være den mest omfattende, idet den anvender konjunktivformen »könnte«. Dette viser, at kriteriet er den blotte mulighed for en negativ indvirkning. Derimod anvender den engelske sprogversion den mere snævre formulering »likely«, som taler for en overvejende sandsynlighed. De øvrige sprogversioner synes at være inden for disse poler. Ifølge ordlyden kræves der således ikke nødvendigvis sikkerhed for, at en negativ indvirkning vil indtræffe, men den nødvendige grad af sandsynlighed forbliver uklar.

70. Da den almindelige godkendelsesprocedure skal forhindre, at beskyttede områder påvirkes negativt af gennemførte planer eller projekter, må kravene til sandsynligheden for en negativ indvirkning ikke være for restriktive. Hvis man udelukker muligheden for at foretage en vurdering af indvirkningerne i forbindelse med planer og projekter, som f. eks. med kun 10% sandsynlighed vil medføre væsentlige negative virkninger, ville hver tiende foranstaltning, som lige netop falder under denne grænse, statistisk set alligevel medføre væsentlige negative virkninger. Alle sådanne foranstaltninger ville imidlertid

kunne godkendes uden yderligere begrænsninger. Man kan med et sandsynlighedskriterium af denne størrelse frygte en snigende forringelse af Natura 2000. Hertil kommer, at vurderingen af indvirkningerne netop også skal bidrage til at fastslå sandsynligheden for, at der vil indtræffe negative virkninger. Hvis sandsynligheden for, at visse virkninger vil indtræffe, er uklar, taler dette altså mere for end imod en gennemførelse af en vurdering.

tvivl skal der tages hensyn til dels sandsynligheden for, at en skade indtræffer, dels denne skades omfang og art. Hersker der således tvivl om udeblivelsen af irreversible negative indvirkninger eller indvirkninger, der ville vedrøre særligt sjældne levesteder eller arter, bør dette principielt tillægges større vægt end en tvivl om udeblivelsen af reversible eller midlertidige negative indvirkninger eller udeblivelsen af negative virkninger for relativ hyppige arter eller levesteder.

71. Muligheden for at undgå eller mindske negative indvirkninger bør principielt ikke spille en rolle i forbindelse med undersøgelsen af, hvorvidt det er nødvendigt at foretage en vurdering af indvirkningerne. Det er tvivlsomt, om sådanne foranstaltninger kan gennemføres med tilstrækkelig præcision uden det faglige fundament, som følger af en konkret undersøgelse af virkningerne.

74. Det er således altid nødvendigt at foretage en vurdering af indvirkningerne, når der hersker tvivl om udeblivelsen af væsentlige virkninger.

72. På den anden side ville det være uforholdsmæssigt at gennemføre en vurdering af indvirkningerne på grundlag af en hvilken som helst tænkelig negativ indvirkning. Man kan godt undlade at tage hensyn til negative indvirkninger, som under hensyntagen til bevaringsmålsætningerne for området er usandsynlige. Dette kan imidlertid kun vurderes og afgøres fra sag til sag.

73. Der bør i denne henseende anvendes et kriterium om, hvorvidt der er en begrundet tvivl om udeblivelsen af væsentlige negative indvirkninger. Ved vurderingen af graden af

## 2. Vedrørende begrebet »væsentlig«

### a) Parternes argumenter

75. Waddenvereniging har foreslået forskellige kriterier med henblik på at vurdere graden af væsentlighed. Virkningerne af tilsvarende foranstaltninger på andre områder og udviklingen i bestanden, her tilbagegangen af edderfugle, kan anvendes som indicier. Der bør ikke tages hensyn til områdets størrelse og projektets omfang, da andre beskyttede delområder i så fald i praksis kunne miste deres beskyttelsesstatus.

76. Vogelbescherming har foreslået følgende prøvningsprocedure:

— Kan der tænkes at indtræffe negative indvirkninger?

— Er der sammenfald mellem de områder, som planen eller projektet vedrører, og de områder, der indeholder naturlige levesteder eller arter?

— Såfremt begge dele er tilfældet, bør det undersøges, hvorvidt der er den mindste risiko for en negativ indvirkning på områdets integritet.

77. Kommissionen har krævet en objektiv fortolkning, som i sin anvendelse imidlertid skal tage udgangspunkt i det pågældende områdes særpræg. Der er navnlig tale om væsentlige negative indvirkninger, når disse

— forhindrer eller usandsynliggør virkeliggørelsen af bevaringsmålsætningerne, eller

— uigenkaldeligt ødelægger en vital bestanddel af det økologiske system, som er karakteristisk for området, og som er essentiel for dets integritet eller dets betydning for sammenhængen i Natura 2000.

78. Den nederlandske regering ønsker også at undgå en vilkårlig eller tilfældig vurdering af graden af væsentlighed og forventer, at der tages hensyn til såvel det pågældende områdes særpræg som de kumulative virkninger fra andre planer og projekter.

79. PO Kokkelvisserij har henvist til Kommissionens retningslinjer<sup>16</sup> og til de negative indvirkninger, som var genstand for dommen vedrørende Santoña-sumpområderne<sup>17</sup>. I henhold hertil, kræves der mærkbare, relativt alvorlige, varige eller vanskeligt genoprettelige virkninger. Eftersom det er vanskeligt at foretage økologiske vurderinger, har PO Kokkelvisserij afvist en udtømmende liste over kriterier. PO Kokkelvisserij anser det imidlertid for nødvendigt under alle omstændigheder at tage hensyn til områdets art og størrelse samt til planens eller projektets faktiske og forudseelige indvirkninger, herunder navnlig, hvorvidt disse virkninger er af strukturel eller midlertidig art, dvs. om de kan undgås ved hjælp af naturlige midler. Der skal ligeledes tages hensyn til bevaringsmålsætningerne for området samt til andre miljøegenskaber eller miljøkonsekvenser.

<sup>16</sup> — Nævnt ovenfor i fodnote 5, punkt 4.4.1, s. 36 ff.

<sup>17</sup> — Dom af 2.8.1993, sag C-355/90, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 4221.

## b) Stillingtagen

80. Hvis vurderingen af indvirkningerne begrænses til kun at omfatte planer og projekter, som i væsentlig grad kan påvirke et beskyttet område negativt, undgår man overflødige vurderinger. Dette forhold skal vurderes inden for rammerne af en forundersøgelse, uden dog at foregribe den egentlige vurdering.

81. Begrebet »væsentlige indvirkninger« er baseret på forholdet mellem visse negative indvirkninger og et beskyttet område. Det beskyttede område defineres ud fra de pågældende bevaringsmålsætninger. Betydningen af de negative indvirkninger afhænger af omfanget og arten af mulige skader. Hvorvidt det er muligt at afhjælpe eller kompensere for disse skader, samt i hvilken grad de berørte levesteder eller arter er sjældne, er i denne forbindelse således af betydning.

