

KOMMISSIONEN MOT TYSKLAND

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 10 januari 2006*

I mål C-98/03,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG, som väckts den 28 februari 2003,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av U. Wölker, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av M. Lumma och C. Schulze-Bahr, båda i egenskap av ombud,

svarande,

* Rättegångsspråk: tyska.

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

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

generaladvokat: A. Tizzano,

justitiesekreterare: avdelningsdirektören M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 14 juli 2005,

och efter att den 24 november 2005 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Europeiska gemenskapernas kommission har genom sin ansökan yrkat att domstolen skall fastställa att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.3 och 6.4 samt artiklarna 12, 13 och 16 i

rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114) (nedan kallat direktivet) genom att

- undanta vissa projekt som genomförs utanför de särskilda bevarandeområdena enligt artikel 4.1 i direktivet från kravet på obligatorisk bedömning av konsekvenserna för området enligt artikel 6.3 och 6.4 i direktivet, oberoende av om dessa projekt kan påverka ett bevarandeområde på ett betydande sätt,

- tillåta utsläpp i särskilda bevarandeområden, oberoende av om dessa utsläpp kan påverka dessa områden på ett betydande sätt,

- undanta vissa oavsiktliga former av påverkan på skyddade djurarter från tillämpningsområdet för bestämmelserna om skydd av arter,

- underlåta att säkerställa att villkoren för undantag i artikel 16 i direktivet iakttas såvitt avser vissa åtgärder som är förenliga med bevarandet av områdena,

- upprätthålla bestämmelser om användning av växtskyddsmedel som inte i tillräcklig grad tillgodoser hänsynen till skyddet av arter,

- inte till kommissionen översända bestämmelser om fiske och/eller inte säkerställa att dessa bestämmelser innehåller erforderliga fiskeförbud.

Tillämpliga bestämmelser

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

- 2 Enligt artikel 2.1 i livsmiljödirektivet är det huvudsakliga syftet med direktivet ”att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter i medlemsstaternas europeiska territorium som omfattas av fördraget”.
- 3 I artikel 4 i direktivet föreskrivs ett förfarande för att utse områden, där de arter och livsmiljöer finns som skyddas av direktivet, såsom särskilda bevarandoområden.
- 4 Enligt tionde skälet i direktivet ”[måste] [e]n lämplig bedömning ... göras av alla planer eller projekt som på ett betydande sätt kan påverka målsättningen vad gäller bevarandet av ett område som har utsetts eller som kommer att utses i framtiden”. Detta skäl kommer till uttryck i artikel 6.3 i detta direktiv, där det hänvisas till artikel 6.4. I dessa punkter föreskrivs följande:

”3. Alla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som enskilt eller i kombination

med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt, skall på lämpligt sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området. Med ledning av slutsatserna från bedömningen av konsekvenserna för området och om inte annat följer av punkt 4, skall de behöriga nationella myndigheterna godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada och, om detta är lämpligt, efter att ha hört allmänhetens åsikt.

4. Om en plan eller ett projekt, på grund av att alternativa lösningar saknas, trots en negativ bedömning av konsekvenserna för området måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär, skall medlemsstaten vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande. Medlemsstaten skall underrätta kommissionen om de kompensationsåtgärder som vidtagits.

Om det berörda området innehåller en prioriterad livsmiljötyp eller en prioriterad art, är de enda faktorer som får beaktas sådana som berör människors hälsa eller den allmänna säkerheten, betydelsefulla konsekvenser för miljön eller, efter ett yttrande från kommissionen, andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse.”

5 I artikel 12.1 i direktivet föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för införande av ett strikt skyddssystem i det naturliga utbredningsområdet för de djurarter som finns förtecknade i bilaga 4 a, med förbud mot

a) att avsiktligt fånga eller döda exemplar av dessa arter i naturen, oavsett hur detta görs,

- b) att avsiktligt störa dessa arter, särskilt under deras parnings-, uppfödning-, övervintrings- och flyttperioder,

- c) att avsiktligt förstöra eller samla in ägg i naturen,

- d) att skada eller förstöra parningsplatser eller rastplatser.”

6 I artikel 13 i nämnda direktiv föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för införande av ett strikt skyddssystem för de växtarter som finns förtecknade i bilaga 4 b, med förbud mot

- a) att avsiktligt plocka, samla in, skära av, dra upp med rötterna eller förstöra dessa växter i deras naturliga utbredningsområde i naturen,

- b) att förvara, transportera och sälja eller byta exemplar av dessa arter som insamlats i naturen samt att utbjuda dem för försäljning eller byte, med undantag av sådana som samlats på lagligt sätt före genomförandet av detta direktiv.

2. De förbud som avses i punkt 1 a och b skall gälla alla stadier i den biologiska cykeln hos de växter som omfattas av detta direktiv.”

7 Artikel 16.1 i direktivet har följande lydelse:

”Förutsatt att det inte finns någon annan lämplig lösning och att undantaget inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde, får medlemsstaterna göra undantag från bestämmelserna i artiklarna 12–14 samt 15 a och b av följande anledningar:

- a) För att skydda vilda djur och växter och bevara livsmiljöer.

- b) För att undvika allvarlig skada, särskilt på gröda, boskap, skog, fiske, vatten och andra typer av egendom.

- c) Av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet, eller av andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär och betydelsefulla positiva konsekvenser för miljön.

- d) För forsknings- och utbildningsändamål, för återinplantering och återinförel av dessa arter och för den uppfödning som krävs för detta, inbegripet artificiell förökning av växter.

