

DRAGAGGI M.FL.

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)
den 13 januari 2005 *

I mål C-117/03,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, som framställdes av Consiglio di Stato (Italien), genom beslut av den 17 december 2002 som inkom till domstolen den 18 mars 2003, i målet mellan

Società Italiana Dragaggi SpA m.fl.

och

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,

Regione Autonoma del Friuli Venezia Giulia,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C.W.A. Timmermans samt domarna C. Gulmann (referent), J.-P. Puissochet, N. Colneric och J.N. Cunha Rodrigues,

* Rättegångsspråk: italienska.

generaladvokat: J. Kokott,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören M. Múgica Azarmendi,

med beaktande av det skriftliga förfarandet och efter att förhandling hållits den 9 juni 2004,

med beaktande av de yttranden som avgivits av:

- Società Italiana Dragaggi SpA, i egenskap av part i det nationella målet och såsom ombud för Associazione Temporanea di Imprese Mantovani SpA och HAM BV, genom R. Titomanlio, avvocato,
- Regione Autonoma del Friuli Venezia Giulia, genom G. Marzi, avvocato,
- Republiken Frankrike, genom C. Mercier, i egenskap av ombud,
- Konungariket Sverige, genom A. Kruse, i egenskap av ombud,
- Europeiska gemenskapernas kommission, genom M. van Beek och L. Cimaglia, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 8 juli 2004 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 4.5, 6.3 och 21 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).

- 2 Denna begäran har framställts inom ramen för en tvist mellan å ena sidan bland annat Società Italiana Dragaggi SpA (nedan kallat Dragaggi) och å andra sidan Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (ministeriet för infrastruktur och transporter) och Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (den självständiga regionen Friuli-Venezia Giulia) med anledning av att den upphandlande myndigheten har upphävt kontraktet avseende muddring och avlastning av sediment i grävda dammar i hamnen i Monfalcone.

I — Tillämpliga bestämmelser

De gemenskapsrättsliga bestämmelserna

- 3 I sjätte skälet i direktivet anges att "[f]ör att säkerställa att en gynnsam bevarandestatus återställs eller upprätthålls hos livsmiljöer och arter av gemenskapsintresse är det nödvändigt att utse särskilda bevarandeområden för att kunna skapa ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät enligt en fastställd tidsplan".

- 4 I artikel 3.1 i direktivet föreskrivs att "[e]tt sammanhängande europeiskt ekologiskt nät av särskilda bevarandeområden skall inrättas under beteckningen Natura 2000. Detta nät, som skall bestå av områden med de livsmiljötyper som finns förtecknade i bilaga 1 och habitat för de arter som finns förtecknade i bilaga 2, skall göra det möjligt att bibehålla eller i förekommande fall återställa en gynnsam bevarandestatus hos de berörda livsmiljötyperna och arterna i deras naturliga utbredningsområde."
- 5 Artikel 4 i direktivet har följande lydelse:

"1. På grundval av de kriterier som anges i bilaga 3 (etapp 1) och relevant vetenskaplig information skall varje medlemsstat föreslå en lista över områden och ange vilka livsmiljötyper i bilaga 1 och vilka på dess territorium inhemska arter i bilaga 2 som finns inom dessa områden. ...

Listan skall tillsammans med upplysningar om varje område överlämnas till kommissionen inom tre år efter anmälan av detta direktiv. ...

2. På grundval av de kriterier som anges i bilaga 3 (etapp 2) skall kommissionen, i samförstånd med varje medlemsstat, för var och en av de fem biogeografiska regioner som anges i artikel 1 c iii och för hela det område som avses i artikel 2.1 med utgångspunkt i medlemsstaternas listor upprätta ett utkast till en lista över områden av gemenskapsintresse där det finns en eller flera prioriterade livsmiljötyper eller prioriterade arter.

