



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Katarina Jakobsson

Medlemsstaternas skyldigheter  
enligt EU:s områdesskydd  
- särskilt om de intressekonflikter  
som kan uppstå

Examensarbete  
30 högskolepoäng

Handledare  
Annika Nilsson

Ämnesområde  
Miljörätt

Termin  
VT-12

# Innehåll

<b>SUMMARY</b>	<b>1</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>3</b>
<b>FÖRORD</b>	<b>5</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>6</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>7</b>
1.1 Inledning och syfte	7
1.2 Frågeställningar	8
1.3 Metod och material	8
1.4 Avgränsningar	9
1.5 Terminologi	10
1.6 Disposition	11
<b>2 RÄTTSLIGA OCH TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER</b>	<b>12</b>
2.1 En sammanhängande helhet	12
2.2 Medlemsstaternas skyldighet att vidta åtgärder enligt fågelskyddsdirektivet	13
2.3 Medlemsstaternas skyldighet att vidta åtgärder enligt habitatdirektivet	14
2.4 Implementering av sekundärrätten	15
<b>3 MEDLEMSSTATERNAS SKYLDIGHET ATT UTSE SSO OCH SBO</b>	<b>17</b>
<b>3.1 Klassificering enligt fågelskyddsdirektivet</b>	<b>17</b>
3.1.1 Sociala och ekonomiska intressen	17
3.1.2 Rekreationsintressen	19
3.1.3 Indirekta hänsyn till sociala och ekonomiska kriterier	20
3.1.4 Ornitologiska kriterier	21
3.1.5 Minskning av ett skyddat område	22
3.1.5.1 Intresse överordnat det ekologiska	22
3.1.5.2 Perspektiv	23
<b>3.2 Klassificering enligt habitatdirektivet</b>	<b>24</b>
3.2.1 Ekonomiska hänsyn	24

3.2.2	Rätt till kommunalt självstyre/neka samtycke	24
<b>3.3</b>	<b>Slutsats</b>	<b>25</b>
<b>4</b>	<b>NÄR FÅR AKTIVITETER TILLÅTAS I SSO OCH SBO</b>	<b>27</b>
<b>4.1</b>	<b>Förutsättningar för konsekvensbedömning</b>	<b>27</b>
4.1.1	Planer och projekt	27
4.1.1.1	Fortlöpande underhållsåtgärder	28
4.1.2	Försiktighetsprincipen	28
4.1.2.1	Betydande påverkan	29
4.1.3	Att undanta verksamheter från konsekvensbedömning	30
4.1.4	Bedömning före formellt skydd	30
<b>4.2</b>	<b>Striktare åtgärder</b>	<b>31</b>
<b>4.3</b>	<b>Förutsättningar för godkännande av projekt och krav på bedömningen</b>	<b>32</b>
4.3.1	Kumulativa effekter	32
4.3.2	Försiktighetsprincipen	33
4.3.3	Tillräcklig utredning	33
<b>4.4</b>	<b>Slutsats</b>	<b>34</b>
<b>5</b>	<b>FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR AKTIVITETER VID NEGATIV KONSEKVENSBEDÖMNING</b>	<b>35</b>
<b>5.1</b>	<b>Undantag enligt artikel 6.4 habitatdirektivet</b>	<b>35</b>
5.1.1	Kompensationsåtgärder	36
5.1.2	Prioriterade livsmiljöer	36
<b>5.2</b>	<b>Utredning enligt artikel 6.3 habitatdirektivet</b>	<b>37</b>
5.2.1	EU:s domstol	37
5.2.2	Kommissionen	38
<b>5.3</b>	<b>Alternativa lösningar</b>	<b>38</b>
5.3.1	EU:s domstol	38
5.3.2	Kommissionen	39
5.3.2.1	Kostnadseffektivitet och produktivitet	39
5.3.2.2	Utnyttjande av befintliga anläggningar	41
<b>5.4</b>	<b>Tvingande orsaker av väsentligt allmänintresse</b>	<b>42</b>
5.4.1	EU:s domstol	42
5.4.2	Kommissionen	42
5.4.2.1	Tvingande hänsyn	42
5.4.2.2	Hälsa, allmän säkerhet eller miljö	43
5.4.2.3	Regional, social och ekonomisk utveckling	44
5.4.2.4	Nationell ekonomisk utveckling eller av gemenskapsbetydelse	45
<b>5.5</b>	<b>Slutsats</b>	<b>46</b>
<b>6</b>	<b>SAMMANFATTANDE DISKUSSION</b>	<b>49</b>