- e) För att under strängt kontrollerade förhållanden selektivt och i begränsad omfattning tillåta insamling och förvaring av vissa exemplar av de arter som finns förtecknade i bilaga 4 i en begränsad mängd som fastställs av de behöriga nationella myndigheterna.”

Den nationella lagstiftningen

- 8 Förbundsrepubliken Tyskland har bland annat införlivat direktivet genom den federala lagen om naturskydd och landskapsvård av den 21 september 1998 (Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege, BGBl. 1998 I, s. 2995, nedan kallad BNatSchG 1998).

- 9 Denna lag har därefter upphävts och ersatts av den federala lagen om naturskydd och landskapsvård av den 25 mars 2002 (Gesetz über Naturschutz und der Landschaftspflege, BGBl. 2002 I, s. 1193, nedan kallad BNatSchG 2002).

- 10 Genom 34 § första stycket BNatSchG 2002 införlivades skyldigheten i artikel 6.3 första meningen i direktivet, att företa en bedömning av projekt med avseende på konsekvenserna för de skyddade områdena i den mening som avses i detta direktiv, med den tyska rättsordningen.

11 I 10 § första stycket punkt 11 BnatSchG 2002 ges följande definition av uttrycket projekt i lagens mening:

- a) projekt och åtgärder som planeras inom ett område av gemenskapsintresse eller ett europeiskt fågelskyddsområde, i den mån som de omfattas av ett krav på beslut av en myndighet eller anmälan till en myndighet eller utförs av en myndighet,
- b) ingrepp i naturen och i landskapet i den mening som avses i 18 §, i den mån som de omfattas av ett krav på beslut av en myndighet eller anmälan till en myndighet eller utförs av en myndighet, och
- c) anläggningar för vilka tillstånd krävs enligt den federala immissionsskyddslagen samt vattenanvändning för vilken tillstånd eller godkännande krävs enligt vattenhushållningslagen,

i den mån som dessa enskilt eller i kombination med andra projekt eller planer på ett betydande sätt kan påverka ett område av gemenskapsintresse eller ett europeiskt fågelskyddsområde ...”

12 I 18 § BNatSchG 2002 föreskrivs följande:

”1. Ingrepp i naturen och i landskapet, i den mening som avses i denna lag, är sådana ändringar av formen eller användningen av mark eller sådana ändringar av grundvattennivån i kontakt med markskiktet som på ett betydande sätt kan ändra ekosystemets eller landskapets kapacitet och funktion.

2. Markanvändning i samband med jordbruk, skogsbruk och fiske utgör inte ingrepp, om målen och principerna för skyddet av naturen och för bevarandet av landskapet beaktas. Markanvändning i samband med jordbruk, skogsbruk och fiske äventyrar i princip inte de ovannämnda målen och principerna, om kraven enligt 5 § fjärde–sjätte styckena och de regler om god yrkespraxis som framgår av lagen om jordbruk, skogsbruk och fiske och av 17 § andra stycket i den federala lagen om markskydd iakttas.”

- 13 I 36 § BNatSchG 2002, som har rubriken ”Faktiska olägenheter”, föreskrivs följande:

”Om det är uppenbart att en anläggning för vilken tillstånd krävs enligt den federala immissionsskyddslagen förorsakar utsläpp som, eventuellt i förening med andra anläggningar eller åtgärder, inom anläggningens verkningsområde kraftigt inverkar på de väsentliga förhållanden som är nödvändiga för bevarandet av ett område av gemenskapsintresse eller av ett europeiskt fågelskyddsområde, och om skadorna inte kan kompenseras i enlighet med 19 § andra stycket, skall tillstånd utfärdas endast under förutsättning att villkoren i bestämmelserna i 34 § tredje stycket jämfört med 34 § fjärde stycket är uppfyllda. 34 § första och femte styckena skall gälla i tillämpliga delar. Besluten skall tas efter överenskommelse med de myndigheter som är behöriga på området för naturskydd och skydd av naturområden.”

- 14 I 39 § andra stycket första meningen BNatSchG 2002, som har rubriken ”Förhållande till annan lagstiftning”, föreskrivs följande:

”Lagstiftningen om växtskydd, djurskydd, skydd mot epizootiska sjukdomar och lagstiftningen om skog, jakt och fiske påverkas varken av bestämmelserna i denna avdelning eller av rättsliga bestämmelser som antas enligt och inom ramen för denna avdelning.”

- 15 42 § första och andra styckena BNatSchG 2002 syftar till att införliva de förbud som anges i artiklarna 12 och 13 i direktivet.
- 16 I 43 § fjärde stycket BnatSchG 2002, som har rubriken "Undantag", föreskrivs att "[d]e förbud som anges i 42 § första och andra styckena [inte] skall ... gälla verksamhet som avser markanvändning i samband med jordbruk, skogsbruk och fiske, och som genomförs på ett sätt som motsvarar god yrkespraxis och uppfyller kraven i 5 § fjärde–sjätte styckena, verksamhet som avser användning av de produkter som har erhållits i samband med dessa verksamheter eller verksamhet som utförs för att genomföra ett ingrepp som är tillåtet enligt 19 § eller företa en bedömning av konsekvenser för miljön inom ramen för lagen om bedömningen av konsekvenser för miljön, eller också för att vidta en åtgärd som är tillåten enligt 30 §, förutsatt att de djur, inbegripet deras häckningsplatser, ruvningsplatser, livsmiljöområden eller skyddsområden, och växter som tillhör de särskilt skyddade arterna inte därigenom angrips avsiktligt ..."
- 17 Direktivet har även införlivats i Förbundsrepubliken Tyskland genom en rad lagar avseende särskilda ämnesområden, bland annat lagen om växtskydd (Pflanzenschutzgesetz, BGBI. 1998 I, s. 971, nedan kallad PflSchG) av den 14 maj 1998. I 6 § första stycket i denna lag föreskrivs följande:

"Växtskyddsmedlen skall användas på ett sätt som motsvarar god yrkespraxis. Användning av sådana medel skall vara förbjuden om det är uppenbart att den får skadliga effekter på människors eller djurs hälsa, på grundvattnet eller att den får andra allvarliga skadliga effekter, särskilt på balansen i naturen. Den behöriga myndigheten får förordna om sådana åtgärder som är nödvändiga för att uppfylla de i första och andra meningarna i detta stycke angivna kraven."

Det administrativa förfarandet

- 18 Kommissionen sände den 10 april 2000 en formell underrättelse till Förbundsrepubliken Tyskland i vilken denna stat anmodades att yttra sig avseende genomförandet av artikel 6.3 och 6.4 samt artiklarna 12, 13 och 16 i direktivet.
- 19 Efter att ha tagit del av det svar som Förbundsrepubliken Tyskland tillsände kommissionen den 11 augusti 2000, avgav kommissionen den 25 juli 2001 ett motiverat yttrande enligt vilket denna medlemsstat uppmanades att vidta nödvändiga åtgärder för att efterkomma nämnda yttrande inom två månader från delgivningen.
- 20 I det motiverade yttrandet hänvisade kommissionen till BNatSchG 1998 och drog slutsatsen att Förbundsrepubliken Tyskland inte hade vidtagit nödvändiga åtgärder för att införliva de ovannämnda direktivbestämmelserna.
- 21 Efter utgången av den frist som angetts i det motiverade yttrandet bestred Förbundsrepubliken Tyskland genom skrivelse av den 21 november 2001 kommissionens anmärkningar.
- 22 Därefter trädde BNatSchG 2002 i kraft.
- 23 Under dessa omständigheter beslutade kommissionen att väcka förevarande talan.

Huruvida talan kan upptas till prövning

- 24 Den tyska regeringen har inledningsvis gjort gällande att kommissionens talan inte kan upptas till prövning med motiveringen att kommissionen inte har tagit tillräcklig hänsyn till de nya bestämmelser som infördes genom BNatSchG 2002 och inte heller till några andra särskilda nationella bestämmelser. Genom dessa säkerställs emellertid att de ifrågasatta bestämmelserna i den tyska lagstiftningen tillämpas i enlighet med direktivet.
- 25 Det skall härvid påpekas att frågan huruvida kommissionen har tagit hänsyn till vissa lagändringar vid bedömningen av om den tyska lagstiftningen är förenlig med direktivet avser prövningen i sak och därmed huruvida talan är välgrundad, och följaktligen inte huruvida den kan upptas till sakprövning.
- 26 Det skall även understrykas att det förhållandet att kommissionen i sin ansökan har åberopat vissa bestämmelser i BNatSchG 2002 och angett de tidigare, motsvarande bestämmelserna i BNatSchG 1998 inom parentes, medan det motiverade yttrandet endast avsåg de tidigare bestämmelserna, inte innebär att talan inte kan upptas till sakprövning.
- 27 Visserligen avgränsas föremålet för den talan som väckts enligt artikel 226 EG av det administrativa förfarandet och ansökan kan följaktligen inte grundas på andra bestämmelser än dem som angetts under nämnda förfarande. Detta krav kan emellertid inte anses vara så långtgående att det under alla omständigheter innebär att fullständig överensstämmelse skall råda mellan de nationella bestämmelser som anges i det motiverade yttrandet och dem som upptas i ansökan. Då en lagändring har genomförts mellan dessa båda faser i förfarandet, är det nämligen tillräckligt att det system som har inrättats genom den lagstiftning som har ifrågasatts under det administrativa förfarandet i stort sett har bibehållits i de nya bestämmelser som

medlemsstaten har antagit efter det att det motiverade yttrandet avgavs och vilka ifrågasätts inom ramen för talan (dom av den 22 september 2005 i mål C-221/03, kommissionen mot Belgien, REG 2005, s. I-8307, punkterna 38 och 39).

28 I förevarande mål är de bestämmelser i BNatSchG 2002, till vilka kommissionen har hänvisat i sin ansökan, i princip identiska med dem i BNatSchG 1998 som den kritiserade i det motiverade yttrandet.

29 Av detta följer att talan kan upptas till sakprövning.

Prövning i sak

30 Kommissionen har framfört sex anmärkningar till stöd för sin talan.

Den första anmärkningen

Parternas argument

31 Kommissionen har kritiserat Förbundsrepubliken Tyskland för att den ofullständigt har införlivat artikel 6.3 och 6.4 i direktivet med sin nationella lagstiftning och gjort gällande att den definition av begreppet projekt som återfinns i 10 § första stycket punkt 11 b och c i BNatSchG 2002, och som är tillämplig på projekt som genomförs

utanför de särskilda bevarandeområdena, är alltför restriktiv och undantar vissa verksamheter och ingrepp som kan påverka de skyddade områdena negativt från kravet på konsekvensbedömning.