82. Af parterne er det kun Kommissionen, der forsøger at fastlægge et niveau for, hvornår en indvirkning skal anses for at være væsentlig. De af Kommissionen foreslåede kriterier — hindring af bevaringsmålsætningerne eller ødelæggelse af essentielle områdebestanddele — medfører imidlertid et meget højt niveau.

83. Vogelbeskyttelse og Waddenvereniging har under retsmødet med rette påpeget, at dette kriterium ikke afspejler den rets-

praksis, som Domstolen frem for alt har anvendt i forbindelse med fugledirektivet. Det følger således af Leybucht-dommen, at enhver formindskelse af et særligt beskyttet område, f.eks. som følge af anlæggelsen af en vej<sup>18</sup>, i det mindste skal sidestilles med en væsentlig negativ indvirkning<sup>19</sup>. I dommen vedrørende Santoña-sumpområderne har Domstolen uden at undersøge de kumulerede virkninger også anerkendt vandbygningsprojekter<sup>20</sup> samt afledning af spildevand<sup>21</sup> som væsentlige negative virkninger. Der er dog ingen grund til at antage, at hvert enkelt af disse indgreb kunne hindre bevaringsmålsætningerne for det pågældende særligt beskyttede område eller ødelægge essentielle bestanddele heraf.

84. Imidlertid bør Kommissionen gives medhold, for så vidt den tager udgangspunkt i bevaringsmålsætningerne for et område. Disse målsætninger definerer et områdes betydning inden for rammerne af Natura 2000. Hver enkel målsætning er derfor relevant for netværket. Hvis man accepterer, at planer eller projekter påvirker området, fordi de vanskeliggør gennemførelsen af disse målsætninger, men ikke gør dem umulige eller usandsynlige at nå, ville bestanden af arter og levesteder i Natura 2000 kunne eroderes som følge af disse planer eller projekter. Omfanget af en sådan

18 — Santoña-dommen, nævnt i fodnote 17, præmis 36.

19 — Dom af 28.2.1991, sag C-57/89, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 883, præmis 20 ff.

20 — Santoña-dommen, nævnt i fodnote 17, præmis 44 og 46. Jf. ligeledes dom af 25.11.1999, sag C-96/98, Kommissionen mod Frankrig (Politou), Sml. I, s. 8531, præmis 39.

21 — Santoña-dommen, nævnt i fodnote 17, præmis 52 ff.

erosion ville ikke skulle bedømmes med nøjagtighed, eftersom der ikke ville være gennemført en vurdering. Disse tab ville ikke kunne afhjælpes, eftersom habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, ikke ville finde anvendelse.

for at kunne vurdere, om de kompetente myndigheder i den foreliggende sag har gennemført en vurdering af indvirkningerne og draget de nødvendige konsekvenser eller vedtaget passende foranstaltninger med henblik på at undgå forringelser og forstyrrelser.

85. Således må enhver negativ virkning på bevaringsmålsætningerne i princippet antages at kunne påvirke hele området væsentligt. Kun virkninger, der ikke berører en bevaringsmålsætning, er inden for rammerne af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, uvæsentlige.

86. Denne del af det tredje spørgsmål bør derfor besvares med, at enhver negativ indvirkning på bevaringsmålsætningerne udgør en væsentlig negativ indvirkning på det berørte område.

1. Vedrørende vurderingen af indvirkningerne

88. For så vidt angår vurderingen af indvirkningerne drejer det fjerde spørgsmål sig dels generelt om kriterierne for en vurdering, dels konkret om, hvorvidt det kun er berettiget at nægte tilladelse til muslingefiskeri, når der hersker »åbenbar tvivl« om udeblivelsen af væsentlige negative indvirkninger. I denne sammenhæng rejser Raad van State spørgsmålet om, hvorvidt der skal tages hensyn til forsigtighedsprincippet.

a) Parternes argumenter

*D — Vedrørende spørgsmål 4: Vurderingen af indvirkningerne og passende foranstaltninger*

i) Generelt

87. Med det fjerde spørgsmål ønsker Raad van State de nødvendige retningslinjer oplyst

89. PO Kokkelvisserij har foreslået at udlede, at kravene til en vurdering af indvirkningerne

skal udledes af habitatdirektivets artikel 2, stk. 2 og 3, der dels tager sigte på at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning, dels tager hensyn til de økonomiske, sociale og kulturelle behov og til regionale og lokale særpræg.

vets artikel 6, stk. 2 og 3, allerede på tilstrækkelig tydelig vis konkretiserer forsigtighedsprincippet og således gør anvendelsen af artikel 174, stk. 2, EF unødvendig.

90. De øvrige parter er enige om, at en vurdering af indvirkningerne skal omhandle de virkninger, som planer eller projekter kan have på bevaringsmålsætningerne for det berørte område. I den forbindelse har de foreslået mere eller mindre detaljerede metoder.

iii) Vedrørende tvivl om udeblivelsen af negative indvirkninger

92. Kommissionen har henvist til den engelske og den franske version af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, andet punktum, hvorefter de kompetente myndigheder skal være sikre på, at lokalitetens integritet ikke skades. Ligesom Vogelbeskerming og Waddenvereniging udleder Kommissionen heraf, at der ikke må herske nogen tvivl om, at sådanne negative indvirkninger er usandsynlige.

ii) Vedrørende forsigtighedsprincippet

91. Waddenvereniging, Kommissionen, den nederlandske regering og PO Kokkelvisserij er af den opfattelse, at forsigtighedsprincippet i medfør af artikel 174, stk. 2, EF skal anvendes i forbindelse med fortolkningen af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 og 3. Vogelbeskerming mener, at habitatdirekti-

93. Den nederlandske regering er af den opfattelse, at kriteriet om den åbenbare tvivl skal finde anvendelse på habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 og 3. Ved anvendelsen af stk. 3, første punktum, er det nødvendigt, at der hersker åbenbar tvivl, før der kan gennemføres en vurdering af indvirkningerne. Inden for anvendelsesområdet for stk. 3, andet punktum, skal det være muligt at opnå en tilladelse, når der ikke er absolut sikkerhed, men blot rimelig stor sikkerhed for, at negative indvirkninger ikke vil indtræffe. En absolut grad af sikkerhed kan sjældent opnås. Tilladelsen til at gennemføre en plan eller et projekt kan i overensstemmelse hermed også kun nægtes, såfremt der fortsat hersker åbenbar tvivl efter gennemførelsen af en vurdering af indvirkningerne.

94. PO Kokkelvisserij er af den opfattelse, at forsigtighedsprincippet anvendes for bredt, hvis der skal nægtes tilladelse ved enhver tvivl om udeblivelsen af negative indvirkninger. Under samtidig påberåbelse af proportionalitetsprincippet har PO Kokkelvisserij foreslået, at der i tilfælde af videnskabelig usikkerhed skal træffes passende foranstaltninger, som normalt ikke kan udelukke alle risici.