<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>52</b>
<b>RÄTTSFALLSFÖRTECKNING</b>	<b>55</b>

# Summary

This paper examines the EU Member States' obligations in connection with the designation of special protection areas and special areas of conservation under the Wild Birds- and the Habitats Directive. The primary objective of the directives is to create a coherent ecological network of protected areas, Natura 2000. The paper demonstrates that Member States may consider only ornithological criteria when proposing areas to be protected in accordance with the Wild Birds Directive. Pursuant to both the Wild Birds- and the Habitats Directive those provisions that provide for economic and social considerations should not apply when Member States propose areas, in order to ensure that the commission receives an exhaustive list and that the aims of the directives are met. Therefore the only discretion Member States have when proposing areas is subject to ornithological criteria, which a large number of rulings by European Court of Justice (ECJ) show. Other considerations than the strictly ornithological should instead be considered when applying the derogation clause of article 6.4 in the Habitats Directive.

This paper also examines the meaning of the protection under the directives. It demonstrates that special protection areas and special areas of conservation are subject to high standards of protection and that the Precautionary Principle has a prominent place in the ECJ' case law. An impact assessment should take place when it cannot be excluded on objective criteria that a project might impact on a protected area. The protection of the Habitats Directive has a retroactive effect which means that an assessment is required both for existing and on-going and maintenance measures, making it difficult for Member States to exempt from the provision that an impact assessment should be conducted. The cumulative effect must be assessed and this entails that also other measures which impact on the area should be taken into consideration. The directive also has extra-territorial reach, which means that projects both within and without the protected area are subject to an impact assessment. Member States are also obligated to protect areas, which have been proposed but not yet adopted on the Commissions' list of sites of Community importance and which not yet have been formally designated by the Member States as special protection areas and special areas of conservation. Permission may be given by national authorities for activities close to these areas only when it can be excluded that there will be an impact on the area and this in turn places real demands on the impact assessment of the national authorities involved. Since an impact assessment may be waived only if the objectives of the directives are not affected then the requirements the provision for conservation will be suitably met in this regard.

The paper also focuses on the conflict of interests which the directive entails regarding the derogations of protection. With the Habitats Directive the member states were given the possibility to derogate from the provisions of the directives for imperative reasons of overriding public interest including economic and social considerations. In order to derogate the Member State has to prove to the commission the absence of alternative

solutions and promise compensatory measures. The role of the Commission is to provide opinions on the derogations of the Member States at their request. This paper examines the conditions for derogating from the directives, in theory as well as in practice, from ECJ case law and the Commissions' opinions, and concludes that there is a lack of case law from ECJ, and that the derogations have been liberally interpreted by Member States as well as by the Commission. The conclusion of this paper is that the introduction and implementation of the Habitats Directive has resulted in the interests of social and economic development in Member States having been upgraded in relation to the conservation objectives of the directives from an ecologically conservationist perspective.

# Sammanfattning

Uppsatsen undersöker EU-medlemsstaternas skyldigheter i samband med klassificering av särskilda skydds- och bevarandeområden enligt fågelskydds- respektive habitatdirektivet. Direktivens främsta mål är att skapa ett sammanhängande ekologiskt nätverk, Natura 2000. Uppsatsen har visat att medlemsstaterna endast får beakta ornitologiska kriterier när de föreslår områden som ska beredas skydd enligt fågelskyddsdirektivet. Vid tillämpning av såväl fågelskydds- som habitatdirektivet gäller att de artiklar som stadgar ekonomiska och sociala hänsyn inte får tillämpas när medlemsstaterna föreslår områden, för att kommissionen ska tillförsäkras en uttömmande lista och att direktivens mål ska uppfyllas. Skönsutrymme saknas för medlemsstaterna, vilket ett stort antal avgöranden av EU:s domstol visar. Andra hänsyn ska istället beaktas vid tillämpning av undantaget i artikel 6.4 habitatdirektivet, enligt domstolen.