- 32 Vad gäller projekt i den mening som avses i 10 § första stycket punkt 11 b i BNatSchG 2002 har kommissionen gjort gällande att det, mot bakgrund av att dessa endast omfattar ingrepp i naturen och i landskapet i den mening som avses i 18 § i samma lag, för vissa projekt som kan påverka skyddade områden på ett betydande sätt inte uppställs krav på en föregående bedömning av konsekvenserna för området i enlighet med artikel 6.3 och 6.4 i direktivet. 18 § första stycket omfattar nämligen endast ändringar av formen eller användningen av mark, men hänsyn tas inte till alla övriga verksamheter eller åtgärder som inte avser marken i ett skyddat område och inte heller till dem som inte medför några ändringar avseende marken, inte ens då de kan påverka sådana områden på ett betydande sätt. Begreppet projekt i 10 § första stycket punkt 11 b i BNatSchG 2002, som avser ingrepp utanför de särskilda bevarandeområdena, är i praktiken snävare än begreppet projekt i 10 § första stycket punkt 11 a, som avser ingrepp som genomförs inom ett särskilt bevarandeområde. I definitionen i direktivet av de åtgärder för vilka det uppställs krav på en konsekvensbedömning föreskrivs emellertid inte att det skall göras någon åtskillnad beroende på om åtgärderna vidtagits utanför eller inom ett skyddat område.
- 33 Enligt 18 § andra stycket i BNatSchG 2002 utesluts vidare från begreppet projekt i den mening som avses i 10 § första stycket punkt 11 b i samma lag markanvändning i samband med jordbruk, skogsbruk och fiske, om målen och principerna för skyddet av naturen och för bevarandet av landskapet beaktas.
- 34 Dessutom, vad beträffar 10 § punkt 11 c i nämnda lag, har kommissionen kritiserat den omständigheten att definitionen av begreppet projekt begränsas till dels anläggningar för vilka tillstånd eller godkännande krävs enligt den federala immissionsskyddslagen (Bundes-Immissionsschutzgesetz, nedan kallad BImSchG), dels vattenanvändning för vilken tillstånd eller godkännande krävs enligt vatten-

hushållningslagen (Wasserhaushaltsgesetz, nedan kallad WHG). De anläggningar och den vattenanvändning för vilka sådana tillstånd eller godkännanden inte krävs undantas således från kravet på en sådan konsekvensbedömning som avses i artikel 6.3 i direktivet, oberoende av om de kan påverka de skyddade områdena på ett betydande sätt.

35 Den tyska regeringen har till att börja med gjort gällande att kommissionens tolkning av begreppet projekt är alltför vid, eftersom den inte medger någon begränsning av kravet på bedömning av vilka konsekvenser de verksamheter som avses i de tyska bestämmelserna kan få för områdena. Begreppet skall tolkas mot bakgrund av den exakta definition som finns i rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 175, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226).

36 Den tyska regeringen har vidare gjort gällande att begreppet ingrepp i den mening som avses i 18 § första stycket i BNatSchG 2002 förutsätter att det görs en bedömning från fall till fall mot bakgrund av direktivets målsättningar. I praktiken utgör således nämnda 18 § första stycket inte en begränsning av begreppet projekt i den mening som avses i direktivet. Enligt denna bestämmelse krävs inte att projektet medför en ändring av formen eller användningen av marken, utan det är fråga om ett ingrepp när en verksamhet påverkar marken på ett sådant sätt att det får återverkan på det skyddade området.

37 Vad beträffar undantaget i 18 § andra stycket i BNatSchG 2002 har den tyska regeringen gjort gällande att det enligt denna bestämmelse ovillkorligen krävs att målen och principerna för skyddet av naturen och för bevarandet av landskapet beaktas för att markanvändning i samband med jordbruk, skogsbruk och fiske inte skall anses utgöra projekt som skall bli föremål för en konsekvensbedömning.

- 38 Slutligen har den tyska regeringen, vad beträffar 10 § första stycket punkt 11 c i BNatSchG 2002, påpekat att de anläggningar för vilka det inte krävs tillstånd eller godkännande enligt BImSchG i sig skall uppfylla kraven i direktivet. Enligt denna lag krävs nämligen särskilt att det kontrolleras att sådana skadliga effekter på miljön förhindras som det för närvarande är tekniskt möjligt att avvärja och att sådana skadliga effekter som det för närvarande inte är tekniskt möjligt att avvärja begränsas till ett minimum. Vad beträffar vattenanvändningen för vilken det inte krävs något tillstånd enligt WHG har den tyska regeringen särskilt gjort gällande att det är fråga om en användning som avser små vattenmängder och som är förenlig med Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (EGT L 327, s. 1). Denna regering anser att om en användning som inte har någon betydande påverkan på en vattensamling inte skall beaktas enligt direktiv 2000/60 och det inte krävs tillstånd för den, kan den inte heller ha någon betydande inverkan på närliggande särskilda bevarandeområden.

Domstolens bedömning

- 39 Domstolen erinrar om att enligt artikel 6.3 första meningen i direktivet skall alla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln av ett område, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt, på lämpligt sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området.
- 40 Domstolen har i detta avseende redan slagit fast att kravet att det skall göras en lämplig bedömning av en plans eller ett projekts konsekvenser gäller under förutsättning att det är sannolikt eller att det finns en risk för att planen eller projektet kommer att ha en betydande påverkan på det berörda området. Med hänsyn särskilt till försiktighetsprincipen anses en sådan risk föreligga när det på grundval av objektiva kriterier inte kan uteslutas att nämnda plan eller projekt har en betydande påverkan på det berörda området (se dom av den 20 oktober 2005 i mål C-6/04, kommissionen mot Förenade kungariket, REG 2005, s. I-9017, punkt 54).