96. De fleste sprogversioner, men også tiende betragtning i den tyske version, foreskriver udtrykkeligt en passende prøvelse. Som navnlig Kommissionen med rette har anført, fremgår det derudover allerede af ordlyden af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, at alle planer eller projekter skal vurderes med hensyn til deres virkninger forud for deres godkendelse, og at vurderingen skal tage hensyn til de kumulative følger, som disse kan afstedkomme i forbindelse med andre planer eller projekter.

## b) Stillingtagen

### i) Vedrørende vurderingen af indvirkningerne

95. I første omgang skal det påpeges, at habitatdirektivet ikke fastsætter nogen metoder til gennemførelse af en vurdering af indvirkningerne. Det kan eventuelt være hensigtsmæssigt at støtte sig til de relevante dokumenter fra Kommissionen<sup>22</sup> i denne henseende, selv om de ikke er retligt bindende. Domstolen kan under ingen omstændigheder på abstrakt vis udvikle en bestemt metode til gennemførelse af en vurdering. Det er imidlertid muligt at udlede visse rammebetingelser af direktivet.

97. Ved denne vurdering må alle de indvirkninger, der følger af planen eller projektet, nødvendigvis sammenholdes med bevaringsmålsætningerne for området. Til dette formål er det nødvendigt at identificere såvel virkningerne som bevaringsmålsætningerne. Bevaringsmålsætningerne kan udledes af bestanden inden for området. Det vil dog ofte være vanskeligt at behandle samtlige virkninger på udtømmende vis. Der hersker betydelig videnskabelig tvivl om sammenhængen mellem årsag og virkning inden for mange områder. Hvis det selv efter anvendelse af samtlige tilgængelige videnskabelige midler og kilder ikke er muligt at fastslå konsekvenserne med sikkerhed, må man nødvendigvis også arbejde ud fra prognosesandsynligheder og overslag. Disse skal være tydelige og velbegrundede.

98. Som resultat af en vurdering af indvirkningerne skal det i en begrundet afgørelse

22 — Jf. Kommissionens retningslinjer, nævnt i fodnote 5, og dokumentet »Evaluering af projekter og planer, der har væsentlig indvirkning på Natura 2000-lokaliteter. Metodologisk vejviser om bestemmelserne i artikel 6, stk. 3 og 4, i habitatdirektiv 92/43/EØF«, fra november 2001.



angives, om det berørte område som sådan påvirkes. I den forbindelse skal de områder anføres, for hvilke det ikke med sikkerhed har været muligt at fastslå, at negative virkninger vil indtræffe eller udeblive, samt de deraf dragne konklusioner.

ii) Vedrørende overholdelse af forsigtighedsprincippet og den acceptable tvivl ved godkendelsen af planer eller projekter

99. Med hensyn til beslutningen om godkendelse foreskriver den tyske version af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, andet punktum, at de kompetente nationale myndigheder først giver deres tilslutning hertil, når de på baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne på lokaliteten har konstateret, at lokalitetens integritet ikke skades. Som Kommissionen med rette har påpeget, går de øvrige sprogversioner ud over den blotte »konstatering«, idet de kræver, at de kompetente nationale myndigheder skal »sikre sig«, at lokalitetens integritet ikke skades. Det bør således lægges til grund, at en godkendelse, som i den tyske version afhænger af en konstatering, kun kan gives, når de kompetente nationale myndigheder på baggrund af vurderingen af indvirkningerne har sikret sig, at lokalitetens integritet ikke skades<sup>23</sup>. Med henblik på at

23 — Jf. i denne retning også forslag til afgørelse fra generaladvokat Léger af 6.11.2003, sag C-209/02, Kommissionen mod Østrig [Golfanlage Wörschach], Sml. I, s. 1211, punkt 40 ff. Den tyske version af forslaget beror i punkt 30 på den tyske sprogversion her beskrevne afvigelse fra de øvrige sprogversioner af direktivet.

træffe en afgørelse er det således ikke udslagsgivende, hvorvidt en sådan indvirkning kan påvises, men derimod — omvendt — at de myndigheder, der skal udstede tilladelsen, har sikret sig, at en sådan virkning udebliver.

100. I denne bestemmelse konkretiseres forsigtighedsprincippet efter artikel 174, stk. 2, EF for bevarelse af beskyttede områder inden for rammerne af Natura 2000. Forsigtighedsprincippet er ikke defineret i fællesskabsretten. I retspraksis giver dette først og fremmest anledning til debat, idet man i tilfælde af usikkerhed med hensyn til eksistensen og omfanget af eventuelle risici kan træffe beskyttelsesforanstaltninger, uden at afvente, at det fuldt ud påvises, at der foreligger en risiko, og hvilket omfang denne har<sup>24</sup>. Det afgørende element er således den videnskabelige usikkerhed vedrørende risikoen<sup>25</sup>. Imidlertid skal de indgreb, der er forbundet med beskyttelsesforanstaltningerne i de enkelte sager, sammenholdes med den formodede risiko. I denne henseende har Kommissionen i sin meddelelse om anvendelsen af forsigtighedsprincippet fastslået, at »det hovedsageligt er et politisk ansvar at foretage en bedømmelse af, hvad et »acceptabelt« risikoniveau er for et samfund»<sup>26</sup>. Dette ansvar kan kun opfyldes,

24 — Domme af 5.5.1998, sag C-157/96, National Farmers' Union m.fl., Sml. I, s. 2211, præmis 63, og sag C-180/96, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. I, s. 2265, præmis 99, samt dom af 9.9.2003, sag C-236/01, Monsanto Agricoltura Italia, Sml. I, s. 8105, præmis 111.

25 — Ministerdeklarationen fra den sjette trilaterale regeringskonference om beskyttelsen af Vadehavet af 13.11.1991, som fandt sted i Esbjerg, definerer forsigtighedsprincippet således: »aktivt at undgå handlinger, som kan formodes at have afgørende skadelig virkning på miljøet, selv hvor der ikke er tilstrækkeligt videnskabeligt grundlag for at dokumentere en årsagsammenhæng mellem handlingerne og deres effekt.«

26 — Meddelelse fra Kommissionen af 2.2.2000 om anvendelsen af forsigtighedsprincippet, KOM/2000/001, punkt 5.2.1.

såfremt den videnskabelige tvivl ved hjælp af de bedste til rådighed stående videnskabelige midler reduceres til et minimum forud for beslutningstagningen.

101. Domstolens afgørelser vedrørte således ikke en abstrakt »tilsidesættelse« af forsigtighedsprincippet, men derimod anvendelsen af bestemmelser, der konkretiserer forsigtighedsprincippet inden for visse områder<sup>27</sup>. Sædvanligvis foreskriver disse bestemmelser dels en omfattende videnskabelig vurdering, dels fastsætter de på baggrund af denne vurdering i hvert enkelt tilfælde det resterende acceptable risikoniveau for det pågældende område, dvs. de pågældende kompetente myndigheders skønsmålinger.

102. Habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, er en sådan bestemmelse. For at forhindre, at planer og projekter medfører negative indvirkninger på Natura 2000-lokaliteter som sådanne, er det i første omgang nødvendigt at anvende de bedste til rådighed stående videnskabelige midler. Dette sker ved hjælp af en foreløbig undersøgelse, der har til formål at fastslå, hvorvidt der kan indtræffe væsentlige indvirkninger, og i tilknytning hertil, i givet fald ved hjælp af en vurdering af indvirkningerne. Den grad af risiko, der fortsat måtte være acceptabel for den pågældende lokalitet efter denne undersøgelse, er fastsat i stk. 3, andet punktum. I henhold hertil kan de kompetente myndigheder kun udstede en tilladelse, når de har sikret sig, at lokaliteten som sådan ikke skades. I så fald

må de resterende risici ikke skabe tvivl om denne sikkerhed.

103. Det kan imidlertid være i strid med det af PO Kokkelvisserij anførte proportionalitetsprincip, hvis man forud for myndighedernes godkendelse af en plan eller et projekt forlanger sikkerhed for udeblivelsen af negative indvirkninger på området.

104. Proportionalitetsprincippet udgør i henhold til Domstolens faste praksis et generelt grundlæggende princip i fællesskabsretten. En foranstaltning er kun i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, såfremt den er såvel egnet som nødvendig og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at virkeliggøre det tilstræbte mål<sup>28</sup>. Fællesskabsretten skal fortolkes på baggrund af dette princip<sup>29</sup>.

105. Det i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, andet punktum, fastsatte kriterium for godkendelse er egnet til at forhindre indvirkninger på området. Det fremgår ikke klart, hvorvidt der findes et mindre restriktivt middel, der med en sammenlignelig grad af sikkerhed giver mulighed for at nå denne målsætning. Der kan kun være tvivl med

27 — Jf. dom af 21.3.2000, sag C-6/99, Greenpeace France m.fl., Sml. I, s. 1651, præmis 44 ff., og Monsanto Agricoltura Italia-dommen, nævnt i fodnote 24, præmis 112 ff., med hensyn til regler inden for genteknik.

28 — Jf. bl.a. dom af 13.5.1997, sag C-233/94, Tyskland mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 2405, præmis 54, af 2.4.1998, sag C-127/95, Norbrook Laboratories, Sml. I, s. 1531, præmis 89, og af 12.3.2002, forenede sager C-27/00 og C-122/00, Omega Air m.fl., Sml. I, s. 2569, præmis 62.

29 — Dom af 18.10.1989, sag 374/87, Orkem mod Kommissionen, Sml. s. 3283, præmis 28.

hensyn til forholdet mellem kriteriet for godkendelse og den områdebeskyttelse, der opnås hermed.

nødvendigvis subjektiv. Derfor kan de kompetente myndigheder ud fra deres synspunkt opnå den sikkerhed, at negative indvirkninger vil udeblive, selv om der objektivt set overhovedet ikke foreligger nogen absolut sikkerhed herfor.

106. Man bør inden for rammerne af undtagelsesbestemmelserne for godkendelse efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, imidlertid forsøge at undgå uforholdsmæssige resultater. I henhold til denne bestemmelse kan planer eller projekter på trods af, at virkningerne på lokaliteten vurderes negativt, undtagelsesvis accepteres, hvis der foreligger bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser; hvis der ikke findes nogen alternativ løsning, og hvis medlemsstaten træffer alle nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre beskyttelsen af den globale sammenhæng i Natura 2000. Således har fællesskabslovgiver selv i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, etableret en afvejning mellem naturbeskyttelse og andre interesser i forhold til hinanden. Der kan således ikke konstateres nogen tilside-sættelse af proportionalitetsprincippet.

108. Et sådant resultat af vurderingen kan kun forsvares, hvis der i det mindste ud fra de kompetente myndigheders bedste overbevisning ikke hersker nogen tvivl om udeblivelsen af negative indvirkninger på området som sådant. Ligesom inden for rammerne af den foreløbige undersøgelse efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum, der har til formål at fastslå, om der er risiko for, at området kan påvirkes væsentligt, skal der dels tages hensyn til sandsynligheden for, at en skade indtræffer, dels til den forventedes skades omfang og art<sup>30</sup>. Foranstaltninger, der har til formål at mindske eller imødegå skader, kan ligeledes spille en rolle. I tilfælde af videnskabelig usikkerhed er der netop mulighed for ved hjælp af videnskabelige undersøgelser at opnå ny viden om virkningerne og således styre gennemførelsen af planen eller projektet.

107. Den nødvendige sikkerhed skal imidlertid ikke forstås som en absolut sikkerhed, eftersom dette næppe kan opnås i praksis. Derimod fremgår det snarere af ordlyden af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, andet punktum, at de kompetente myndigheder skal træffe beslutning på baggrund af en vurdering af alle relevante oplysninger, som navnlig fremgår af vurderingen af indvirkningerne. Resultatet af denne vurdering er

109. Under alle omstændigheder skal tilladelsen indeholde en redegørelse vedrø-

30 — Jf. ovenfor, punkt 73.

rende de udslagsgivende overvejelser. Denne tilladelse kan efterprøves i det mindste med hensyn til at fastslå, hvorvidt den kompetente myndighed har overskredet sin skønsbeføjelse. Dette kunne navnlig være tilfældet i sager, hvor der uden faglige argumenter ses bort fra resultatet af en vurdering af indvirkningerne, som viser en risiko for negative indvirkninger<sup>31</sup>.

væsentlige negative indvirkninger vil indtræffe, men ikke, at disse med sikkerhed vil udeblive.

111. Sammenfattende bør det fjerde spørgsmål — for så vidt det vedrører habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 — besvares med, at en vurdering af indvirkningerne

— skal gå forud for godkendelsen af en plan eller et projekt

110. Det er tvivlsomt, om det nederlandske krav om en åbenbar tvivl, svarer til det således definerede acceptable risikoniveau. Bestemmelsen kvalificerer risikoen for en indvirkning som acceptabel, hvis den fortsat kan give anledning til en tvivl, som ganske vist er rimelig, men ikke åbenbar. En sådan rimelig tvivl strider imidlertid mod den i fællesskabsretten foreskrevne nødvendige sikkerhed for, at området ikke påvirkes som sådant. Raad van States bemærkninger til de foreliggende videnskabelige oplysninger bekræfter denne vurdering. Raad van State har påberåbt sig en sagkyndig rapport, hvori det konkluderes, at den nuværende viden er mangelfuld, og at de fleste af de konsulterede og foreliggende undersøgelsesresultater ikke entydigt peger på væsentlige negative (uoprettelige) følger for økosystemet. Denne konstatering betyder imidlertid blot, at det ikke med sikkerhed kan konstateres, at

— skal tage hensyn til kumulative effekter og

— skal dokumentere alle indvirkninger på bevaringsmålsætningerne.