Uppsatsen visar även att höga krav ställs på skyddet i särskilda skydds- och bevarandeområden och att försiktighetsprincipen har en framträdande plats i domstolens praxis. En konsekvensbedömning ska vidtas, när det inte kan uteslutas med tillämpning av objektiva kriterier att ett projekt riskerar att påverka området. Skyddet har retroaktiv verkan och en bedömning krävs både vid befintliga verksamheter och vid fortlöpande underhållsåtgärder, vilket gör det svårt för medlemsstaterna att undanta projekt från en konsekvensbedömning. Det är de kumulativa effekterna som ska bedömas vilket innebär att andra aktiviteter i området ska tas i beaktning. Direktivens skydd har extraterritoriell verkan vilket innebär att både projekt i och utanför områdena påverkas av kravet på konsekvensbedömning. Det finns även en skyldighet att skydda de områden som har föreslagits till kommissionen men ännu inte antagits på kommissionens lista över områden av gemenskapsintresse och formellt utsetts av medlemsstaterna till särskilda skydds- och bevarandeområden. Aktiviteter får tillåtas i eller i anslutning till ett särskilt skydds- eller bevarandeområde endast då nationella myndigheter har försäkrat sig om att området inte kommer att påverkas, vilket ställer höga krav på nationella myndigheters konsekvensbedömning. Eftersom en konsekvensbedömning får uteslutas endast då direktivens målsättning inte äventyras, tillgodoses direktivens bevarandeintressen väl i detta avseende.

Uppsatsen fokuserar även på de intressekonflikter som direktiven rymmer avseende inskränkningar i skyddet. Genom habitatdirektivet infördes en möjlighet för medlemsstaterna att bevilja undantag från fågelskydds- och habitatdirektivens skydd av tvingande orsaker med väsentligt allmänintresse, inbegripet ekonomiska och sociala hänsyn. För att medlemsstaterna ska få bevilja undantag krävs att alternativa lösningar saknas och att medlemsstaterna utlovar kompensationsåtgärder. Kommissionen har till uppgift att på begäran av medlemsstaterna yttra sig över de undantag som medlemsstaterna avser att medge. Uppsatsen undersöker förutsättningarna för undantag, i teorin såväl som i praktiken, och kommer till slutsatsen att det råder avsaknad av uttömmande praxis från

EU:s domstol på området och att undantaget har tolkats generöst av såväl medlemsstaterna som av kommissionen. Jag kommer till slutsatsen att habitatdirektivets införande och tillämpning har inneburit att intresset av ekonomisk och social utveckling har uppgraderats i förhållande till direktivens ekologiska bevarandebestånd.



# Förord

Jag vill tacka min handledare, professor Annika Nilsson, för värdefulla kommentarer under arbetet med denna uppsats. Ett tack vill jag även rikta till bibliotekarierna vid Juridicum som har bidragit med användbara tips vid informationssökningen. Jag vill också tacka lärare och kurskamrater för en mycket rolig och lärorik tid på Juridicum i Lund, såväl som min familj och mina vänner för deras stöd och uppmuntran.

*Katarina Jakobsson*

Lund i juni 2012

# Förkortningar

EU	Europeiska unionen
EU:s domstol/domstolen	Europeiska unionens domstol
EUF	EU-fördraget
FEUF	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Fågelskyddsdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar
Habitatdirektivet	Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter
MKB-direktivet	Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt
SBO	Särskilda bevarandeområden
SSO	Särskilda skyddsområden

# 1 Inledning

## 1.1 Inledning och syfte

Syftet med arbetet är att undersöka hur Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar (fågelskyddsdirektivet) och Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (habitatdirektivet) ska tolkas avseende de möjligheter som EU:s medlemsstater har att utse områden och tillåta aktiviteter i och i anslutning till särskilda skyddsområden (SSO) och särskilda bevarandeområden (SBO).<sup>1</sup> Habitatdirektivet har betraktats som den viktigaste av EU:s rättsakter på naturskyddsområdet och det Natura 2000-nätverk som upprättats genom direktivet bestod år 2010 av 18 % av EU:s landterritorium.<sup>2</sup> En enhetlig tillämpning inom EU:s medlemsstater anser jag är grundläggande för att direktivens mål ska uppfyllas på ett tillfredställande sätt. Om medlemsstaterna gör skilda tolkningar medför det att syftet med direktiven inte uppfylls och det kan få återverkningar på andra delar av unionsrätten. Bevarandet av naturen som en gemensam angelägenhet ställer större krav på en korrekt implementering, vilket framhålls i den miljörättsliga doktrinen.

Med anledning av det stora antalet avgöranden av EU:s domstol som gäller de båda direktiven, såväl i form av fördragsbrottstalan som av förhandsavgöranden, är det intressant att undersöka vad skyddet innebär och vilka förpliktelser som direktiven enligt domstolen ålägger medlemsstaterna.