- 41 Villkoret som uppställs för att det skall göras en bedömning av en plans eller ett projekts konsekvenser på ett visst område, som innebär att en sådan bedömning skall göras om det är tveksamt huruvida planen eller projektet kommer att ha en betydande påverkan, innebär följaktligen inte att vissa kategorier av projekt skall kunna undantas från en sådan bedömning på grundval av kriterier genom vilka det inte kan säkerställas att dessa projekt inte kan påverka de skyddade områdena på ett betydande sätt, såsom är fallet i dels 10 § första stycket punkt 11 b BNatSchG 2002 jämförd med 18 § i samma lag, dels 10 § första stycket punkt 11 c.
- 42 Domstolen påpekar särskilt att enligt 10 § första stycket punkt 11 b och c i BNatSchG 2002 undantas från kravet på konsekvensbedömning dels projekt som består av ingrepp i naturen och i landskapet, som inte endast utgör ändringar av formen eller användningen av mark eller ändringar i grundvattennivån i kontakt med markskiktet, dels projekt som avser anläggningar eller vattenanvändning för vilka tillstånd inte krävs. Det framgår emellertid inte att dessa kriterier för undantag från kravet på en bedömning kan säkerställa att nämnda projekt systematiskt inte kan påverka de skyddade områdena på ett betydande sätt.
- 43 Vad särskilt beträffar de anläggningar för vilka tillstånd inte krävs enligt BImSchG, är den omständigheten att det enligt denna bestämmelse skall kontrolleras att sådana skadliga effekter på miljön förhindras som det för närvarande är tekniskt möjligt att avvärja och att sådana skadliga effekter som det för närvarande inte är tekniskt möjligt att avvärja begränsas till ett minimum inte tillräcklig för att säkerställa iakttagandet av skyldigheten i artikel 6.3 i direktivet. Den kontrollskyldighet som föreskrivs i BImSchG kan under alla omständigheter inte säkerställa att ett projekt avseende en sådan anläggning inte påverkar hela det skyddade området. Skyldigheten att kontrollera att sådana skadliga effekter på miljön som det för närvarande inte är tekniskt möjligt att avvärja begränsas till ett minimum säkerställer inte att ett sådant projekt inte har en sådan påverkan.

- 44 Vad beträffar sådan användning av vatten för vilken det inte krävs tillstånd enligt WHG innebär inte det förhållandet att det är fråga om en användning av små vattenmängder i sig att det kan uteslutas att viss vattenanvändning kan påverka ett skyddat område på ett betydande sätt. Även om det antas att sådan vattenanvändning inte har någon betydande påverkan på en vattensamling innebär inte det att vattenanvändningen inte heller kan påverka närliggande skyddade områden på ett betydande sätt.
- 45 Mot bakgrund av det ovan anförda konstaterar domstolen att Förbundsrepubliken Tyskland inte med sin nationella lagstiftning korrekt har införlivat artikel 6.3 i direktivet med avseende på vissa projekt som genomförs utanför de särskilda bevarandeområdena.

Den andra anmärkningen

Parternas argument

- 46 Kommissionen har gjort gällande att artikel 6.3 och 6.4 i direktivet inte har införlivats korrekt genom 36 § i BNatSchG 2002, eftersom det endast är då det kan antas att anläggningar som orsakar utsläpp särskilt kommer att påverka ett särskilt bevarandeområde som är beläget inom det område där anläggningarna drivs som tillstånd inte kan utfärdas för desamma.
- 47 Härav följer att faktiska olägenheter som förorsakas utanför ett sådant område däremot inte beaktas, i strid med nämnda bestämmelser i direktivet.

- 48 Den tyska regeringen har påpekat att kontrollen av de faktiska olägenheter som orsakas av luftföroreningar eller buller inom en anläggnings påverkansområde skall göras från fall till fall varvid hänsyn skall tas till alla lokala faktorer och till de olika föroreningarna från anläggningen. I praktiken kan tillstånd endast beviljas för ett projekt som förorsakar faktiska olägenheter om projektet inte har några skadliga effekter på de objekt som skyddas av direktivet.

Domstolens bedömning

- 49 Domstolen påpekar att eftersom det enligt 36 § i BNatSchG 2002 endast är då det kan antas att anläggningar som orsakar utsläpp särskilt kan påverka ett skyddat område som är beläget inom anläggningarnas påverkansområde som tillstånd inte kan utfärdas för desamma, kan tillstånd utfärdas för de anläggningar vars utsläpp påverkar ett skyddat område utanför ett sådant påverkansområde utan att effekterna av utsläppen på detta område beaktas.

- 50 Det förefaller inte som om iakttagandet av artikel 6.3 och 6.4 i direktivet säkerställs genom det system som inrättats genom de tyska bestämmelserna, i den mån det avser utsläpp inom ett sådant påverkansområde som definieras i de tekniska cirkulären på grundval av bland annat allmänna kriterier avseende anläggningarna.

- 51 Eftersom det inte finns några vetenskapligt godkända kriterier — sådana har i vart fall inte åberopats av den tyska regeringen — som möjliggör att på förhand utesluta att utsläpp som når ett skyddat område utanför den berörda anläggningens påverkansområde kan påverka det skyddade området på ett betydande sätt, kan det genom det system som har inrättats enligt nationell rätt på detta område under alla omständigheter inte säkerställas att de berörda områdena inte kommer att ta skada, i den mening som avses i artikel 6.3 i direktivet, av de projekt eller planer som rör anläggningar vilka orsakar utsläpp som når skyddade områden utanför dessa anläggningars påverkansområde.

