



## Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT  
ELEANOR SHARPSTON  
föredraget den 27 februari 2014<sup>1</sup>

**Mål C-521/12**

**T.C. Briels m.fl.  
mot**

**Minister van Infrastructuur en Milieu**

(begäran om förhandsavgörande från Raad van State (Nederländerna))

”Livsmiljödirektivet — Projekt som påverkar livsmiljön i ett Natura 2000-område —  
Begränsande åtgärder — Kompensationsåtgärder”

1. Ett vägbreddningsprojekt i Nederländerna medför effekter på ett särskilt bevarandeområde i den mening som avses i livsmiljödirektivet.<sup>2</sup> Det är bland annat troligt att projektet skulle leda till en reduktion av blåtåtelängarnas utbredning och kvalitet i området.<sup>3</sup> Enligt projektet föreskrivs att nya ängar ska anläggas på annan plats i området för att ersätta eller utvidga de ängar som påverkas av vägbreddningen. Ministerbesluten varigenom vägbreddningen godkändes på villkor att nya ängar anläggs har dock överklagats.
2. I detta sammanhang söker Raad van State i huvudsak klarhet i om ett berört område skulle ta skada i den mening som avses i livsmiljödirektivet om det i projektet föreskrivs att en ny yta med samma livsmiljö, av motsvarande eller större storlek, ska anläggas på en annan plats i området och i sådana fall om detta ska betraktas som en ”kompensationsåtgärd” enligt nämnda direktiv.

### Unionsrätt

#### *Livsmiljödirektivet*

3. Artikel 1 i direktivet innehåller ett antal definitioner, bland annat följande:

- ”a) *bevarande*: de åtgärder som är nödvändiga för att bibehålla eller återställa en gynnsam status enligt definitionen i e) ... hos livsmiljöer ...
- ...
- e) *en livsmiljös bevarandestatus*: summan av de faktorer som påverkar en livsmiljö och dess typiska arter och som på lång sikt kan påverka dess naturliga utbredning, struktur och funktion samt de typiska arternas överlevnad på lång sikt inom det territorium som anges i artikel 2.

1 — Originalspråk: engelska.

2 — 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).

3 — Blåtåtel (*Molinia caerulea*) är en blommande växt i familjen gräs. Den är vanlig på fukthedar, mossar och kärr.

En livsmiljös bevarandestatus anses 'gynnsam' när

- dess naturliga utbredningsområde och de ytor den täcker inom detta område är stabila eller ökande, och
- den särskilda struktur och de särskilda funktioner som är nödvändiga för att den skall kunna bibehållas på lång sikt finns och sannolikt kommer att finnas kvar under en överskådlig framtid, och
- bevarandestatusen hos dess typiska arter är gynnsam ...

...

- k) *område av gemenskapsintresse*: ett område som, i den biogeografiska region eller de biogeografiska regioner det tillhör, väsentligt bidrar till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos någon av livsmiljöerna i bilaga 1 eller någon av arterna i bilaga 2, och som också kan bidra väsentligt till att det i artikel 3 nämnda nätet Natura 2000 blir sammanhängande, och som väsentligt bidrar till bibehållandet av den biologiska mångfalden inom den biogeografiska region eller de biogeografiska regioner som avses.

...

- l) *särskilt bevarandeområde*: ett område av gemenskapsintresse som medlemsstaterna har utsett genom lagar och andra författningar eller genom avtal, och där nödvändiga åtgärder genomförs för att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöerna eller populationerna av de arter för vilka området utsetts.

..."

4. I artikel 2 föreskrivs följande:

"1. Syftet med detta direktiv är 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.

2. Åtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv skall syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse.

3. Åtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv skall ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag."

5. I artikel 3.1 föreskrivs följande:

"Ett 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.

..."

6. Artikel 6 i livsmiljödirektivet har följande lydelse:

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

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

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

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

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

7. Slutligen innehåller förteckningen över livsmiljötyper i bilaga I till livsmiljödirektivet följande bland delvis naturliga fuktiga ängar med hög örtvegetation: ”6410 *Molinia*-ängar på kalk-, torv- eller ler- och dyrika jordar (*Molinion caeruleae*)”. Det är inte en prioriterad livsmiljötyp.

#### *Kommissionens vägledning*

8. Kommissionen har publicerat en vägledning (2007/2012) (nedan kallad vägledningen) om artikel 6.4 i livsmiljödirektivet. I punkt 1.4.1 i vägledningen anges bland annat att det inom ramen för artikel 6 i livsmiljödirektivet är viktigt att skilja mellan begränsande åtgärder och kompensationsåtgärder. Begreppet ”kompensationsåtgärder” definieras inte i direktivet, men enligt vägledningen följer dock följande distinktioner av praxis:

- Begränsande åtgärder i vid mening är åtgärder som syftar till att minimera, eller till och med undanröja de negativa konsekvenser för ett område som kan antas uppkomma till följd av att en plan eller ett projekt genomförs. Dessa åtgärder skall anges redan i specifikationerna för en plan eller ett projekt ...
- Kompensationsåtgärder i strikt mening är oberoende av projektet (och eventuella tillhörande begränsande åtgärder). De är avsedda att kompensera för den negativa påverkan av planen eller projektet, så att Natura 2000-nätverket totalt sett förblir ekologiskt sammanhängande.”

9. I vägledningen anges vidare att kompensationsåtgärder ska vidtas utöver de åtgärder som är normal praxis enligt livsmiljödirektivet eller som fastställs i lag, såsom genomförande av en skötsel- eller förvaltningsplan. Kompensationsåtgärderna ska gå utöver de normala åtgärder eller standardåtgärder som krävs för att skydda och förvalta Natura 2000-områdena. ”Kompensationsåtgärder är följaktligen inte ett sätt att möjliggöra genomförandet av planer eller projekt och samtidigt undkomma förpliktelseerna i artikel 6. Kompensationsåtgärder bör övervägas först efter det att man har konstaterat att det kommer att uppstå negativa konsekvenser för ett Natura 2000-område som helhet.” Först när det har beslutats att arbetet med projektet eller planen ska fortsätta, är det lämpligt att fundera över kompensationsåtgärder. De är en ”sista utväg” när övriga skyddsåtgärder som föreskrivs i direktivet är verkningslösa och det har beslutats att icke desto mindre överväga ett projekt eller en plan som har en negativ påverkan på Natura 2000-området i fråga.