Ett av EU:s mål är enligt beslut av Rådet att hindra utvecklingen av minskad biologisk mångfald inom EU:s territorium senast år 2020 samt att år 2050 bereda tillräckligt skydd för den biologiska mångfalden och de ekosystemtjänster som den bidrar till.<sup>3</sup> Enligt Europaparlamentet är biologisk mångfald den viktigaste indikatorn på god miljöstatus och minskad biologisk mångfald riskerar att utarma och oåterkalleligt skada naturen. Europaparlamentet framhåller i samband med detta vikten av att

---

<sup>1</sup> Direktiven bygger huvudsakligen på internationella förpliktelser i form av 1971 års Ramsarkonvention (Våtmarkskonventionen) och 1979 års Bernkonvention (Konvention om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö).<sup>1</sup> Övrig internationell reglering på området är Bonnkonventionen om bevarande av arter från 1979, Rio de Janeirokonventionen om biologisk mångfald från 1992, Salzburgkonventionen om bevarande av Alperna från 1991, Canberrakonventionen om bevarande av marina levande resurser i Antarktis från 1980 och Pariskonventionen om förhindrande av ökenspridning från 1994,<sup>1</sup> vilka dock inte behandlas i detta arbete.

<sup>2</sup> Langlet, David & Mahmoudi, Said: *EU:s miljö rätt*, 3 uppl., Stockholm: 2011, s. 361, 367f.

<sup>3</sup> Krämer, Ludwig: *EU Environmental Law* seventh edition, London: 2011, s. 182, se KOM(2010)4 och Rådets beslut 7536/10 från den 16 mars 2010.

Natura 2000- lagstiftningen genomförs och tillämpas korrekt i medlemsstaterna.<sup>4</sup>

Mitt syfte är även att specifikt undersöka vilka intressekonflikter som de aktuella direktiven inrymmer med särskilt fokus på direktivens mål och intresset av att skydda och bevara naturen i förhållande till den ekonomiska utvecklingen, som är ett annat starkt skyddat intresse inom EU.

## 1.2 Frågeställningar

- Jag avser att undersöka vilka skyldigheter medlemsstaterna har när de utser särskilda skyddsområden enligt fågelskyddsdirektivet respektive särskilda bevarandeområden enligt habitatdirektivet.
- En fråga som jag även ska behandla är vilka förutsättningar som avgör om medlemsstaterna får tillåta aktiviteter i form av planer eller projekt i eller i anslutning till ett särskilt skydds- eller bevarandeområde.
- Uppsatsen fokuserar även på frågan om hur undantagen från direktivens skydd bör tolkas och vad de innebär för vilket skydd områdena får i praktiken.
- En ytterligare fråga som jag ska diskutera i detta arbete är hur tolkningarna av EU:s domstol respektive kommissionen överensstämmer med direktivens mål och vilka intressen som ges företräde i konflikten mellan att skydda och bevara naturvärden respektive att främja ekonomisk, social, nationell och regional utveckling.

## 1.3 Metod och material

Materialet består till största delen av avgöranden av EU:s domstol, både i form av förhandsavgöranden om tolkningen av direktiven och i form av talan om fördragsbrott för medlemsstaterna. Min avsikt har varit att identifiera principerna som framkommit snarare än att redogöra för omständigheterna i ett visst avgörande. De avgöranden som jag har valt att lyfta fram är de som jag funnit relevanta och som har väckt mitt intresse inom ramen för frågeställningarna. Det är både avgöranden som förekommer i doktrin och som jag funnit genom egna sökningar. Urvalet strävar efter att ge en bild av gällande rätt utifrån domstolens tolkning av direktiven.

Kommissionens tolkning av direktiven är av betydelse eftersom de har en roll såväl vid fördragsbrottstalan som vid tillämpning av habitatdirektivet när medlemsstaterna ska bevilja undantag från skyddet efter yttrande från kommissionen. Med anledning av det har jag valt att

---

<sup>4</sup> (2009/2108(INI)) ”Tillämpningen av EU-lagstiftning som syftar till att bevara biologisk mångfald”, Europaparlamentets resolution av den 21 september 2010 om tillämpningen av EU-lagstiftning som syftar till att bevara biologisk mångfald, p. 1,2,17.

studera kommissionens två vägledande tolkningsdokument samt de yttranden som gjorts enligt artikel 6.4 i habitatdirektivet och funnits tillgängliga på engelska, vilket är femton utav totalt sjutton publicerade yttranden.