- 52 Det skall således konstateras att artikel 6.3 i direktivet inte har införlivats på ett korrekt sätt.

Den tredje anmärkningen

- 53 Kommissionen har kritiserat Förbundsrepubliken Tyskland för att den inte på ett korrekt sätt har införlivat skyldigheten i artikel 12.1 d i direktivet att vidta nödvändiga åtgärder för införande av ett strikt skyddssystem för vissa djurarter med förbud mot att skada eller förstöra parningsplatser eller rastplatser. Enligt kommissionen åläggs medlemsstaterna enligt denna bestämmelse att förbjuda inte endast avsiktligt handlande utan även oavsiktligt handlande. Den har gjort gällande att 43 § fjärde stycket BNatSchG 2002 inte uppfyller kraven i artikel 12.1 d i direktivet, eftersom bestämmelsen medger vissa undantag från bestämmelserna om skydd för områdena "förutsatt att [djuren], inbegripet deras häckningsplatser, ruvningsplatser, livsmiljöområden eller skyddsområden ... inte därigenom angrips avsiktligt".
- 54 Den tyska regeringen har påpekat att införlivandet av artikel 12.1 d i direktivet på hela Förbundsrepubliken Tysklands territorium har begränsats till avsiktliga handlingar, vilket enligt denna regering är förenligt med denna bestämmelse, eftersom det inte i bestämmelsen föreskrivs att oavsiktliga handlingar som innebär att nämnda områden skadas eller förstörs skall omfattas av det skyddssystem som medlemsstaterna åläggs att införa. Den anser att en tolkning enligt vilken även oavsiktliga handlingar är förbjudna under alla omständigheter skulle strida mot proportionalitetsprincipen.
- 55 Det är i detta avseende tillräckligt att konstatera att domstolen redan har funnit att det inte endast är avsiktliga handlingar som avses i artikel 12.1 d i direktivet utan även oavsiktliga (se domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Förenade kungariket, punkterna 73–79). Genom att inte begränsa förbudet i artikel 12.1 d i

direktivet till att avse avsiktliga handlingar, till skillnad från vad som är fallet i fråga om de handlingar som avses i artikel 12.1 a–c, har gemenskapslagstiftaren visat att den haft för avsikt att ge parningsplatser och rastplatser ett ökat skydd mot handlingar som innebär att de skadas eller förstörs. Mot bakgrund av betydelsen av direktivets syfte att skydda den biologiska mångfalden, är det inte oproportionerligt att förbudet i artikel 12.1 d inte är begränsat till att avse avsiktliga handlingar.

- 56 Under dessa omständigheter skall anmärkningen, att artikel 12.1 d i direktivet har införlivats felaktigt, godtas.

Den fjärde anmärkningen

- 57 Kommissionen har kritiserat Förbundsrepubliken Tyskland för att den i 43 § fjärde stycket BNatSchG 2002 har infört två undantag till förbuden i 42 § första stycket i denna lag, som inte i tillräcklig mån uppfyller villkoren för de undantag som är tillåtna enligt artikel 16 i direktivet. Kommissionen har härvid närmare hänvisat till de undantag från systemen för skydd av arter som gäller i tysk rätt för verksamhet som utförs för att genomföra ett ingrepp som är tillåtet enligt 19 § i BNatSchG och för genomförande av åtgärder som är tillåtna enligt 30 § i samma lag.

- 58 Den tyska regeringen har invänt att det för de ingrepp och de åtgärder som är föremål för de båda undantagen i 43 § fjärde stycket BNatSchG 2002 krävs att det fattas administrativa beslut. Vid antagandet av dessa beslut är de behöriga myndigheterna under alla omständigheter skyldiga att uppfylla de villkor som anges i artikel 16 i direktivet.

- 59 Det skall härvid erinras om att det av fjärde och elfte skälen i direktivet framgår att de hotade livsmiljöerna och arterna utgör en del av gemenskapens naturliga arv och att hoten mot dem ofta är av gränsöverskridande karaktär, vilket innebär att det, i form av ett gemensamt ansvar, åligger alla medlemsstaterna att vidta åtgärder för att bevara dem. Följaktligen är det särskilt viktigt att införlivandet sker på ett noggrant sätt i ett fall som detta, då det har anförtrotts åt respektive medlemsstat att förvalta det gemensamma arvet inom sitt territorium (se domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Förenade kungariket, punkt 25).
- 60 Av detta följer att medlemsstaterna, inom ramen för livsmiljödirektivet, vilket innehåller komplicerade och tekniska bestämmelser på miljörättsområdet, särskilt är skyldiga att se till att den lagstiftning de antar för att införliva detta direktiv är tydlig och precis (se domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Förenade kungariket, punkt 26).
- 61 Även under förutsättning att det skall fattas administrativa beslut avseende de båda ifrågavarande undantagen, varvid de behöriga myndigheterna skall iaktta de villkor som uppställs i artikel 16 i direktivet för beviljande av undantag, skall det följaktligen konstateras att det i 43 § fjärde stycket BNatSchG 2002 inte föreskrivs några bestämmelser som är förenliga med undantagsbestämmelserna i nämnda artikel 16. Enligt denna nationella bestämmelse uppställs nämligen inte som krav för att de två ifrågavarande undantagen skall beviljas att samtliga villkor som föreskrivs i artikel 16 i direktivet skall vara uppfyllda. Det är härvid tillräckligt att påpeka att det i 43 § fjärde stycket BNatSchG 2002 som enda villkor för beviljande av dessa undantag föreskrivs att de djur, deras häckningsplatser, ruvningsplatser, livsmiljöområden eller skyddsområden inbegripna, och växter som tillhör de särskilt skyddade arterna inte därigenom angrips avsiktligt.