10. Kommissionen har också publicerat en metodologisk vägledning om artikel 6.3 och 6.4 i livsmiljödirektivet (november 2001) (nedan kallad metodvägledningen) som beskriver kommissionens uppfattning om hur bestämmelserna ska tillämpas. Enligt metodvägledningen ska förfarandet ske i fyra steg. Först görs en sällning, sedan en lämplig bedömning (där målsättningen med områdets bevarande ska beaktas och möjliga begränsande åtgärder bedömas), därefter görs en bedömning av alternativa lösningar och till sist en bedömning då alternativa lösningar saknas och skadliga effekter kvarstår (vilket omfattar konstruktion och bedömning av kompensationsåtgärder).

#### *Domstolens praxis*

11. Domstolen har prövat artikel 6 i livsmiljödirektivet vid ett flertal tillfällen. Senast sammanfattade domstolen sin praxis i domen i målet Sweetman.<sup>4</sup> Det kan vara värdefullt att återge de relevanta punkterna i nämnda dom här:

- ”28. I artikel 6.3 i direktiv 92/43 föreskrivs ett förfarande för bedömning. Syftet med förfarandet är att säkerställa att planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som kan påverka området på ett påtagligt sätt, endast godkänns under förutsättning att de inte skadar områdets integritet (domen i det ovannämnda målet Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging,<sup>5</sup> punkt 34, och av den 16 februari 2012 mål C-182/10, Solvay m.fl., punkt 66).
29. I denna artikel föreskrivs således ett förfarande i två steg. Det första steget, vilket anges i den första meningen i denna artikel, innebär att medlemsstaterna ska göra en lämplig bedömning av en plans eller ett projekts konsekvenser om planen eller projektet kan ha en betydande påverkan på det berörda området (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging, punkterna 41 och 43).
30. När en plan eller ett projekt, som inte direkt hänger samman med eller inte är nödvändigt för skötseln och förvaltningen av ett område, riskerar att skada målsättningen att bevara området ska planen eller projektet anses kunna ha en betydande påverkan på området i fråga. Bedömningen av denna risk ska göras bland annat med hänsyn till särarten av och de miljömässiga förhållandena inom det område som berörs av en sådan plan eller ett sådant projekt (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging, punkt 49).

4 — Dom av den 11 april 2013 i mål C-258/11, Sweetman m.fl.

5 — Dom av den 7 september 2004 i mål C-127/02, Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging (REG 2004, s. I-7405).

31. Det andra steget, vilket anges i artikel 6.3 andra meningen i livsmiljödirektivet och följer efter en lämplig bedömning enligt den första meningen, innebär att en sådan plan eller ett sådant projekt endast kan godkännas under förutsättning att det berörda områdets integritet inte kommer att ta skada, om inte annat följer av punkt 4 i denna artikel.
32. Bestämmelserna i artikel 6 i livsmiljödirektivet ska i detta avseende, såsom generaladvokaten har framhållit i punkt 43 i sitt förslag till avgörande, tolkas enhetligt som en helhet med hänsyn till de bevarandemålsättningar som avses i direktivet för att kunna bedöma innebörden av uttrycket "det berörda området[s integritet] inte kommer att ta skada" mot bakgrund av dess allmänna sammanhang. Syftet med artikel 6.2 och 6.3 i livsmiljödirektivet är nämligen att säkerställa samma skyddsnivå för naturliga livsmiljöer och arternas utbredningsområden (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 november 2011 i mål C-404/09, kommissionen mot Spanien, REU 2011, s. I-11853, punkt 142), medan artikel 6.4 endast utgör ett undantag till den andra meningen i artikel 6.3.
33. Domstolen har redan fastslagit att artikel 6.2 i livsmiljödirektivet möjliggör uppfyllandet av det väsentliga målet att bevara och skydda miljön, till vilket bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter hör, och föreskriver en allmän skyddsnorm, i form av en skyldighet att förhindra försämringar och störningar som kan få betydande konsekvenser för målen med direktivet (dom av den 14 januari 2010 i mål C-226/08, Stadt Papenburg, REU 2010, s. I-131, punkt 49 och där angiven rättspraxis).
34. I artikel 6.4 i livsmiljödirektivet föreskrivs att om en plan eller ett projekt, trots att slutsatserna av den bedömning som utfördes i enlighet med artikel 6.3 första meningen i direktivet var negativa, måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär, och det inte finns alternativa lösningar, ska medlemsstaten vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande (se dom av den 20 september 2007 i mål C-304/05, kommissionen mot Italien, REG 2007, s. I-7495, punkt 81, och domen i det ovannämnda målet Solvay m.fl., punkt 72).
35. Artikel 6.4 i livsmiljödirektivet kan, i egenskap av undantag från godkännandekriteriet i artikel 6.3 andra meningen, endast tillämpas efter det att konsekvenserna av en plan eller ett projekt har analyserats i enlighet med artikel 6.3 (se domen i det ovannämnda målet Solvay m.fl., punkterna 73 och 74).
36. Härav följer att bestämmelserna i artikel [6.2–6.4] i livsmiljödirektivet innebär att medlemsstaterna åläggs ett antal skyldigheter och att det föreskrivs särskilda förfaranden vilkas syfte, såsom framgår av artikel 2.2 i direktivet, är att bibehålla eller i förekommande fall återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer, i synnerhet inom särskilda bevarandeområden.
- ...
40. En plan eller ett projekt kan således endast godkännas, i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet under förutsättning att behöriga myndigheter – efter det att samtliga av planens eller projektets aspekter som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka målsättningen att bevara området har identifierats samtidigt som bästa möjliga vetenskapliga information på området beaktas – har försäkrat sig om att det inte föreligger någon långvarig skadlig inverkan på det berörda områdets integritet. Så är fallet när det ur ett vetenskapligt perspektiv inte föreligger några rimliga tvivel om att planen eller projektet inte kan ha en skadlig inverkan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 november 2011 i det ovannämnda målet kommissionen mot Spanien, punkt 99, och domen i det ovannämnda målet Solvay m.fl., punkt 67).