Frågeställningarna besvaras med hjälp av juridisk metod som innebär att rättskällorna lagstiftning, praxis och doktrin analyseras. Förarbetena har mindre betydelse inom EU-rätten än inom svensk nationell rätt och därför har jag valt att lämna dessa utanför. Jag har valt att jämföra direktiven med avgöranden av EU:s domstol, uppfattningar i doktrinen, kommissionens vägledande dokument och yttranden som behandlar frågan om när undantag får tillämpas. Genom att analysera nämnda material har min avsikt varit att lyfta fram likheter och skillnader i domstolens och kommissionens tolkning av direktiven. Domstolens uppfattning är intressant eftersom den är EU-rättens främsta uttolkare som därmed ska vägleda medlemsstaterna. Kommissionens tolkning och tillämpning av direktiven är intressant med anledning av kommissionens uppgifter som är att inleda talan om fördragsbrott och att på begäran av medlemsstaterna yttra sig över när undantag kan tillåtas.

## 1.4 Avgränsningar

Avgränsningar har varit nödvändiga med hänsyn till arbetets omfattning. Undersökningen fokuserar på områdesskyddet som regleras i fågelskydds- och habitatdirektiven och är begränsad till de artiklar som reglerar medlemsstaternas skyldighet att utse och skydda SSO och SBO samt de artiklar som reglerar när inskränkningar i skyddet får tillåtas. I fågelskyddsdirektivet är det artiklarna 2-4 som är i uppsatsens fokus och i habitatdirektivet artiklarna 2-7. Det specifika artskydd som regleras i de båda direktiven lämnas på grund av utrymmesskäl utanför denna framställning. Medfinansiering från EU av skyddade områden kan ske enligt artikel 8 i habitatdirektivet och är en viktig aspekt för medlemsstaternas möjlighet att uppfylla direktivens mål, men behandlas inte i detta arbete.<sup>5</sup>

Hur ett SSO eller SBO ska skötas samt vilka skyddsåtgärder som krävs enligt direktiven har jag valt att inte fokusera ingående på för att istället diskutera under vilka förutsättningar aktiviteter kan tillåtas i eller i anslutning till ett skyddat område. Detta innebär att tolkningen av artikel 6.3-4 habitatdirektivet är i fokus och att artikel 6.1-2, som gäller förvaltningsåtgärder, behandlas översiktligt.

I artikel 6.4 i habitatdirektivet, som kan medge undantag från direktivens skydd, anges att kompensationsåtgärder ska vidtas för att en medlemsstat ska kunna göra undantag från direktivens skydd. Vilken redogörelse för kompensationsåtgärder som krävs av medlemsstaterna samt vad dessa kompensationsåtgärder kan innebära har jag valt att inte ingående behandla i denna uppsats på grund av utrymmesskäl. Istället fokuserar jag i

---

<sup>5</sup> KOM(2009) 358 slutlig, Bryssel den 13.7.2009. Sammanfattande rapport från kommissionen till Rådet och Europaparlamentet om bevarandestatus för livsmiljöer och arter i enlighet med artikel 17 i direktivet om bevarande av livsmiljöer s. 16.

artikel 6.4 på de övriga rekvisiten för undantag som är av avsaknad av alternativa lösningar, tvingande orsaker och allmänintresse.

Jag har valt att inte undersöka den svenska implementeringen och regleringen av direktiven, som återfinns i 7 kap. 27-29b §§ miljöbalken, eftersom mina frågeställningar rör direktivens tolkning och krav i förhållande till samtliga medlemsstater. Direktiven anses dock ha stor betydelse för naturvärdenas intressen i Sverige vid sidan av de nationella skyddsformerna och i Sverige finns i dag fler än 4000 Natura 2000-områden. De nationella skyddsformerna, exempelvis *naturreservat*, kan inrättas av kommuner och hänsyn ska även tas till enskilda intressen<sup>6</sup>, vilket kan göra att flera intressekonflikter uppstår. I detta avseende är fördelarna med *direktivens skyddsformer* att det är statens uppgift att inrätta SSO och SBO och att förpliktelseerna mot EU är tydliga.<sup>7</sup>

## 1.5 Terminologi

I detta avsnitt definieras de centrala begrepp som jag har använt i syfte att tydliggöra för läsaren vilken innebörd jag har lagt i begreppen. *Hållbar utveckling* har definierats som att utvecklingen är hållbar om den tillgodoser dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillgodose sina behov.<sup>8</sup> Det handlar om att anlägga långsiktiga tidsperspektiv på förvaltningen av naturresurser samt att beakta den nära relationen mellan ekologiska, sociala och ekonomiska faktorer i utvecklingen.<sup>9</sup>