— De kompetente myndigheder må først godkende en plan eller et projekt, når de på baggrund af en vurdering af samtlige relevante oplysninger, navnlig vurderingen, har sikret sig, at det berørte område ikke påvirkes som sådant. Dette forudsætter, at der efter de kompetente myndigheders overbevisning ikke foreligger nogen rimelig tvivl om, at en sådan virkning udebliver.

31 — I sit forslag til afgørelse i Golfanlage Wörschach-sagen, jf., fodnote 23, punkt 39, anså generaladvokat Léger allerede den kendsgerning, at de kompetente myndigheder godkendte projektet til trods for, at vurderingen viste en ikke ubetydelig risiko for væsentlige forstyrrelser, for at være en tilsidesættelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, andet punktum.

2. Vedrørende habitatdirektivets artikel 6, stk. 2

112. Det fjerde spørgsmål vedrører ikke blot fortolkningen af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, men også den eventuelle anvendelse af artikel 6, stk. 2, som her kommer i betragtning, hvis den årlige tilladelse til hjertemuslingefiskeri ikke blev kvalificeret som en plan eller et projekt.

a) Parternes argumenter

113. Hvad angår »passende foranstaltninger« i habitatdirektivets artikel 6, stk. 2's forstand har den nederlandske regering, PO Kokkelvisserij og Vogelbescherming lagt til grund, at der skal tages hensyn dels til de respektive områders behov, dels til de økonomiske, sociale og kulturelle behov samt de regionale og lokale særpræg i henhold til habitatdirektivets artikel 2, stk. 3.

114. Den nederlandske regering mener, at der også inden for rammerne af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, skal foreligge åbenbar tvivl om udeblivelsen af virkninger, før det er muligt at vedtage foranstaltninger for at undgå skade.

115. Kommissionen har understreget, at der i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, skal vedtages forebyggende foranstaltninger for at undgå forringelser og væsentlige forstyrrelser.

b) Stillingtagen

116. I henhold til den her fremførte opfattelse er det ufornuddent at besvare det fjerde spørgsmål for så vidt angår habitatdirektivets artikel 6, stk. 2. På det tidspunkt, hvor en plan eller et projekt godkendes, har denne bestemmelse ikke nogen selvstændig funktion i forhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3<sup>32</sup>. Hvis Domstolen imidlertid skulle komme til den konklusion, at den årlige udstedelse af tilladelser til muslingefiskeri ikke skal anses for en plan eller et projekt, ville det rejse spørgsmål om, hvilke krav der ville følge af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, for udstedelsen af tilladelser.

117. Det skal bemærkes i forbindelse med godkendelsen af en plan eller et projekt, at konstateringen i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, andet punktum, om, at området som sådant ikke påvirkes, samtidig udelukker forringelser og væsentlige forstyr-

32 — Jf. ovenfor, punkt 56.

relser i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 2<sup>33</sup>. Det ville være tilsvarende utænkeligt, hvis en foranstaltning, der medfører væsentlige virkninger for en Natura 2000-lokalitet som sådan, ikke samtidig anses for at udgøre en forringelse eller væsentlig forstyrrelse. Det materielle beskyttelseskriterium i habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 og 3, er således det samme. De i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, passende foranstaltninger skal følgelig sikre, at en Natura 2000-lokalitet som sådan ikke påvirkes.

118. Denne forpligtelse er permanent, og således også, når der skal træffes beslutning om godkendelse af et forehavende, som ikke anses for at udgøre en plan eller et projekt. Til forskel fra habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, indeholder stk. 2 imidlertid ingen specifikke bestemmelser om, hvorledes områdebeskyttelsen skal realiseres inden for rammerne af en sådan godkendelsesprocedure. De kompetente myndigheder kan med henblik på at opfylde beskyttelsesformålet derfor også vedtage andre foranstaltninger end de i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, nævnte foranstaltninger. Disse foranstaltninger må dog ikke være mindre effektive end proceduren i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. Det ville ikke være i overensstemmelse med dette beskyttelseskriterium, hvis en tilladelse blev udstedt på trods af, at der foreligger rimelig tvivl med hensyn til udeblivelsen af indvirkninger på området som sådant.

119. For fuldstændighedens skyld skal det påpeges, at kriterierne i habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, i givet fald ligeledes skal finde anvendelse i forbindelse med en undtagelsesvis godkendelse af et projekt, der vil påvirke et område som sådant. Således kunne der tages hensyn til økonomiske, sociale og kulturelle behov samt de regionale og lokale særpræg i henhold til habitatdirektivets artikel 2, stk. 3, og samtidig ske overholdelse af proportionalitetsprincippet.

120. Denne del af det fjerde spørgsmål bør derfor besvares med, at en godkendelse af et projekt efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, skal yde det samme materielle beskyttelsesniveau som en godkendelse efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.

*E — Vedrørende spørgsmål 5: Hvorvidt habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 og 3, er umiddelbart anvendelige*

121. Endelig ønsker Raad van State svar på, hvorvidt habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 og

33 — Jf. ovenfor, punkt 56.

3, i mangel af en nederlandsk gennemførelsesbestemmelse har direkte virkning i den forstand, at borgerne kan påberåbe sig disse bestemmelser ved de nationale domstole, og at disse domstole skal sikre den retsbeskyttelse, som den direkte virkning afføder for borgerne.

124. Også den nederlandske regering har anført, at begge bestemmelser i det mindste kan begrunde en tilstrækkelig klar forpligtelse i de tilfælde, hvor grænsen for medlemsstaternes skønsbeføjelse nås. Den nederlandske regering har imidlertid overladt denne beslutning til Domstolen.

## 1. Parternes argumenter

122. Waddenvereniging og Vogelbescherming mener, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 og 3, er tilstrækkeligt klare og ubetingede til at være umiddelbart anvendelige.

123. Vogelbescherming har desuden henvist til, at Raad van State allerede selv under henvisning til WWF m.fl.<sup>34</sup> og Linsterdommene<sup>35</sup> har lagt til grund, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, er umiddelbart anvendelig. Under alle omstændigheder kan det på grundlag af disse domme konstateres, at der er tale om en tilsidesættelse af medlemsstaternes skønsbeføjelse.

125. Kommissionen anser det for usandsynligt, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, er umiddelbart anvendeligt, eftersom det således ville være op til medlemsstaterne at træffe afgørelse om, hvilke foranstaltninger der skal vedtages. Derimod er habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, tilstrækkelig klar og ubetinget, under alle omstændigheder, efter at et område er udpeget som særligt beskyttet område.

126. PO Kokkelvisserij har udtalt sig imod en umiddelbar anvendelse af begge bestemmelser. Dette følger allerede af, at Kommissionen endnu ikke har fastlagt listen over områder af fællesskabsinteresse efter habitatdirektivets artikel 4, stk. 2. Begge bestemmelser giver i øvrigt medlemsstaterne en skønsbeføjelse og er ikke tilstrækkeligt klare. Desuden drejer det sig i den foreliggende sag ikke om at anvende de omstridte bestemmelser til at opnå en mulighed for at forsvare sig, men derimod til at opnå en retting.