Medlemsstater i vilka de områden där det finns en eller flera prioriterade livsmiljötyper och prioriterade arter utgör mer än 5% av det nationella territoriet kan, i samförstånd med kommissionen, begära att kriterierna i bilaga 3 (etapp 2) används mer flexibelt vid valet av alla områden av gemenskapsintresse på sitt territorium.

Listan över de områden som valts ut som områden av gemenskapsintresse och som anger på vilka av dessa det finns en eller flera prioriterade livsmiljötyper eller prioriterade arter, skall antas av kommissionen i enlighet med förfarandet i artikel 21.

3. Den lista som avses i punkt 2 skall upprättas inom sex år efter anmälan av detta direktiv.

4. När ett område av gemenskapsintresse har valts ut i enlighet med förfarandet i punkt 2 skall den berörda medlemsstaten så snart som möjligt och senast inom sex år utse området till särskilt bevarandeområde ...

5. Så snart ett område har förts upp på den lista som avses i punkt 2 tredje stycket skall det omfattas av bestämmelserna i artikel 6.2–4.”

6 I bilaga 3 etapp 2 första punkten i direktivet anges att "[a]lla områden som i etapp 1 utsetts av medlemsstaterna där det finns prioriterade livsmiljötyper eller prioriterade arter skall betraktas som områden av gemenskapsintresse”.

7 I artikel 6 i direktivet föreskrivs följande:

” ...

2. Medlemsstaterna skall i de särskilda bevarandeområdena vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitaterna för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts, om sådana störningar kan ha betydande konsekvenser för målen med detta direktiv.

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

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

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

- 8 I artikel 21 i direktivet föreskrivs att de planerade åtgärderna skall vidtas i enlighet med ett kommittéförfarande.

- 9 Enligt artikel 23 i direktivet skall medlemsstaterna införliva direktivet med nationell rätt inom två år efter dagen för anmälan av direktivet. Denna anmälan ägde rum den 10 juni 1992.

De nationella bestämmelserna

- 10 Direktivet införlivades med italiensk rätt genom presidentdekret nr 357 av den 8 september 1997, med rubriken ”Förordning om genomförande av direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter” (GURI nr 248, ”supplemento ordinario” nr 219/L, av den 23 oktober 1997) (nedan kallat dekret nr 357/97).

- 11 Artikel 4 i dekret nr 357/97 innebär att det föreligger ett samband mellan åtgärderna för bevarande av områden och kommissionens upprättande av listan över områden av gemenskapsintresse.

Twisten i målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

- 12 Dragaggi tilldelades den 14 maj 2001 ett kontrakt avseende muddring och avlastning av sediment i grävda dammar i hamnen i Monfalcone.

- 13 Fyra månader senare ogiltigförklarade den upphandlande myndigheten upphandlingsförfarandet med motiveringen att dammarna, i vilka sedimentet från muddringsarbetena skulle avlastas, var att anse som område av gemenskapsintresse som skall underkastas en konsekvensbedömning i enlighet med relevanta nationella bestämmelser. Enligt den behöriga myndigheten skulle en sådan bedömning inte kunna leda till ett godkännande av projektet.

- 14 Dragaggi överklagade beslutet att ogiltigförklara upphandlingen till Tribunale amministrativo regionale del Friuli Venezia Giulia (Italien) och gjorde gällande att det var rättsstridigt. Dragaggi anförde bland annat att förfarandet för klassificering av Timavo-mynningen, där de grävda dammar som berörs av muddringsarbetena befinner sig, såsom område av gemenskapsintresse ännu inte avslutats. Även om de italienska myndigheterna hade överlämnat en lista över områden, som bland annat omfattade Timavo-mynningen, till kommissionen, hade denna inte antagit någon

lista över områden av gemenskapsintresse i enlighet med artikel 4.2 tredje stycket i direktivet. Det förelåg vid denna tidpunkt inte heller någon skyldighet att i förväg göra en bedömning av de projekt som har en betydande inverkan på området.