41. Eftersom myndigheterna inte bör godkänna planer eller projekt när tvivel kvarstår gällande en eventuell skadlig inverkan på områdets integritet, får försiktighetsprincipen anses vara integrerad i det godkännandekriteri[um] som föreskrivs i artikel 6.3 andra meningen i livsmiljödirektivet. Detta möjliggör att skadlig inverkan på skyddade områdets integritet till följd av planer eller projekt effektivt kan förebyggas. Den målsättning att bevara områden som avses i denna bestämmelse skulle inte effektivt kunna säkerställas genom ett mindre restriktivt godkännandekriterium än det förevarande (domen i det ovannämnda målet Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging, punkterna 57 och 58).

...

43. Behöriga nationella myndigheter får således inte godkänna ingrepp som långvarigt kan äventyra de ekologiska särdragen i områden som innehåller prioriterade livsmiljötyper. Detta gäller särskilt när ett ingrepp riskerar att medföra att en prioriterad livsmiljö, som inte kan återbildas, i det berörda området delvis förstörs (se, vad beträffar prioriterade arters försvinnande, dom av den 20 maj 2010 i det ovannämnda målet kommissionen mot Spanien<sup>6</sup>, punkt 21, och av den 24 november 2011 i det ovannämnda målet kommissionen mot Spanien, punkt 163).

44. Vad beträffar bedömningen enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet får denna inte innehålla brister och sakna fullständiga, exakta och slutliga bedömningar och slutsatser, på grundval av vilka varje rimligt vetenskapligt tvivel kan skingras vad gäller de planerade arbetenas inverkan på det skyddade området (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 november 2011 i det ovannämnda målet kommissionen mot Spanien, punkt 100 och där angiven rättspraxis).

...

46. Om behöriga nationella myndigheter, efter en lämplig bedömning av planers eller projekts inverkan på ett område i enlighet med artikel 6.3 första meningen i livsmiljödirektivet, konstaterar att en sådan plan eller ett sådant projekt skulle medföra en permanent förlust av hela eller delar av en prioriterad livsmiljötyp, som inte kan återbildas och vars bevarande har motiverat att det berörda området har utsetts till område av gemenskapsintresse, ska det berörda områdets integritet anses ta skada av sådana planer eller projekt.

47. En sådan plan eller ett sådant projekt kan under dessa förhållanden inte godkännas med stöd av nämnda bestämmelse. I förekommande fall kan behöriga nationella myndigheter emellertid i en sådan situation bevilja tillstånd enligt artikel 6.4 i livsmiljödirektivet om de krav som föreskrivs i den artikeln är uppfyllda (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging, punkt 60).”

12. Det kan också vara värdefullt att erinra sig de vägledande synpunkter som har framförts bland annat av generaladvokat Kokott, som i punkt 17 i sitt förslag till avgörande i målet kommissionen mot Nederländerna<sup>7</sup> påpekade att ”... det även finns alternativ som inte förändrar planen eller projektet på sådant vis som avses med begreppet alternativ plan eller alternativt projekt, utan som endast avser själva genomförandet av planen eller projektet[, såsom exempelvis] att störande verksamhet genomförs vid tidpunkter då den störande inverkan är som minst. Sådana genomförandealternativ kan utgöra del av de punkter av planen eller projektet som måste undersökas redan inom ramen för bedömningen enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet. De behöriga myndigheterna måste i samband med

6 — Domstolens dom av den 20 maj 2010 i mål C-308/08, kommissionen mot Spanien (REU 2010, s. I-4281).

7 — Mål C-441/03, kommissionen mot Nederländerna (REG 2005, s. I-3043).

tillståndsbeslutet ta hänsyn till sådana resultat av bedömningen enligt artikel 6.3 andra meningen, även när området i sig inte påverkas. Denna skyldighet kan ... bidra till en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse ... Artikel 6.4 avser emellertid inte sådana genomförandeanternativ, utan alternativa planer och projekt.”

13. Generaladvokat Kokott har vidare anförut följande i punkt 35 i sitt förslag till avgörande i målet kommissionen mot Portugal:<sup>8</sup> ”Den negativa inverkan på ett område skall nämligen inom ramen för artikel 6 i livsmiljödirektivet noga skiljas från kompensationsåtgärder. Enligt regelverket i livsmiljödirektivet skall en negativ inverkan om möjligt undvikas. Detta sker företrädesvis genom att man undanröjer varje skaderisk eller genom att man vidtar åtgärder för att minska eller undvika skador. Till skillnad från detta kan det först bli tal om kompensationsåtgärder då inverkan på grund av ett väsentligt allmänintresse i brist på alternativ måste accepteras. Bevarandet av existerande naturområden är nämligen att föredra framför kompensationsåtgärder, eftersom man sällan i förväg med säkerhet kan förutsäga huruvida de senare blir framgångsrika.”

### **Bakgrund, förfarandet och tolkningsfrågorna**

14. Den hänskjutande domstolen har framfört följande uppgifter angående omständigheterna och grunderna i det mål den har att pröva:

15. Den 6 juni 2011 meddelade Minister van Infrastructuur en Milieu (nedan kallad ministern) ett beslut om breddning av riksväg A2. Beslutet ändrades sedermera genom beslut av den 25 januari 2012 (för dessa beslut används nedan motorvägsbeslutet som en gemensam beteckning). Besluten har överklagats av flera parter, men majoriteten av de framförda grunderna har avvisats. Den hänskjutande domstolen har dock ännu inte prövat den grund som rör vägbreddningens inverkan på Natura 2000-området Vlijmens Ven, Moerputten och Bossche Broek (nedan kallat Natura 2000-området), som är ett särskilt bevarandeområde för bland annat livsmiljötypen blåtätelängar.<sup>9</sup> Målsättningarna för områdets bevarande är att utöka dess yta samt förbättra dess kvalitet.