34 — Dom af 16.9.1999, sag C-435/97, Sml. I, s. 5613.

35 — Dom af 19.9.2000, sag C-287/98, Sml. I, s. 6917.

Under retsmødet var PO Kokkelvisserij af den opfattelse, at en umiddelbar anvendelse nødvendigvis ville resultere i en horisontal anvendelse til skade for tredjemand.

129. I henhold til habitatdirektivets artikel 23 skulle medlemsstaterne efterkomme dette direktiv inden for en frist på to år fra dets meddelelse. Direktivet blev offentliggjort den 5. juni 1992, hvorfor fristen for gennemførelse udløb den 5. juni 1994<sup>37</sup>.

## 2. Stillingtagen

127. Raad van States spørgsmål kræver en undersøgelse af tre aspekter. Det skal undersøges, om habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 og 3, opfylder forudsætningerne for en umiddelbar anvendelse, hvem i medlemsstaterne der kan påberåbe sig dem, og under hvilke forudsætninger de kan gøres gældende ad rettens vej, samt hvorvidt den indirekte indvirkning på muslingefiskerne er til hinder for en umiddelbar anvendelse.

130. Begge bestemmelser er ikke betingede, i det mindste ikke med hensyn til Waddenzee. I modsætning til PO Kokkelvisserijs opfattelse er det i den foreliggende sag uden betydning, at der ikke findes en liste over områder af fællesskabsbetydning i henhold til habitatdirektivets artikel 4, stk. 2. I henhold til habitatdirektivets artikel 7 er Waddenzee som særligt beskyttet område efter fugledirektivet omfattet af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2-4, uafhængig af udfærdigelsen af denne liste<sup>38</sup>.

### a) Vedrørende den umiddelbare anvendelighed

128. Ifølge fast retspraksis er en direktivbestemmelse umiddelbart anvendelig efter udløbet af fristen for gennemførelse, såfremt den indholdsmæssigt er ubetinget og tilstrækkelig klar<sup>36</sup>.

131. Hvad angår bestemmelsernes nøjagtighed indeholder habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, en regel med flere gennemførelses-

36 — Jf. bl.a. dom af 11.7.2002, sag C-62/00, Marks & Spencer, Sml. I, s. 6325, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis.

37 — Dom af 26.6.1997, sag C-329/96, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 3749, præmis 2, og af 11.12.1997, sag C-83/97, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 7191, præmis 2.

38 — Hvorvidt disse bestemmelser allerede finder anvendelse, inden udfærdigelsen af denne liste over områder efter habitatdirektivet, skal prøves inden for rammerne af sag C-117/03, Società Italiana Dragaggi, EFT 2003 C 146, s. 19.



faser, der for hver fase klart fastsætter forudsætningerne og retsfølgerne. Under hensyntagen til tilsynsmyndighedens ovennævnte skønsbeføjelse kan denne bestemmelse derfor anvendes umiddelbart.

132. Også habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, indeholder klart afgrænsede forudsætninger, nemlig en forringelse eller en væsentlig forstyrrelse af områderne. Imidlertid indrømmes der et skøn med hensyn til vedtagelsen af passende foranstaltninger til imødegåelse af disse indvirkninger.

133. Denne skønsbeføjelse kan være til hinder for en umiddelbar anvendelse<sup>39</sup>. Ifølge Kommissionen støttes denne konklusion også af Domstolens dom vedrørende artikel 4 i direktiv 75/442 om affald<sup>40</sup>. Denne bestemmelse betragtes ligesom habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, som en generel regel. Domstolen har fastslået, at artikel 4 i direktiv 75/422 har karakter af en programerklæring, og at den angiver de mål, medlemsstaterne skal tage hensyn til ved opfyldelsen af andre mere specifikke forpligtelser. Bestemmelsen

afstikker rammerne for medlemsstaternes virksomhed med hensyn til affaldshåndtering, men påbyder dem ikke i sig selv at træffe konkrete foranstaltninger eller anvende en bestemt metode til bortskaffelse af affald<sup>41</sup>.

134. Ved nærmere betragtning er artikel 4 i direktiv 75/442 og habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, dog næppe sammenlignelige. Artikel 6, stk. 2, indeholder ikke formålet med habitatdirektivet, og bestemmelsen konkretiseres heller ikke gennem andre bestemmelser.

135. Parallellerne til de domme, hvori Domstolen til trods for medlemsstaternes skønsbeføjelse har anerkendt den umiddelbare anvendelighed, er et noget stærkere argument. Således har Domstolen i WWF m.fl.-dommen fastslået, at borgerne ved de nationale domstole kan påberåbe sig, at den nationale lovgiver ved gennemførelsen af direktivet har tilsidesat det skøn, som tilkommer vedkommende i henhold til fællesskabsretten<sup>42</sup>. I modsat fald ville det rejse tvivl med hensyn til direktivets bindende virkning.

39 — Således generaladvokat Fennelly i sit forslag til afgørelse i sag C-256/98, nævnt i fodnote 9, punkt 16.

40 — Rådets direktiv 75/442/EØF af 15.7.1975 om affald, EFT L 194, s. 47, som ændret ved Rådets direktiv 91/156/EØF af 18.3.1991, EFT L 78, s. 32.

41 — Dom af 23.2.1994, sag C-236/92, Comitato di coordinamento per la difesa della Cava m.fl., Sml. I, s. 483, præmis 8 ff.

42 — Nævnt i fodnote 34, præmis 69 ff., jf. ligeledes Linsterdommen, nævnt i fodnote 35, præmis 32, og Kraaijeveld m. fl.-dommen, nævnt i fodnote 6, præmis 56, samt dom af 1.2.1977, sag 51/76, Verbond van Nederlandse Ondernemingen, Sml. s. 113, præmis 22-24. Jf. også forslag til afgørelse fremsat af generaladvokat Alber den 9.9.2003, sag C-157/02, Riese, dom af 5.2.2004, Sml. I, s. 1477 og 1481, punkt. 71.

136. Gennemførelsen af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, drejer sig ganske vist ikke nødvendigvis om lovgivningsmæssige foranstaltninger. Domstolene kan imidlertid så meget desto mere vurdere, om skønsbeføjelsen er overholdt i forbindelse med valget af passende foranstaltninger. Navnlig når der overhovedet ikke er truffet foranstaltninger til imødegåelse af en trussel om forringelse eller væsentlig forstyrrelse, eller når der ikke er vedtaget nogen yderligere foranstaltninger til trods for, at allerede vedtagne foranstaltninger har vist sig åbenbart virkningsløse, bør det være relativt let at fastslå, at der foreligger et urigtigt skøn.

137. habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, er derfor umiddelbart anvendelig for så vidt som der foreligger et urigtigt skøn.

b) Vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt borgerne kan påberåbe sig habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 og 3

138. Den kendsgerning, at en fællesskabsbestemmelse er umiddelbart anvendelig, medfører ikke nødvendigvis, at enhver borger kan anlægge sag ved domstolene, hvis bestemmelsen ikke er overholdt. I den foreliggende sag er det spørgsmålet, om og

på hvilke betingelser borgerne — eller ikke-statslige organisationer — kan påberåbe sig bestemmelser, der vedrører bevarelsen af naturlige levesteder og arter.