- 62 Anmärkningen, att artikel 16 i direktivet har införlivats felaktigt med den tyska rättsordningen, skall således godtas.

Den femte anmärkningen

- 63 Kommissionen har hänvisat till 6 § första stycket i PflSchG, enligt vilken användning av växtskyddsmedel skall vara förbjuden om det är uppenbart att den får skadliga effekter på människors eller djurs hälsa och på grundvattnet eller att den får andra allvarliga skadliga effekter, särskilt på balansen i naturen. Detta sistnämnda begrepp avser enligt 2 § punkt 6 PflSchG även djur- och växtarter. Kommissionen har gjort gällande att Förbundsrepubliken Tyskland inte genom detta förbud har införlivat artiklarna 12, 13 och 16 i direktivet på ett tillräckligt tydligt sätt.

- 64 Den tyska regeringen har bestritt att denna anmärkning är välgrundad och har gjort gällande att den bestämmelse som kommissionen har åberopat innehåller ett allmänt förbud som gör det möjligt att iaktta de förbud som anges i artiklarna 12 och 13 i direktivet. Den har även hänvisat till den omständigheten att växtskyddsmedel, enligt 6 § första stycket PflSchG, skall användas på ett sätt som motsvarar god yrkespraxis och att den behöriga myndigheten får förordna om sådana åtgärder som är nödvändiga för att uppfylla de krav som i övrigt anges i denna bestämmelse.

- 65 Såsom det har erinrats om i punkt 60 i förevarande mål är medlemsstaterna inom ramen för livsmiljödirektivet särskilt skyldiga att se till att den lagstiftning de antar för att införliva detta direktiv är tydlig och precis.

- 66 Enligt domstolens rättspraxis utgör artiklarna 12, 13 och 16 i direktivet en sammanhängande samling bestämmelser (se domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Förenade kungariket, punkt 112). Enligt de nämnda artiklarna 12 och 13 är medlemsstaterna skyldiga att införa ett strikt skyddssystem för djur- och växtarter.
- 67 Det skall påpekas att det i 6 § första stycket PflSchG, i vilken det anges i vilka fall användningen av växtskyddsmedel är förbjuden, inte på ett tydligt, klart och strikt sätt föreskrivs sådana förbud mot att förorsaka skada på de skyddade arterna som föreskrivs i artiklarna 12 och 13 i direktivet.
- 68 Det framgår särskilt inte att förbudet mot att använda växtskyddsmedel, då det kan förutses att denna användning får skadliga verkningar på balansen i naturen, är så tydligt, precist och strikt som förbudet mot att förstöra parningsplatser eller rastplatser för skyddade djurarter i artikel 12.1 d i direktivet eller som förbudet mot att avsiktligt förstöra växtarter i naturen som föreskrivs i artikel 13.1 a i direktivet.
- 69 Den femte anmärkningen skall, till den del den avser artiklarna 12 och 13 i direktivet, således godtas.

Den sjätte anmärkningen

Parternas argument

- 70 Kommissionen har kritiserat Förbundsrepubliken Tyskland för att den har åsidosatt artiklarna 12 och 16 i direktivet genom att inte till kommissionen översända de relevanta bestämmelserna om fiske eller genom att inte säkerställa att dessa bestämmelser innehåller erforderliga fiskeförbud.
- 71 Kommissionen har gjort gällande att bestämmelserna på fiskeriområdet i tre delstater inte är förenliga med direktivet. I Bayern finns inte den fisk som har det vetenskapliga namnet *coregonus oxyrhynchus* med bland de arter som skall skyddas under hela året. I Brandenburg skyddas inte denna art och inte heller blötdjuret *unio crassus*. Vad beträffar delstaten Bremen upptas inte i förteckningen över fiskeförbud de tre arter som skall skyddas i denna delstat, nämligen de två ovannämnda arterna och fisken med benämningen *acipenser sturio*. Dessutom tillåts enligt denna lagstiftning uttryckligen fiske av exemplar av sistnämnda art vars längd är mins. 100 cm och exemplar av arten *coregonus oxyrhynchus* med en längd av mins. 30 cm. Det saknas vidare information om eventuella fiskeförbud i delstaterna Berlin, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen och Sachsen-Anhalt. Lagstiftningen i dessa delstater kan således inte anses innehålla de fiskeförbud som är nödvändiga för att uppfylla bestämmelserna i artiklarna 12 och 16 i direktivet.
- 72 Den tyska regeringen har gjort gällande att även om delstaterna enligt den federala lagstiftningen har rätt att anta mer detaljerade bestämmelser på fiskeriområdet, skall

dessa ändå tolkas i enlighet med direktivet. För det fall delstatsbestämmelserna om fiske stred mot det skydd för fisk- och skaldjursarter som rättsligen gäller enligt gemenskapsrätten, skulle de bli ogiltiga på grund av ett åsidosättande av den federala rätten. BNatSchG 2002 är i detta avseende en lag som står högre i rang än delstatslagstiftningarna. Förbudet mot fiske i 42 § första stycket punkt 1 BNatSchG 2002, som även rör de arter som anges i bilaga 4 till direktivet, är således tillämpligt. Det är således inte nödvändigt att översända delstaternas bestämmelser på detta område.