16. En preliminär miljökonsekvensbedömning visade att det inte kunde uteslutas att kväveutsläpp kunde medföra allvarliga skadliga effekter. I en efterföljande bedömning angavs att den tillfälliga ökningen av kväveutsläpp i Moerputten skulle påskynda den redan pågående kvalitetsförsämringen i viss utsträckning. Blåtätelängarna i Bossche Broek var av god kvalitet, men sårbara. Det kunde inte uteslutas att ökade kväveutsläpp skulle medföra skadliga effekter. Vidare angavs att även om blåtätelängarna kunde breda ut sig under flera årtionden skulle det fortfarande föreligga en ökning av kvävehalterna år 2020, varför spridningen av ängarna kunde hämmas. I Vlijmens Ven var det möjligt att blåtätelängarna kunde utvecklas snabbt efter att det hydrologiska systemet hade färdigställts och den tillfälliga ökningen av kväveutsläpp skulle därför inte medföra skadliga effekter. I rapporten drogs slutsatsen att begränsande åtgärder skulle vidtas för att undanröja de skadliga effekterna av vägbreddningen.

8 — Mål C-239/04, kommissionen mot Portugal (REG 2006, s. I-10183).

9 — Det aktuella området är beläget strax söder om 's-Hertogenbosch i den centrala delen av södra Nederländerna. Enligt kartor över områdesgränserna utgör Vlijmens Ven och Moerputten en del av en större sammanhängande yta i den västra delen av området (tillsammans med de övriga delarna De Maij och Honderd Morgen.) Den mindre delen Bossche Broek är avskild från det övriga området genom en korridor som är cirka 500 meter bred och består av vägar, hus och en järnvägslinje. Riksväg A2, som binder samman Amsterdam och Maastricht, passerar förbi södra änden av Bossche Broek, cirka 2 kilometer från den närmaste punkten av Moerputten-området och flera kilometer från Vlijmens Ven. Vid den muntliga förhandlingen uppgav den Nederländska regeringen inför domstolen att hela området hade utsetts till ett Natura 2000-område på grund av de blåtätelängar som fanns där.

17. I artikel 6.2 i motorvägsbeslutet föreskrevs att begränsande åtgärder skulle vidtas i form av en förbättring av det hydrologiska tillståndet i Vlijmens Ven i syfte att motverka de eventuella skadliga effekterna på blååtälängarna och möjliggöra en utvidgning av denna livsmiljötyp i området. Enligt begränsningsplanen skulle förbättringen av Vlijmens Ven inledas 2012 och de nya blååtälängarna stå klara från 2013. Dessa nya ängar skulle i stor utsträckning motväga de effekter som de ökade kväveutsläppen skulle ha på de befintliga blååtälängarna om 11,5 hektar i Natura 2000-området till följd av breddningen av riksväg A2.

18. Flera av parterna i målet i den hänskjutande domstolen har gjort gällande att den föreslagna åtgärden att skapa nya blååtälängar i Natura 2000-området inte skulle ha beaktats vid bedömningen av om vägbreddningen skulle medföra skadliga effekter för området och att det var fel av ministern att betrakta åtgärden som en begränsande åtgärd.

19. Ministern har gjort gällande att det berörda området inte kan ha tagit skada eftersom målsättningarna med bevarandet av denna livsmiljötyp i tillräcklig grad uppnås genom att anlägga nya blååtälängar såsom föreskrivits i motorvägsbeslutet.

20. Den hänskjutande domstolen har funnit det nödvändigt att fastställa huruvida ministern enligt lag kunde fastställa att Natura 2000-området inte skulle ta skada av projektet.

21. Vägbreddningen medför i sig att de befintliga blååtälängarna tar skada. I motorvägsbeslutet föreskrevs dock begränsande åtgärder i form av att anlägga en större yta med blååtälängar som hade bättre kvalitet än de befintliga ängarna. Ministerns ståndpunkt innebär att det, när ett projekt kan medföra skadliga effekter på en skyddad livsmiljö i ett Natura 2000-område, vid bedömningen av om området kommer att ta skada eller inte, är nödvändigt att ta hänsyn till att ett liknande eller större område med samma livsmiljötyp ska anläggas på en yta inom området som inte kommer att ta skada.

22. Enligt den hänskjutande domstolen följer det varken av livsmiljödirektivets ordalydelse eller av domstolens praxis hur den i artikel 6.3 föreskrivna bedömningen av om området skulle ta skada eller inte ska genomföras. Den hänskjutande domstolen har därför begärt ett förhandsavgörande beträffande följande frågor:

”1. Ska uttrycket ”det berörda området inte kommer att ta skada” i artikel 6.3 i [livsmiljödirektivet] tolkas så att det berörda området inte anses ta skada i ett fall där projektet påverkar en skyddad livsmiljö i detta område, om det i projektet också föreskrivs att man inom det berörda området anlägger en lika stor, eller större, yta med samma livsmiljötyp?

2. Om svaret på den första frågan är att uttrycket ”det berörda området inte kommer att ta skada” [under de förutsättningar som anges i första frågan] ska tolkas så att Natura 2000-området anses ta skada, ska då anläggandet av en ny yta med samma livsmiljötyp i det fallet betraktas som en sådan kompensationsåtgärd som avses i artikel 6.4 i direktivet?”

23. När beslutet om hänskjutande ankom till domstolen i förevarande mål var förfarandet i målet Sweetman så långt framskridet att målen inte kunde förenas. Förevarande mål vilandeförklarades därför för att ge parterna en möjlighet att yttra sig efter att domen i målet Sweetman hade meddelats.

24. Skriftliga yttranden har inkommit från en av klagandena i målet i den nationella domstolen (Stichting Overlast A2 Vught en omstreken) (nedan kallat Stichting), Förenade kungariket och Europeiska kommissionen. Dessa parter yttrade sig också muntligen vid förhandlingen den 11 december 2013, som framför allt fokuserade på begreppet ”begränsande åtgärder” i vägledningen respektive begreppet ”kompensationsåtgärder” i livsmiljödirektivet.