139. Det følger af Domstolens faste praksis, at der i alle tilfælde, når bestemmelser i et direktiv rent indholdsmæssigt fremstår som ubetingede og tilstrækkeligt præcise, og når der ikke rettidigt er vedtaget passende gennemførelsesforanstaltninger, kan støttes ret herpå over for enhver national regel, der ikke er i overensstemmelse med direktivet, ligesom borgerne over for staten kan påberåbe sig bestemmelser, der efter deres indhold tillægger borgerne rettigheder i forhold til staten<sup>43</sup>.

140. Domstolen sondrer således mellem umiddelbart anvendelige direktivbestemmelser i form af forsvarsrettigheder og i form af bestemmelser, som begrunder rettigheder. Mens forsvarsrettigheder kan påberåbes over for enhver modstående national bestemmelse, skal egentlige rettigheder være anført i den respektive bestemmelse<sup>44</sup>.

43 — Dom af 19.1.1982, sag 8/81, Becker, Sml. s. 53, præmis 25, og af 20.5.2003, forenede sager C-465/00, C-138/01 og C-139/01, Österreichischer Rundfunk m.fl., Sml. I, s. 4989, præmis 98 og den deri nævnte retspraksis.

44 — Jf. dom af 18.10.2001, sag C-441/99, Gharehveran, Sml. I, s. 7687, præmis 45.

141. Hvad angår retten til at forsvare sig følger muligheden for at påberåbe sig den umiddelbare anvendelighed af det (fællesskabsretsstridige) indgreb, man ønsker at forsvare sig imod. Hvis den nationale ret giver mulighed for retsbeskyttelse mod dette indgreb, skal der inden for disse rammer tages hensyn til alle relevante og umiddelbart anvendelige direktivbestemmelser. Borgerne kan således ud fra disse betragtninger påberåbe sig habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 og 3, hvis de råder over muligheder for retsbeskyttelse mod de foranstaltninger, der er i strid med de nævnte bestemmelser<sup>45</sup>.

142. For så vidt som umiddelbart anvendelige direktivbestemmelser begrundet rettigheder, er den nationale ret underlagt det fællesskabsretlige minimumsniveau i forbindelse med iværksættelsen af muligheder for retsbeskyttelse. Det følger af Domstolens faste praksis, at det i mangel af fællesskabsretlige bestemmelser på området tilkommer hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at fastsætte de processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som fællesskabsrettens umiddelbare anvendelighed medfører for borgerne, dog kun såfremt disse regler ikke er mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret (ækvivalensprincippet), og de ikke i praksis gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at

udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Fællesskabets retsorden (effektivitetsprincippet)<sup>46</sup>.

143. I den foreliggende sag er der imidlertid intet, der tyder på, at der skabes rettigheder for borgerne. Beskyttelsesformålet med habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 og 3, er bevaring af levesteder og arter inden for de lokaliteter, som er en del af Natura 2000. Til forskel fra bestemmelser om kvaliteten af den omgivende luft eller det omgivende vand<sup>47</sup> er beskyttelsen af det fælles eje ganske vist af særlig betydning<sup>48</sup>, men dette skaber dog ikke rettigheder for borgerne. Borgernes egne interesser kan kun fremmes indirekte, så at sige som en simpel følge.

144. Det femte spørgsmål bør derfor besvares med, at borgerne kan påberåbe sig habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 og 3, for

45 — Jf. navnlig dom af 7.3.1996, sag C-118/94, Associazione Italiana per il WWF m.fl., Sml. I, s. 1223, præmis 19, vedrørende fugledirektivet, men også Linster-dommen, nævnt i fodnote 35, præmis 31 ff.

46 — Dom af 10.4.2003, sag C-276/01, Steffensen, Sml. I, s. 3735, præmis 60, og Peterbroeck-dommen, nævnt i fodnote 4, præmis 12.

47 — Domme af 30.5.1991, sag C-361/88, Kommissionen mod Tyskland, [luftkvalitet — svovldioxid og støv], Sml. I, s. 2567, præmis 16, og sag C-59/89, Kommissionen mod Tyskland, [luftkvalitet — bly], Sml. I, s. 2607, præmis 19, dom af 17.10.1991, sag C-58/89, Kommissionen mod Tyskland, [overfladevand], Sml. I, s. 4983, præmis 14, og af 12.12.1996, sag C-298/95, Kommissionen mod Tyskland, [skaldyrvand], Sml. I, s. 6747, præmis 16.

48 — Dom af 13.10.1987, sag 236/85, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. s. 3989, præmis 5, af 8.7.1987, sag 247/85, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 3029, præmis 9, og af 27.4.1988, sag 252/85, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 2243, præmis 5.

så vidt som de i henhold til national ret råder over muligheder for retsbeskyttelse mod de foranstaltninger, der er i strid med de nævnte bestemmelser.

c) Vedrørende den byrde, som pålægges tredjemand ved en umiddelbar anvendelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 og 3

145. De af PO Kokkelvisserij anførte ulemper for muslingefiskerne kan i den foreliggende sag være til hinder for den umiddelbare anvendelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 og 3.

146. Det er korrekt, at et direktiv, som ikke er blevet gennemført i national ret, i henhold til fast retspraksis ikke kan skabe forpligtelser for borgerne i forhold til andre borgere eller endog i forhold til selve medlemsstaten<sup>49</sup>. Denne retspraksis bygger på det forhold, at et direktiv i henhold til artikel 249 EF kun er bindende for de medlemsstater, som det rettes til, men ikke for borgerne. Artikel 249 EF kan forstås således, at umiddelbart anvendelige direktiver ikke må skabe byrder for borgere.

49 — Dom af 11.6.1987, sag 14/86, Pretore di Salò mod X, Sml. s. 2545, præmis 19, jf. ligeledes dom af 14.7.1994, sag C-91/92, Faccini Dori, Sml. I, s. 3325, præmis 20 ff.

147. For så vidt skal det først og fremmest fastslås, at de relevante nationale retsforskrifter under alle omstændigheder og i videst muligt omfang skal fortolkes på en sådan måde, at de gør det muligt at nå målene i fællesskabsretten og navnlig i de relevante direktivbestemmelser<sup>50</sup>. Raad van State har selv anført, at det er muligt at foretage en sådan direktivkonform fortolkning af artikel 12 i den nederlandske naturbeskyttelseslov. En eventuel skønsebeføjelse skal også udøves i denne retning.