- 15 Tribunale amministrativo regionale del Friuli Venezia Giulia godtog i sin dom inte argumentet att det ifrågavarande projektet inte omfattas av förfarandet för konsekvensbedömning. Enligt denna domstol skall ett område som en medlemsstat, såsom i förevarande fall, har ansett utgöra ett område med prioriterade livsmiljöer och som anges på den lista som överlämnats till kommissionen, enligt bilaga 3 etapp 2 första punkten i direktivet anses utgöra ett område av gemenskapsintresse. Nämda område omfattas följaktligen med stöd av artikel 4.5 i direktivet av de skyddsåtgärder som avses i artikel 6.2–6.4 i direktivet, och skall bland annat vara föremål för en sådan konsekvensbedömning som anges i artikel 6.3.
- 16 Enligt nämnda domstol är direktivet logiskt endast om det tolkas på detta sätt. Direktivet skall, eftersom avsikten med detsamma är att skydda habitat eller arter som riskerar att försvinna eller utrotas, kunna tillämpas direkt, om än bara som skyddsåtgärd. Dessutom har rättsliga åtgärder inte vidtagits mot de rättsakter i vilka det föreslås att Timavo-mynningen klassificeras såsom ett prioriterat område, särskilt dekret av miljöministern av den 3 april 2000.
- 17 Eftersom den ansåg att en konsekvensbedömning var nödvändig, godtog Tribunale amministrativo regionale del Friuli Venezia Giulia övriga invändningar från Dragaggi avseende att de som berörs av genomförandet av projektet inte hade rådfrågats, att lösningar som är alternativa till dem som hade beslutats inom projektet inte hade beaktats innan upphandlingen ogiltigförklarades och att den behöriga myndigheten inte hade övervägt möjligheten att fatta ett positivt villkorat beslut.

- 18 Dragaggi överklagade domen av Tribunale amministrativo regionale del Friuli Venezia Giulia till Consiglio di Stato. Härvid vidhöll Dragaggi särskilt argumentet att enligt artikel 4.5 i direktivet skall de skyddsåtgärder som avses i artikel 6 i samma direktiv endast tillämpas från och med att listan över områden av gemenskapsintresse upprättats. Detta bekräftas av artikel 4 i dekret nr 357/97 i vilken det föreskrivs att skyddsåtgärderna skall vidtas inom tre månader efter det att området förts upp på listan som upprättas av kommissionen.
- 19 Consiglio di Stato angav att det inte är uppenbart att det saknas grund för den tolkning av artikel 4.5 i direktivet som Tribunale amministrativo regionale del Friuli Venezia Giulia gjort, eftersom uppförandet på en lista av områden av gemenskapsintresse som omfattar prioriterade livsmiljöer förefaller vara uteslutande deklaratorisk och inte kräver att ett gemenskapsorgan gör en skönmässig bedömning.
- 20 Mot bakgrund härav har Consiglio di Stato beslutat att vilandeförklara målet och ställt följande tolkningsfråga till domstolen:

”Skall artikel 4.5 i direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 tolkas så, att medlemsstaterna är skyldiga att vidta de åtgärder som avses i artikel 6 i direktivet, och då särskilt de åtgärder som avses i artikel 6.3 i detta, först efter det att gemenskapen slutgiltigt har antagit listan över områden i enlighet med artikel 21, eller skall det tvärtom — utöver fastställandet av den tidpunkt då åtgärder för bevarande normalt skall vidtas — göras åtskillnad mellan deklaratoriska och konstitutiva inskrivningar på denna lista (i vilket fall inskrivningar av prioriterade områden skulle ingå bland de förstnämnda)? Skall det — för att säkerställa den ändamålsenliga verkan av direktivet som syftar till bevarandet av livsmiljöer — anses

att en medlemsstat är skyldig att, från den tidpunkt då den nationella listan har färdigställts, göra en bedömning av planer och projekt som har betydande inverkan på ett område som av denna medlemsstat utsetts som område av gemenskapsintresse där det finns prioriterade livsmiljötyper eller prioriterade arter — trots att kommissionen ännu inte har upprättat ett förslag till lista över livsmiljöområden eller inte slutgiltigt antagit denna lista i enlighet med artikel 21 i direktivet?”