25. Med avseende på de faktiska omständigheterna i målet vid den nationella domstolen har både Stichting och kommissionen tagit upp det från vägbreddningsprojektet fristående Life+-projektet<sup>10</sup>, som har målsättningen att utöka och förbättra bland annat ytor med blåttåtelängar inom Natura 2000-området som livsmiljö för två fjärilsarter. Projektet, som är benämnt "Blues in the Marshes",<sup>11</sup> omfattar "170 hektar med nya naturaliserade livsmiljöer med gräsmarker" i den största delen av området (Vlijmens Ven och Moerputten). Projektet erhöll bidrag från Europeiska unionen i juni 2012 och är avsett att genomföras mellan den tidpunkten och december 2018.

## Bedömning

26. Den hänskjutande domstolen har ställt två tolkningsfrågor som kan sammanfattas på följande sätt. När ett projekt påverkar en befintlig yta med en skyddad livsmiljötyp i ett Natura 2000-område, tar området i sig skada i den mening som avses i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, om projektet har villkorats av att en ny yta (av samma eller större storlek) med samma livsmiljötyp ska anläggas inom området? Om så är fallet, ska anläggningen av denna nya yta betraktas som en kompensationsåtgärd i den mening som avses i artikel 6.4 i direktivet?

27. Dessa två frågor, vilka båda enligt min uppfattning bör besvaras jakande, samverkar på ett sätt som gör det lämpligt att bedöma dem tillsammans.

28. I detta avseende kan en kortfattad bedömning av artikel 6 i livsmiljödirektivet ge ett preliminärt svar. Enligt artikel 6.4 krävs kompensationsåtgärder när i) en bedömning enligt artikel 6.3 har gett ett negativt resultat, ii) alternativa lösningar saknas, och iii) en plan eller ett projekt måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse. Om man läser de två styckena tillsammans följer det därför av deras struktur att kompensationsåtgärder inte omfattas av artikel 6.3. Sådana åtgärder följer istället logiskt och kronologiskt på en negativ bedömning enligt bestämmelsen. Om bedömningen enligt artikel 6.3 tog hänsyn till sådana kompensationsåtgärder som avses i artikel 6.4 skulle dessa antingen a) inte räcka för att avvärja de skadliga effekterna, varför planen eller projektet inte skulle genomföras alls, eller b) godtas – tillsammans med planen eller projektet – utan något krav på att först överväga om det finns alternativa lösningar eller tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse för att fortsätta genomförandet. I båda fallen skulle artikel 6.4 sakna verkan. Ett sådant betraktelsesätt skulle således innebära att artikel 6 – vari punkten 4 uppenbarligen är avsedd att ha verkan – inte tolkades som en sammanhängande helhet, såsom krävs enligt gällande rättspraxis.<sup>12</sup>

29. Det är dock lämpligt att gå ett steg längre än denna relativt formella bedömning och undersöka bestämmelsens materiella innebörd. Före en sådan undersökning kan det dock vara till hjälp att bedöma begreppet "begränsande åtgärd" som, trots att det inte förekommer i lagtexten eller har definierats i rättspraxis, var föremål för utdragna diskussioner i domstolen i förevarande mål.

30. Det är allmänt vedertaget bland miljöexperter, och verkade också vara ostridigt bland de parter som yttrade sig vid den muntliga förhandlingen, att planer eller projekt som är ägnade att påverka miljön ska bedömas mot bakgrund av en "begränsningshierarki". Denna hierarki kan beskrivas mer eller mindre i detalj och uttryckas på olika sätt, men i huvudsak kan den sägas innebära att

10 — Enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 614/2007 av den 23 maj 2007 om det finansiella instrumentet för miljön (Life+) (EUT L 149, s. 1) ska miljöprojekt, bland annat sådana som rör skötsel och förvaltning av Natura 2000-områden i enlighet med livsmiljödirektivet, vara berättigade till finansiering (se skäl 5 i förordningen).

11 — "Blues in the Marshes – Habitat restoration & development for Scarce and Dusky Large Blue in the N2K area Vlijmens Ven, Moerputten and Bossche Broek" (LIFE11 NAT/NL/000770).

12 — Se domen i målet Sweetman, punkt 32.

”kompensation för kvarstående skada är en sista utväg och tillämpas först efter en bedömning av hur skada kan undvikas i första hand och sedan, om det inte är möjligt att undvika skada, hur skadan kan minimeras genom begränsande åtgärder.”<sup>13</sup> De tre huvudsakliga stegen, eller nivåerna, är således, i fallande prioritetsordning – undvik, begränsa, kompensera.<sup>14</sup>

31. I artikel 6 i livsmiljödirektivet finns en liknande hierarki, även om begränsande åtgärder som sådana inte nämns där. Först ska bevarandeåtgärder vidtas enligt artikel 6.1, närmare bestämt – i enlighet med artiklarna 1 a, 2.2 och 3.1 – sådana åtgärder som är nödvändiga för att ”bibehålla eller återställa en gynnsam status” hos livsmiljöer. Den nivån är således mycket högre än att bara undvika skada då den kräver aktivt underhåll eller till och med ökning av kvaliteten på eller utsträckningen av livsmiljöer. Därefter krävs enligt artikel 6.2 att lämpliga åtgärder vidtas för att förhindra en försämring eller störning. I avsikt att säkerställa samma skyddsnivå,<sup>15</sup> föreskrivs i artikel 6.3 att planer eller projekt endast ska godkännas om ”det berörda området inte kommer att ta skada”. Slutligen anges i artikel 6.4 att alla nödvändiga kompensationsåtgärder ska vidtas om en plan eller ett projekt, trots en negativ bedömning av konsekvenserna för området, måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse och det inte finns några alternativa lösningar.

32. Även om artikel 6 i livsmiljödirektivet inte särskilt nämner begränsande åtgärder kan det inte rimligen påstås att bestämmelsens struktur inte lämnar utrymme för sådana åtgärder i bestämmelsens struktur. Jag delar den uppfattning som har framförts av de parter som yttrat sig i målet samt generaladvokat Kokotts uppfattning i de ovan citerade avsnitten, nämligen att åtgärder som utgör en del av en plan eller ett projekt och som effektivt minimerar effekterna av planen eller projektet ska beaktas vid bedömningen av om planen eller projektet, i enlighet med artikel 6.3, kan medföra att området tar skada. Det förefaller dock uppenbart att artikel 6.1 kräver aktiv förvaltning för att bevara området, snarare än bara en frånvaro av skadliga effekter och att artikel 6.4 avser situationer i vilka de aktuella åtgärder som kan genomföras för att reducera de skadliga effekterna har visat sig vara otillräckliga inom ramen för bedömningen enligt artikel 6.3.