148. Derudover er retspraksis ved nærmere eftersyn ikke nødvendigvis til hinder for, at borgerne pålægges en byrde som følge af en umiddelbar anvendelse af et direktiv. De domme, som har afvist en umiddelbar anvendelse, vedrørte på den ene side anvendelsen af direktiver i et civilretligt forhold mellem borgere<sup>51</sup>, og på den anden side borgernes forpligtelser over for staten, navnlig på det strafferetlige område<sup>52</sup>. Det kan desuden udledes af Busseni-dommen, som vedrørte en fællesskabsfordrings placering i et konkursbo<sup>53</sup>, at umiddelbart anvendelige direktiver ikke kan påvirke gyldigheden af en erhvervet rettighed.

50 — Dom af 13.11.1990, sag C-106/89, Marleasing, Sml. I, s. 4135, præmis 8, af 16.12.1993, sag C-334/92, Wagner Miret, Sml. I, s. 6911, præmis 11, og Faccini Dori-dommen, nævnt i fodnote 49, præmis 26.

51 — Faccini Dori-dommen, nævnt i fodnote 49, og dom af 26.2.1986, sag 152/84, Marshall, Sml. s. 723, præmis 48.

52 — Dom af 8.10.1987, sag 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, Sml. s. 3969, præmis 6 ff., og dommen i sagen Pretore di Salò mod X, nævnt i fodnote 49.

53 — Dom af 22.2.1990, sag C-221/88, Sml. I, s. 495, præmis 23 ff.

149. Når der imidlertid kræves en godkendelse for at udøve en aktivitet, fører en direkte anvendelse af direktivbestemmelser ved beslutningen om dennes godkendelse hverken til en direkte forpligtelse for borgerne eller til et indgreb i velerhvervede rettigheder. Den er snarere udelukkende til hinder for, at borgerne opnår en begunstigelse, der kræver en statslig beslutning til disses fordel. Denne beslutning skulle således bero på bestemmelserne i den nationale ret, som er i strid med kravene i direktivet. Med en sådan beslutning ville medlemsstaten således tilsidesætte sine forpligtelser i henhold til direktivet. Medlemsstaterne må imidlertid ikke træffe en sådan beslutning, som begunstiger en borger, men strider mod fællesskabsretten. De tilsvarende bestemmelser i den nationale ret, som ligger til grund for en sådan begunstigelse, skal enten fortolkes og anvendes i overensstemmelse med direktivet, eller — såfremt en direktivkonform fortolkning ikke er mulig — ikke finde anvendelse. Så længe der i det mindste ikke gøres indgreb i fællesskabsretligt velerhvervede rettigheder, er en sådan indirekte byrde for borgerne ikke til hinder for, at de statslige myndigheder er bundet af direkte anvendelige direktiver.

150. Denne opfattelse støttes af andre sager, hvori Domstolen har tilladt, at borgerne

pålægges en indirekte byrde som følge af den umiddelbare anvendelse af direktiver<sup>54</sup>. Domstolen har for nylig bekræftet dette, idet den har fastslået, at negative følgevirkninger for tredjemands rettigheder — selv hvis de klart kan fastslås — ikke begrunder, at en borger nægtes adgang til at påberåbe sig bestemmelser i et direktiv over for den berørte medlemsstat<sup>55</sup>.

151. Sammenfattende bør det femte spørgsmål derfor besvares med, at borgerne kan påberåbe sig artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/43, for så vidt som den nationale ret åbner mulighed for retsbeskyttelse mod de foranstaltninger, der er i strid med de nævnte bestemmelser. Under de samme forudsætninger kan borgerne påberåbe sig artikel 6, stk. 2, i direktiv 92/43, såfremt det gøres gældende, at der foreligger et urigtigt skøn. En indirekte byrde, der pålægges borgerne, men som ikke gør indgreb i fællesskabsretligt velerhvervede rettigheder, er ikke til hinder for den anerkendte (vertikale) bindende virkning, som umiddelbart anvendelige direktiver har for nationale myndigheder.

54 — Dom af 24.9.1998, sag C-76/97, Tögel, Sml. I, s. 5357, præmis 52, af 22.6.1989, sag 103/88, Fratelli Costanzo, Sml. s. 1839, præmis 28, begge om indgåelse af offentlige kontrakter, og af 12.11.1996, sag C-201/94, Smith & Nephew og Primecrown, Sml. I, s. 5819, præmis 35 ff., om lægemiddelgodkendelse. Jf. ligeledes forslag til afgørelse fremsat af generaladvokat Léger den 25.9.2003, sag C-201/02, Delena Wells, Sml. I, s. 723 og 727, punkt 65 ff., om VVM-direktivet.

55 — Dom af 7.1.2004, sag C-201/02, Delena Wells, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 57.

## V — Forslag til afgørelse

152. Af ovenstående grunde foreslår jeg derfor, at Domstolen besvarer spørgsmålene fra Raad van State således:

- 1) 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 omfatter også en aktivitet, som allerede har været udøvet i mange år, men som der i princippet gives tilladelse til hvert år for en begrænset periode.
- 2) Artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/43 regulerer godkendelsesproceduren for planer og projekter, der som sådanne ikke har nogen væsentlige indvirkninger på de beskyttede områder, mens artikel 6, stk. 2, i direktiv 92/43 uafhængigt af tilladelserne til planer og projekter, regulerer den generelle forpligtelse til at undgå forringelser og forstyrrelser, som kan have væsentlige indvirkninger på direktivets målsætninger.
- 3) Det er altid nødvendigt at foretage en vurdering af indvirkningerne, såfremt der hersker tvivl om udeblivelsen af væsentlige indvirkninger. Enhver negativ indvirkning på bevaringsmålsætningerne udgør en væsentlig negativ indvirkning på det berørte område.
- 4) En vurdering af indvirkningerne

— skal gå forud for godkendelsen af en plan eller et projekt

- skal tage hensyn til kumulative effekter og
  
- skal dokumentere alle indvirkninger for bevaringsmålsætningerne

De kompetente myndigheder må først godkende en plan eller et projekt, når de på baggrund af en vurdering af samtlige relevante oplysninger, navnlig vurderingen af indvirkningerne, har sikret sig, at det berørte område ikke påvirkes som sådant. Dette forudsætter, at der efter de kompetente myndigheders overbevisning ikke foreligger nogen rimelig tvivl om, at en sådan virkning udebliver.

En godkendelse af et projekt efter artikel 6, stk. 2, i direktiv 92/43, skal yde det samme materielle beskyttelsesniveau som en godkendelse efter artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/43.

- 5) Borgerne kan påberåbe sig artikel 6, stk. 3, i direktiv 92/43, for så vidt som de i henhold til national ret råder over muligheder for retsbeskyttelse mod de foranstaltninger, der er i strid med de nævnte bestemmelser. Borgerne kan under de samme forudsætninger påberåbe sig artikel 6, stk. 2, i direktiv 92/43, såfremt det gøres gældende, at der foreligger et urigtigt skøn. En indirekte byrde, der pålægges borgerne, og som ikke gør indgreb i fællesskabsretligt velerhvervede rettigheder, er ikke til hinder for den anerkendte (vertikale) bindende virkning, som umiddelbart anvendelige direktiver har for nationale myndigheder.