Målsättningen *biologisk mångfald* innebär en strävan efter variation bland levande organismer av alla ursprung och innefattar mångfald av ekosystem samt mångfald inom och mellan arter.<sup>10</sup> Habitatdirektivets mål är att ett sammanhängande ekologiskt nät av SBO ska inrättas under beteckningen *Natura 2000*. Nätet Natura 2000 omfattar även de SSO som har utsetts med stöd av fågelskyddsdirektivet och som ska göra det möjligt att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus för de djur- och växtarter som återfinns i bilagorna 1 och 2 till habitatdirektivet.<sup>11</sup>

*Habitat/livsmiljö* är land- eller vattenområden som kännetecknas av särskilda geografiska, abiotiska och biotiska egenskaper, oavsett om de är naturliga eller delvis naturliga.<sup>12</sup>

*Område av gemenskapsintresse* innebär i detta sammanhang ett område som, i den biografiska region eller i de biografiska regioner det tillhör, bidrar väsentligt till att behålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos någon av livsmiljöerna i bilaga 1 eller av arterna i bilaga 2 till habitatdirektivet, som även kan bidra väsentligt till att nätet

---

<sup>6</sup> Lundell, Bengt: Speciell förvaltningsrätt, 18 uppl., Malmö: 2011, s. 50, 59.

<sup>7</sup> Rubenson, Stefan: Miljöbalken, den nya miljöretten, 4 uppl., Stockholm: 2008, s. 92.

<sup>8</sup> Brundtlandkommissionens rapport: "Our common future: Report of the World Commission on Environment and Development", UN Doc.A/42/427, kap.2 (vi), st.1.

<sup>9</sup> Langlet & Mahmoudi, 2011 s. 63f.

<sup>10</sup> Konvention om biologisk mångfald, SÖ 1993:77, Langlet & Mahmoudi, 2011, s. 356.

<sup>11</sup> Dir. 92/43/EEG art.3.

<sup>12</sup> Ibid art. 1(b).

Natura 2000 blir sammanhängande och som bidrar väsentligt till bibehållandet av den biologiska mångfalden inom de regioner som avses.<sup>13</sup>

*Livsmiljötyper av gemenskapsintresse* är miljöer som minskar eller riskerar att försvinna inom sitt naturliga utbredningsområde. *Prioriterade livsmiljötyper* är miljöer som riskerar att försvinna från EU:s territorium och för vilka EU har ett särskilt ansvar.<sup>14</sup>

*Särskilt skyddsområde* är ett område som har utsetts av en medlemsstat enligt fågelskyddsdirektivet med anledning av dess lämplighet för bevarandet av vilda fåglar som skyddas av direktivet.<sup>15</sup> *Särskilt bevarandeområde* är ett område av gemenskapsintresse som medlemsstaterna har utsett genom lagar, andra författningar eller avtal med stöd av habitatdirektivet och där nödvändiga åtgärder genomförs för att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöerna eller arterna för vilka området har utsetts.<sup>16</sup>

Vissa utav avgörandena av EU:s domstol, som jag refererar till, saknar namn. Jag har valt att benämna dessa inom citationstecken för att läsaren bättre ska kunna följa avgörandet i slutsatser och analys. Vissa av domstolens avgöranden har vedertagna namn som används i doktrinen och då har jag valt att använda dessa. Med *domstolen* avser jag EU:s domstol.

## 1.6 Disposition

I följande avsnitt (2) introduceras läsaren för de i detta arbete centrala artiklarna i de båda direktiven. Avsnittet presenterar direktivens bakgrund, mål och syften och vilka teoretiska utgångspunkter som har legat till grund för arbetet. Avsnittet som följer (3) innehåller en analys av EU-rätten med utgångspunkt i praxis från EU:s domstol angående hur medlemsstaterna utser områden och de invändningar som medlemsstaterna har använt sig av när de har velat avstå från att klassificera ett specifikt område enligt fågelskydds- respektive habitatdirektivet. Följande kapitel (4) behandlar innebörden av skyddet enligt direktiven och utreder med utgångspunkt i domstolens praxis vilka krav som ska ställas med fokus på artikel 6.3 i habitatdirektivet som är tillämplig på såväl SSO som SBO. Därefter följer ett avsnitt (5) som beskriver och analyserar undantaget i artikel 6.4 habitatdirektivet med stöd i hur EU:s domstol respektive kommissionen har tolkat inskränkningarna i skyddet.