33. De parter som har yttrat sig i målet anser följaktligen att begreppet ”begränsande åtgärd” är relevant vid tillämpningen av artikel 6.3 i livsmiljödirektivet och skiljer sig från begreppet ”kompensationsåtgärd” i artikel 6.4. Dessutom motsvarar placeringen av artikel 6.3 i strukturen av artikel 6 som sådan platsen för ”begränsande åtgärd” eller ”minimering” i den allmänt vedertagna hierarkin för begränsande åtgärder.

34. Jag ska nu övergå till de tolkningsfrågor som den nationella domstolen har ställt. Den fråga som är föremål för prövning är i huvudsak huruvida en åtgärd av den art som är aktuell i målet vid den nationella domstolen utgör en begränsande åtgärd som (vilket är klarlagt) kan beaktas inom ramen för artikel 6.3 eller om den utgör en kompensationsåtgärd – och i sådana fall om den fortfarande kan beaktas inom ramen för artikel 6.3 eller om den bara kan beaktas inom ramen för artikel 6.4. Det har inte påståtts att en åtgärd av sådan art inte kan beaktas ens som kompensationsåtgärd, men det har gjorts gällande att de specifika åtgärder som är aktuella i målet vid den nationella domstolen inte ska beaktas vid bedömningen av vägbreddningsprojektets effekter, i den mån de i praktiken utgör normala skötsel- eller förvaltningsåtgärder för Natura 2000-området.

13 — Utdrag ur texten ”Biodiversity Offsetting Pilots 1– Guidance for developers” (mars 2012), som utfärdats av Department for Environment, Food and Rural Affairs i Storbritannien, punkt 16.

14 — Exempel på andra formuleringar är – undvik, minimera, kompensera; undvik, reducera, avhjälp; undvik inverkan, reducera oundviklig inverkan, utjämna kvarstående inverkan; eller (i närmare detalj) förbättra, undvik, minimera, återställ, kompensera, utjämna.

15 — Se domen i målet Sweetman, punkt 32 och där angiven praxis.

35. Till att börja med krävs därför två gränsdragningar – dels ska en gräns dras mellan begränsande åtgärder och kompensationsåtgärder och dels ska en gräns dras mellan åtgärder som kan beaktas inom ramen för artikel 6.3 i livsmiljödirektivet och åtgärder som endast kan beaktas inom ramen för artikel 6.4 i direktivet. Det kan inte göras gällande att de två gränserna principiellt sett är identiska.<sup>16</sup>

36. Den grundläggande språkliga skillnaden mellan att begränsa (eller minimera eller reducera) och att kompensera (eller utjämna) är knappast kontroversiell. Inom ramen för artikel 6.3 och 6.4 i livsmiljödirektivet bör en begränsande åtgärd vara en åtgärd som minskar de skadliga effekterna av en plan eller ett projekt i syfte att om möjligt säkerställa att (även om vissa obetydliga och/eller övergående effekter kanske inte helt avvärs) det ”berörda områdets integritet” som sådant inte kommer att ta skada. Till skillnad från detta är en kompensationsåtgärd en åtgärd som inte uppfyller detta mål inom ramen för planens eller projektets närmare gränser utan söker uppväga denna brist genom andra, positiva effekter i syfte att, åtminstone, undvika en skadlig nettoeffekt (och om möjligt uppnå en positiv nettoeffekt) inom ett bredare ramverk av något slag.<sup>17</sup>

37. Mot bakgrund av det ovanstående skulle jag i princip klassificera de åtgärder som är föremål för prövning i den nationella domstolen som kompensationsåtgärder. Utifrån beskrivningen av dem verkar det klarlagt att kvaliteten på och/eller utsträckningen av (några av) de befintliga blååtälängarna i Natura 2000-området kan komma att reduceras till följd av breddningen av riksväg A2. Det framgår att de aktuella ängarna riskerar att försämrats till följd av den (långsiktiga) ökning av kväveutsläppen som den ökade trafiken kommer att leda till och att man planerar att anlägga nya blååtälängar bortom den yta som kommer att påverkas av de ökade utsläppen, även om de åtgärder som tas eller planeras förvisso inte är avsedda att säkerställa en tillräcklig minskning av utsläppen eller hindra dem från att påverka blååtälängarna närmast motorvägen.

38. Jag delar därför inte den nederländska regeringens uppfattning att åtgärden att anlägga nya blååtälängar på annan plats inom Natura 2000-området är en begränsande åtgärd. Det är en kompensationsåtgärd.

39. Den slutsatsen innebär dock inte i sig själv att åtgärden inte kan beaktas inom ramen för artikel 6.3 i livsmiljödirektivet. I den bestämmelsen nämns varken begränsande åtgärder eller kompensationsåtgärder, utan bestämmelsen fokuserar på det resultat som ska uppnås – nämligen att det ”berörda områdets integritet” inte ska ta skada.

40. Den nederländska regeringen och Förenade kungarikets regering har gjort gällande att det ”berörda områdets integritet” ska betraktas som en helhet i form av en nettoförlust eller nettofördel. Det har ingen betydelse om en viss livsmiljö försvinner i en del av området, så länge en ny yta med samma livsmiljö av motsvarande (eller ännu hellre – större) storlek och kvalitet skapas på annan plats i området. Följaktligen kan, såsom framför allt Förenade kungariket har gjort gällande, en kompensationsåtgärd av detta slag beaktas inom ramen för artikel 6.3 i livsmiljödirektivet.