Prövning av tolkningsfrågan

- 21 Enligt artikel 4.5 i direktivet skall skyddet för särskilda bevarandeområden som föreskrivs i artikel 6.2–6.4 i direktivet tillämpas på ett område så snart det, i enlighet med artikel 4.2 tredje stycket i direktivet, har förts upp på listan över de områden som valts ut som områden av gemenskapsintresse och antagits av kommissionen i enlighet med förfarandet i artikel 21 i direktivet.
- 22 Den omständigheten att, enligt bilaga 3 etapp 2 första punkten i direktivet, alla områden som i etapp 1 i samma bilaga utsetts av medlemsstaterna där det finns prioriterade livsmiljötyper och/eller prioriterade arter skall betraktas som områden av gemenskapsintresse, innebär inte att skyddsbestämmelserna i artikel 6.2–6.4 i direktivet är tillämpliga avseende dessa områden innan de, i enlighet med artikel 4.2 tredje stycket i direktivet, återfinns på listan över områden av gemenskapsintresse som antagits av kommissionen.

23 Den hänskjutande domstolen har framfört en motsatt uppfattning. Enligt denna uppfattning skall ett område som en medlemsstat, såsom i förevarande fall, har ansett utgöra ett område med prioriterade livsmiljöer och som har förts upp på den lista som överlämnats till kommissionen med tillämpning av artikel 4.1 i direktivet, enligt bilaga 3 etapp 2 första punkten i direktivet anses utgöra ett område av gemenskapsintresse. Nämnade område omfattas följaktligen med stöd av artikel 4.5 i direktivet av de skyddsåtgärder som avses i artikel 6.2–6.4 i direktivet. Det finns emellertid inte någon grund för denna uppfattning.

24 Nämnade uppfattning är oförenlig med ordalydelsen i artikel 4.5 i direktivet enligt vilken det uttryckligen föreligger ett samband mellan tillämpningen av nämnda skyddsåtgärder och att det berörda området, i enlighet med artikel 4.2 tredje stycket i direktivet, har förts upp på listan över områden av gemenskapsintresse som har antagits av kommissionen. Vidare förutsätter nämnda uppfattning att, när ett område som enligt en medlemsstat utgör ett område med prioriterade livsmiljötyper och/eller prioriterade arter och som har förts upp på den lista som överlämnats till kommissionen med tillämpning av artikel 4.1 i direktivet, kommissionen är tvungen att uppföra detta område på listan över områden av gemenskapsintresse som den antar enligt förfarandet i artikel 21 i direktivet och som omnämns i artikel 4.2 tredje stycket i direktivet. Om så vore fallet skulle kommissionen vara förhindrad att, vid upprättandet i samförstånd med varje medlemsstat av ett utkast till en lista över områden av gemenskapsintresse i den mening som avses i artikel 4.2 första stycket i direktivet, överväga att inte uppföra ett område som föreslagits av en medlemsstat såsom ett område med prioriterade livsmiljötyper eller prioriterade arter i utkastet, även för den händelse att kommissionen, trots den berörda medlemsstatens motsatta uppfattning, bedömer att ett visst område inte omfattar prioriterade livsmiljötyper och/eller prioriterade arter i den mening som avses i bilaga 3 etapp 2 första punkten i direktivet. Detta skulle emellertid strida mot bland annat artikel 4.2 första stycket i direktivet jämförd med bilaga 3 etapp 2 första punkten i direktivet.