Uppsatsen har en löpande analys och varje kapitel avslutas med en slutsats där resonemang från doktrin framgår tillsammans med egna reflektioner. Den avslutande delen (6) innehåller en sammanfattande diskussion av de slutsatser jag har dragit utifrån materialet med utgångspunkt i mina frågeställningar.

---

<sup>13</sup> Ibid art. 1(k).

<sup>14</sup> Langlet & Mahmoudi, 2011, s. 361f.

<sup>15</sup> Dir. 2009/147/EG art. 4.1.

<sup>16</sup> Dir. 92/43/EEG art 1(l).

## 2 Rättsliga och teoretiska utgångspunkter

### 2.1 En sammanhängande helhet

Fågelskyddsdirektivet 79/409/EG från 1979 var det första omfattande EU-direktivet på miljörettens område. Direktivet omnumrerades från den 14 februari 2010 till 2009/147/EG efter att ha ändrats i flera omgångar på ett väsentligt sätt.<sup>17</sup> Direktivet omfattar samtliga naturligt förekommande arter av vilda fåglar inom EU:s gränser.<sup>18</sup> Ansvar för att bevara fågelarterna är gemensamt för medlemsländerna och sträcker sig över hela EU:s gränser. Det är således inte tillräckligt att en medlemsstat vidtar åtgärder för att endast bevara de arter som förekommer på dess territorium, vilket följer av fjärde preambeln och uttalanden från EU:s domstol om att fågelskydd är ett gränsöverskridande miljöproblem som kräver gemensamma insatser.<sup>19</sup> Med anledning av det ställer kommissionen strikta krav på medlemsstaternas implementering.<sup>20</sup> Miljöskyddet har delvis överförts till EU, vilket innebär att både medlemsstaterna och EU har lagstiftningsbefogenhet på området. Att skyddet i direktiven är gränsöverskridande leder även till att subsidiaritetsprincipen uppfylls, och att EU:s kompetens på området blir påtaglig.<sup>21</sup>

Fågelskyddsdirektivets mål i fråga om områdesskyddet är att skydda den biologiska mångfalden. Det ska göras genom att skydda, bevara och återställa tillräckligt varierande och stora livsmiljöer för samtliga fågelarter som förekommer naturligt inom medlemsstaternas europeiska territorium. Målet ska uppfyllas genom att medlemsländerna avsätter skyddade områden, vidtar underhålls- och skötselåtgärder inom och utanför de skyddade områdena samt återställer förstörda biotoper och skapar nya.<sup>22</sup> Målet är även att de skyddade områdena ska utgöra en sammanhängande helhet.<sup>23</sup>

Habitatdirektivet 92/43/EEG infördes efter fågelskyddsdirektivet, och dess övergripande syfte är att främja att den biologiska mångfalden bibehålls med beaktande av ekonomiska, sociala, kulturella och regionala behov. Direktivet ska därmed bidra till en hållbar utveckling.<sup>24</sup> Målet är att

---

<sup>17</sup> Jans, Jan H & Hans H. B. Vedder: European environmental law, 4 uppl., Groningen: 2011, s. 506.

<sup>18</sup> Ibid s. 507.

<sup>19</sup> Ibid s. 507, Mål C-262/85 Kommissionen mot Italien.

<sup>20</sup> Ibid s. 507.

<sup>21</sup> Langlet & Mahmoudi, 2011, s. 68ff.

<sup>22</sup> Dir. 2009/47/EG art. 3.

<sup>23</sup> Ibid prea (8).

<sup>24</sup> Dir. 92/43/EEG prea. 3 st.



säkerställa den biologiska mångfalden genom att bevara livsmiljöer för vilda djur och växter i medlemsstaternas europeiska territorium.<sup>25</sup>

Direktivets mål är att ett sammanhängande ekologiskt nät av SBO ska inrättas under beteckningen Natura 2000. Nätet Natura 2000 omfattar även de SSO som har utsetts med stöd av fågelskyddsdirektivet och ska göra det möjligt att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus för de djur- och växtarter som återfinns i bilagorna 1 och 2 till direktivet.<sup>26</sup>

## **2.2 Medlemsstaternas skyldighet att vidta åtgärder enligt fågelskyddsdirektivet**

I fågelskyddsdirektivet anges att medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att bevara eller återupprätta populationen av de arter som skyddas enligt direktivet, med beaktande av ekonomiska krav och rekreationsbehov, vilket framgår av artikel 2.