41. Jag kan hålla med om att det ”berörda områdets integritet” ska betraktas som helhet så tillvida att det är dess bestående grundläggande egenskaper som ska beaktas, snarare än obetydliga och övergående variationer i en viss livsmiljös kvalitet eller yta. Jag anser dock att en långsiktig försämring av en befintlig livsmiljö är något som med nödvändighet avser bestående grundläggande egenskaper, snarare än obetydliga och övergående variationer. Detsamma måste gälla för en verklig eller sannolik acceleration av en kvalitetsförsämring eller begränsning av en eventuell utökning av ytan (vilka båda förutspås i delar av det Natura 2000-område som är aktuellt i förevarande mål). I samtliga fall krävs enligt artikel 6.3 en bedömning ”med avseende på konsekvenserna för målsättningen med bevarandet

16 — Se punkt 39 nedan.

17 — Se även nedan punkterna 47 och 48.

av området”. I förevarande mål utgörs denna målsättning av en utökning av den yta som täcks av blååtelängar samt en förbättring av kvaliteten på dem. Om en försämring av det beskrivna slaget inte kan uteslutas måste det, enligt min uppfattning, fastställas att det ”befintliga områdets integritet”, mot bakgrund av målsättningen med dess bevarande”, *har* tagit skada.

42. Det faktum att nya ytor med samma livsmiljö skapas på annan plats i området saknar enligt min uppfattning betydelse i detta hänseende, även om det förväntas att nettoresultatet skulle vara positivt. Planen eller projektet medför trots detta skadliga effekter – som eventuellt är oåterkalleliga – på den befintliga livsmiljön och därmed på områdets integritet. Den nya livsmiljön kommer i viss utsträckning vara konstgjord och kommer under en viss, eventuellt relativt lång, inte att kunna utgöra en äkta livsmiljö. Förvisso, som Stichtings ombud anmärkte vid den muntliga förhandlingen, kan man inte med säkerhet anta att åtgärder för att skapa en ny yta med en viss livsmiljö någonsin skulle uppnå den önskade målsättningen och, med tillämpning av försiktighetsprincipen, är frånvaro av tvivel ett villkor för godkännande inom ramen för artikel 6.3 i direktivet.<sup>18</sup> Det går inte att garantera några resultat i intensivt förvaltade jordbruk och det går än mindre att garantera några resultat när man försöker uppmuntra naturen att gå sin gång. Domstolen har angett att det ur ett vetenskapligt perspektiv inte får finnas några kvarvarande tvivel om det ska kunna fastställas att det inte föreligger någon långvarig skadlig inverkan på ett områdes integritet. Samma krav måste enligt min uppfattning även gälla för förutsägelser om framgången av nya planerade ytor med anlagda livsmiljöer.

43. Jag låter mig inte övertygas av Förenade kungarikets argument att den ståndpunkt jag förordar i detta hänseende kan få det ”absurda” resultatet att en plan som medför skadliga effekter på en livsmiljö, skulle kunna godkännas enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, eftersom effekterna är för obetydliga för att utgöra en skadlig effekt på områdets integritet, medan en annan plan som innebär att en begränsad yta med viss livsmiljö som försämras genom planen ersätts av en större yta med samma livsmiljö, vilket därvid ger ett positivt nettoresultat, inte skulle kunna godkännas. För det första kan det, som jag nämnt tidigare, inte garanteras att den nya livsmiljön kommer att utvecklas framgångsrikt eller att nettoresultatet kommer att vara positivt. Således kanske Förenade kungarikets ståndpunkt inte är förenlig med försiktighetsprincipen. För det andra innebär det faktum att godkännande inte kan ges enligt artikel 6.3 inte i sig att godkännande inte kan ges i enlighet med artikel 6.4, vars ordalydelse uttryckligen omfattar kompensationsåtgärder.

44. Jag låter mig inte heller övertygas av den nederländska regeringens argument att även om ett projekt som breddningen av riksväg A2 utan tvekan kan uppfylla normen ”tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse” och därför skulle kunna godkännas enligt artikel 6.4 i livsmiljödirektivet till följd av de kompensationsåtgärder som genomförts, är det tveksamt att detta skulle vara fallet i fråga om ett privat projekt (till exempel en expansion av en grisfarm), även om det omfattade samma eller mer effektiva kompensationsåtgärder och således totalt sett gav samma eller till och med större fördelar. Det framgår att lagstiftaren har föreskrivit olika krav i artikel 6.3 och 6.4. Enligt artikel 6.3 kan alla projekt godkännas förutsatt att det berörda områdets integritet inte tar skada. Enligt artikel 6.4 kan projekt som inte bör godkännas enligt 6.3 ändå godkännas, förutsatt, bland annat, att de måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse. Det faktum att många – eller kanske till och med de flesta – privata projekt inte skulle uppfylla detta krav motiverar inte att en åtgärd som inte minimerar skadliga effekter på det berörda områdets integritet omklassificeras som en åtgärd som har sådan verkan.

45. I detta läge är det nödvändigt att på nytt undersöka det ytterligare argument som de närvarande medlemsstaterna gjorde gällande vid den muntliga förhandlingen, nämligen att artikel 6.4 i livsmiljödirektivet endast omfattar åtgärder som vidtas utanför det område som har tagit skada av planen eller projektet, eftersom nämnda artikel kräver att ”alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 *totalt sett förblir sammanhängande*” (min kursivering) ska vidtas.

18 — Se punkt 41 i domen i målet Sweetman (ovan) och punkt 35 i generaladvokat Kokotts förslag till avgörande i målet kommissionen mot Portugal (ovan).

46. Jag kan hålla med om att det av ordalydelsen i artikel 6.4 tydligt framgår att de aktuella kompensationsåtgärderna inte måste vidtas inom Natura 2000-området, utan kan avse andra områden i Natura 2000-nätverket.<sup>19</sup> Detta betyder dock inte att de endast får förekomma på dessa andra områden. En kompensationsåtgärd skiljer sig från begränsande, minimerande eller reducerande åtgärder på grund av sin natur och inte på grund av sin geografiska belägenhet. Även om skadliga effekter på ett områdes integritet sannolikt inte skulle begränsas genom åtgärder som vidtas i ett annat område, gäller inte denna logik i fråga om kompensation. En kompensationsåtgärd är, till sin natur, fristående från det som den avser att kompensera, medan en begränsande åtgärd med nödvändighet har ett samband med det som den är avsedd att begränsa. Det faktum att kompensationsåtgärder kan komma att genomföras någon annanstans än i det berörda området, innebär inte att de inte kan genomföras inom (eventuellt en annan del av) området. Det är inte heller mindre sannolikt att en åtgärd skulle skydda Natura 2000 som en sammanhängande helhet om den genomfördes inom det berörda området än om den genomfördes i en annan del av Natura 2000-nätverket (om något skulle det vara mer sannolikt att detta skulle vara fallet). Jag finner inte heller något i ordalydelsen i artikel 6.4 som övertygar mig om motsatsen.