- 25 Härav följer att artikel 4.5 i direktivet skall tolkas på så sätt att de skyddsåtgärder som anges i artikel 6.2–6.4 i direktivet endast är tillämpliga avseende de områden som, i enlighet med artikel 4.2 tredje stycket i direktivet, har förts upp på den lista över områden som valts ut som områden av gemenskapsintresse som antagits av kommissionen i enlighet med förfarandet i artikel 21 i direktivet.
- 26 Härav följer emellertid inte att medlemsstaterna inte skall skydda områdena från och med den tidpunkt då dessa, i enlighet med artikel 4.1 i direktivet, uppförs på den nationella listan över områden som kan utses till områden av gemenskapsintresse och vilken överlämnas till kommissionen.
- 27 Om dessa områden inte åtnjuter ett ändamålsenligt skydd från denna tidpunkt, finns det nämligen risk för att målsättningen att bevara livsmiljöer samt vilda djur och växter såsom den anges bland annat i sjätte skälet i direktivet och i artikel 3.1 i detsamma inte uppnås. Situationen blir dessutom ännu allvarligare om det rör sig om prioriterade livsmiljötyper eller prioriterade arter beträffande vilka, med hänsyn till hoten mot dem, det skulle vara befogat, såsom det anges i femte skälet i direktivet, att snabbt vidta åtgärder för bevarande.
- 28 I förevarande fall skall det erinras om att det, på de nationella listorna över områden som kan utses till områden av gemenskapsintresse, skall anges de områden som på nationell nivå är av sådant ekologiskt intresse att de bidrar till att uppfylla den målsättning att bevara livsmiljöer samt vilda djur och växter som avses i direktivet (se dom av den 7 november 2000 i mål C-371/98, First Corporate Shipping, REG 2000, s. I-9235, punkt 22).

29 Det står således klart att medlemsstaterna enligt direktivet skall vidta sådana skyddsåtgärder som är ägnade att tillvarata nämnda ekologiska intresse när det rör sig om områden som kan utses till områden av gemenskapsintresse och som anges på de nationella listorna som överlämnas till kommissionen, vilka bland annat kan omfatta områden med prioriterade livsmiljötyper eller prioriterade arter.

30 Tolkningsfrågan skall således besvaras på följande sätt:

— Artikel 4.5 i direktivet skall tolkas på så sätt att de skyddsåtgärder som anges i artikel 6.2–6.4 i direktivet endast är tillämpliga avseende de områden som, i enlighet med artikel 4.2 tredje stycket i direktivet, har förts upp på den lista över områden som valts ut som områden av gemenskapsintresse som antagits av kommissionen i enlighet med förfarandet i artikel 21 i direktivet.

— Medlemsstaterna skall, när det rör sig om områden som kan utses till områden av gemenskapsintresse och som anges på de nationella listorna som överlämnas till kommissionen, vilka bland annat kan omfatta områden med prioriterade livsmiljötyper eller prioriterade arter, enligt direktivet vidta sådana skyddsåtgärder som är ägnade att, mot bakgrund av den bevarandemålsättning som avses i direktivet, tillvarata det ekologiska intresse som dessa områden har på nationell nivå.

Rättegångskostnader

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

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

Artikel 4.5 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter skall tolkas på så sätt att de skyddsåtgärder som anges i artikel 6.2–6.4 i detta direktiv endast är tillämpliga avseende de områden som, i enlighet med artikel 4.2 tredje stycket i nämnda direktiv, har förts upp på den lista över områden som valts ut som områden av gemenskapsintresse som antagits av Europeiska gemenskapernas kommission i enlighet med förfarandet i artikel 21 i direktivet.

Medlemsstaterna skall, när det rör sig om områden som kan utses till områden av gemenskapsintresse och som anges på de nationella listorna som överlämnas till kommissionen, vilka bland annat kan omfatta områden med prioriterade livsmiljötyper eller prioriterade arter, enligt direktiv 92/43 vidta sådana skyddsåtgärder som är ägnade att, mot bakgrund av den bevarandemålsättning som avses i direktivet, tillvarata det ekologiska intresse som dessa områden har på nationell nivå.

Underskrifter