- 73 Den tyska regeringen har påpekat att den skall se till att delstaternas bestämmelser om fiske snarast ändras, i den del de inte uppfyller kraven i direktivet och i den federala lagstiftningen, såsom är fallet exempelvis avseende de bestämmelser i delstaten Bremen som har kritiserats av kommissionen.

Domstolens bedömning

- 74 Det är ostridigt i förevarande mål att coregonus oxyrhynchus, unio crassus och acipenser sturio, som ingår i bilaga 4 a i direktivet, är arter som finns i Tyskland.
- 75 Dessa arter skall således enligt artikel 12.1 a i direktivet omfattas av ett strikt skyddssystem med förbud mot att avsiktligt fånga eller döda exemplar av dessa arter i naturen.

- 76 Av handlingarna framgår att det vid utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet enligt lagstiftningen i delstaten Bayern var tillåtet att fånga fisk under hela året, om det inte hade utfärdats förbud mot fiske. *Coregonus oxyrhynchus* omfattades emellertid inte av något fiskeförbud. I delstaten Brandenburg omfattades inte denna art och inte heller *unio crassus* av något fiskeförbud. Vad beträffar lagstiftningen i delstaten Bremen har den tyska regeringen medgett att den inte var förenlig med direktivet.
- 77 Även om det, såsom den tyska regeringen har påpekat, är korrekt att 42 § första stycket BNatSchG 2002 innehåller ett förbud mot att fånga och döda exemplar av djurarter som omfattas av ett strikt skyddssystem, som dem som anges i punkt 74 i förevarande dom, kvarstår ändå det förhållandet att det i 39 § andra stycket första meningen i denna federala lag föreskrivs att bestämmelserna om skydd för djur, jakt och fiske inte påverkas av bestämmelserna i denna avdelning. 42 § BNatSchG 2002 ingår emellertid i denna avdelning.
- 78 Under dessa omständigheter skall det konstateras att det genom de bestämmelser som är i kraft i Tyskland, bland vilka det både finns regionala bestämmelser som strider mot gemenskapsrätten och en federal bestämmelse som är förenlig med densamma, inte effektivt och på ett klart och precist sätt kan säkerställas att de tre arter som är i fråga i förevarande mål får det strikta skydd som föreskrivs i artikel 12.1 a i direktivet i form av förbud mot all form av avsiktlig fångst eller dödande av exemplar av dessa arter i naturen.
- 79 I förevarande fall har det visat sig att de tyska bestämmelserna inte är förenliga med artikel 12.1 a i direktivet och att de inte uppfyller villkoren för undantag i artikel 16 i direktivet.

80 Vad beträffar bestämmelser om fiske i övriga delstater, vilka inte har översänts till kommissionen, kan det inte konstateras att de inte uppfyller kraven i artiklarna 12 och 16 i direktivet, eftersom det inte finns någon information tillgänglig om eventuella förbud mot fiske i dessa delstater, särskilt som det, såsom har påpekats i punkt 77 i förevarande dom, enligt 42 § första stycket punkt 1 BNatSchG 2002 är förbjudet att fånga och döda exemplar av arterna *coregonus oxyrhynchus*, *unio crassus* och *acipenser sturio*.

81 Det skall härvid påpekats att det i artikel 23.3 i direktivet föreskrivs att medlemsstaterna till kommissionen skall överlämna texten till centrala bestämmelser i nationell lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv. Kommissionen har emellertid inte grundat sin talan på denna bestämmelse.

82 Härav följer att sjätte anmärkningen skall godtas med de begränsningar som följer av föregående punkter i förevarande dom.

83 Det skall följaktligen konstateras att Förbundsrepubliken Tyskland har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 6.3 och artiklarna 12, 13 och 16 i direktivet genom att

- undanta vissa projekt som genomförs utanför de särskilda bevarandeområdena enligt artikel 4.1 i direktivet från kravet på obligatorisk bedömning av konsekvenserna för området enligt artikel 6.3 och 6.4 i direktivet, oberoende av om dessa projekt kan påverka särskilda bevarandeområden på ett betydande sätt,

Rättegångskostnader

- ⁸⁴ Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Förbundsrepubliken Tyskland skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Förbundsrepubliken Tyskland har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

- 1) **Förbundsrepubliken Tyskland har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 6.3 och artiklarna 12, 13 och 16 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter genom att**
 - undanta vissa projekt som genomförs utanför de särskilda bevarandeområdena enligt artikel 4.1 i direktiv 92/43 från kravet på obligatorisk bedömning av konsekvenserna för området enligt artikel 6.3 och 6.4 i detta direktiv, oberoende av om dessa projekt kan påverka särskilda bevarandeområden på ett betydande sätt,
 - tillåta utsläpp i särskilda bevarandeområden, oberoende av om dessa utsläpp kan påverka dessa områden på ett betydande sätt,

- undanta vissa oavsiktliga former av påverkan på skyddade djurarter från tillämpningsområdet för bestämmelserna om skydd av arter,

- underlåta att säkerställa att villkoren för undantag i artikel 16 i direktiv 92/43 iakttas såvitt avser vissa åtgärder som är förenliga med bevarandet av områdena,

- upprätthålla bestämmelser om användning av växtskyddsmedel som inte i tillräcklig grad tillgodoser hänsynen till skyddet av arter, och

- inte säkerställa att bestämmelserna om fiske innehåller tillräckliga fiskeförbud.

2) Förbundsrepubliken Tyskland skall ersätta rättegångskostnaderna.

Underskrifter