47. En annan relevant synpunkt som har framförts, men som rör faktiska omständigheter som endast kan fastställas av den behöriga nationella domstolen, är förhållandet mellan anläggningen av nya ytor med blåtåtelängor som ett villkor för att genomföra motorvägsbreddningen och anläggningen av sådana ytor inom ramen för Life+-projektet som jag nämnde i ovan i punkt 25. Om jag förstår deras yttranden korrekt har Stichting och kommissionen gjort gällande att villkoret i artikel 6.2 i motorvägsbeslutet faktiskt kanske inte utgjorde ett nytt villkor för att genomföra projektet utan snarare att syftet i själva verket var att stödja sig på de positiva effekterna av Life+-projektet för att utjämna de skadliga effekterna av motorvägsbreddningen.

48. Om detta ansågs vara fallet, skulle det enligt min uppfattning inte vara möjligt att betrakta de åtgärder som är aktuella i det nationella målet som kompensationsåtgärder i den mening som avses i artikel 6.4 i livsmiljödirektivet. Life+-projektet i fråga verkar falla inom ramen för de bevarandeåtgärder och förvaltningsplaner som krävs enligt artikel 6.1 i direktivet. Artikel 6.3 avser uteslutande planer och projekt ”som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område” och kräver att de ska bedömas ”med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området”. Jag tolkar detta så att målsättningen och förvaltningen ska anses utgöra en del av ”områdets integritet”, utifrån vilken effekterna av planen eller projektet ska bedömas. De kan inte samtidigt fungera som (en begränsande aspekt av) en del av planen eller projektet i sig. Detsamma måste i ännu högre grad gälla när en plan eller ett projekt som redan har bedömts enligt artikel 6.3 blir föremål för en ny undersökning inom ramen för artikel 6.4.

49. Min åsikt är därför att åtgärder av den art som har beskrivits i beslutet om hänskjutande saknar relevans för bedömningen av huruvida en plan eller ett projekt, vid tillämpningen av artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, har skadliga effekter på det berörda områdets integritet, men att de kan beaktas vid tillämpningen av artikel 6.4, förutsatt att de särskilt avser planen eller projektet och inte utgör en del av en förvaltnings- eller bevarandeplan som ska genomföras i vilket fall som helst. Följaktligen är det inte strängt nödvändigt att bedöma vilka krav som skulle behöva uppfyllas för att en annan sorts åtgärd ska beaktas inom ramen för artikel 6.3. Icke desto mindre kan det vara värdefullt att kortfattat ange kärnan i dessa krav, särskilt med avseende på två aspekter som kanske ännu inte har angetts uttryckligen i domstolens praxis. Med avseende på kraven delar jag i stort sett den uppfattning som de närvarande medlemsstaterna framförde vid den muntliga förhandlingen.

19 — I praktiken är det sannolikt att sådana andra områden, med avseende på geografisk närhet och livsmiljötyp, ska ha en särskilt nära anknytning till det berörda området om det totalt sett ska förbli sammanhängande.

50. Å ena sidan hänger en begränsande åtgärd inte bara samman med de effekter den är avsedd att begränsa – så att det måste vara fråga om samma område och samma livsmiljötyp – utan den måste också, för att kunna beaktas inom ramen för artikel 6.3, utgöra en ingående del av den plan eller det projekt som övervägs. Såsom Förenade kungariket angav kan åtgärden ingå i den ursprungliga planen eller det ursprungliga projektet, eller tillfogas som ett ytterligare villkor vid ett senare tillfälle (dock innan planen eller projektet godkänns) för att hantera förutsedda effekter. Enbart det faktum att en åtgärd är ägnad att begränsa effekterna av en plan eller ett projekt räcker dock inte. Den måste också särskilt avse just den planen eller det projektet och inte utgöra en del av ett fristående ramverk.

51. Å andra sidan är det en nödvändig följd av det ovanstående att åtgärderna ska utgöra ett bindande villkor för planens eller projektets genomförande för att den eller det ska godkännas. Vidare (vilket, så att säga, utgör myntets baksida) får det inte vara fråga om åtgärder som kan utkrävas för det fall planen eller projektet inte godkänns. Det innebär inte att de inte kan genomföras om planen eller projektet inte godkänns (eftersom de naturligtvis kan ha ett annat, fristående, värdefullt syfte) utan endast att de inte kan betraktas som särskilt ingående i planen eller projektet om de i realiteten är föremål för andra fristående rättsliga krav.

### **Förslag till avgörande**

52. Mot bakgrund av anförda överväganden föreslår jag att domstolen besvarar de tolkningsfrågor som Raad van State har ställt på följande sätt:

- 1) När ett projekt påverkar en befintlig yta med en skyddad livsmiljötyp i ett Natura 2000-område ska området i sig anses skadat i den mening som avses i artikel 6.3 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, även om projektet har villkorats av att en ny yta (av motsvarande eller större storlek) med samma livsmiljötyp ska anläggas inom området. Projektet kan således inte godkännas inom ramen för den bestämmelsen.
- 2) I dessa förhållanden kan anläggningen av den nya ytan betraktas som en kompensationsåtgärd i den mening som avses i artikel 6.4 i samma direktiv, förutsatt att den har en specifik anknytning till projektet i fråga och annars inte skulle genomföras inom ramen för den dagliga förvaltningen av området i enlighet med artikel 6.1 eller 6.2. Om så är fallet kan projektet genomföras förutsatt att samtliga villkor och krav som föreskrivs i artikel 6.4 uppfylls eller efterlevs.