Artikel 3 hänvisar till kravet i artikel 2 och anger vidare att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att skydda, bevara och återställa tillräckligt stora och varierande livsmiljöer för de arter som skyddas av direktivet. Framför allt innebär det att skyddade områden ska avsättas, underhålls- och skötselåtgärder ska vidtas inom och utanför de skyddade områdena, förstörda biotoper ska återställas samt att nya biotoper ska skapas.

Medlemsstaterna ska vidta särskilda åtgärder för bevarande av livsmiljöer för de arter som skyddas enligt bilaga 1 till direktivet, vilket framgår av artikel 4.1. Åtgärderna ska syfta till att säkerställa de skyddade arternas överlevnad och fortplantning. Medlemsstaterna ska enligt artikeln avsätta SSO som till antal och storlek är mest lämpade för bevarandet av arterna. Hänsyn ska tas till utrotningshotade arter, arter som är känsliga för vissa förändringar i livsmiljön, arter som är sällsynta på grund av små populationer eller har liten lokal utbredning samt till andra arter som kräver speciell uppmärksamhet på grund av särskild karaktär hos deras livsmiljö. Enligt artikel 4.2 ska nämnda åtgärder även tas till de regelbundet förekommande flyttfåglar som inte anges i bilaga 1. Åtgärderna ska syfta till att säkerställa häcknings-, ruggnings- och övervintringsområden samt rastplatser längs deras färdväg.<sup>27</sup> Förhållandet mellan artikel 3 och artikel 4 framgår av domstolens praxis som anger att artikel 3 föreskriver en generell förpliktelse, en skyldighet att garantera mångfald och livsmiljöer i tillräcklig utsträckning för alla de fågelarter som det hänvisas till i direktivet. Artikel 4 innebär specifika förpliktelser som hänför sig till såväl de arter som förekommer i bilaga 1 som till de flyttfåglar som inte förekommer i bilagan.<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> Dir. 92/43/EEG art. 2.1.

<sup>26</sup> Ibid art.3.

<sup>27</sup> För en redogörelse för tolkningen av åtgärder enligt fågelskyddsdirektivet artikel 4.1-2 se Mål C-535/07, Europeiska kommissionen mot Republiken Österrike, REG 2010 s. 00000, 14 oktober 2010, Jans & Vedder, 2011 s. 508.

<sup>28</sup> Mål C-355/90, Europeiska gemenskapernas kommission mot Konungariket Spanien, REG 1993 s. I-04221, p. 23.

Medlemsstaterna ska avseende skyddsområdena vidta lämpliga åtgärder för att undvika förorening och försämring av livsmiljöer samt störningar som påverkar fåglarna under förutsättning att påverkan inte saknar betydelse för att uppnå syftet med artikeln, vilket framgår av artikel 4.4. Medlemsstaterna ska även utanför de skyddade områdena sträva efter att undvika förorening och försämring av livsmiljöer. Prövningar enligt artikel 4.4 har från och med habitatdirektivets ikraftträdande ersatts av artikel 6 i habitatdirektivet. Vad det innebär för skyddet i praktiken behandlas i uppsatsens kapitel 4 och 5.

## 2.3 Medlemsstaternas skyldighet att vidta åtgärder enligt habitatdirektivet

Åtgärder som vidtas i enlighet med habitatdirektivet ska göras med hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag, vilket framgår av artikel 2.3 habitatdirektivet. Förfarandet då medlemsstaterna föreslår och utser ett SBO regleras i artiklarna 3 och 4 och består av tre steg. Det inleds med att medlemsstaterna föreslår områden på en lista som överlämnas till kommissionen. Frågan om vilket utrymme medlemsstater har när det gäller att godtyckligt välja områden ska behandlas nedan. Efter att kommissionen har tagit del av listan ska den i samförstånd med varje medlemsstat upprätta ett utkast till en lista över områden av gemenskapsintresse. Listan ska därefter formellt antas av kommissionen. Av det följer en skyldighet för varje medlemsstat att utse området till SBO enligt sin nationella lagstiftning inom en viss tidsram. Enligt direktivets ordalydelse omfattas ett område av direktivets artikel 6 så snart området har förts upp på kommissionens lista över områden med gemenskapsintressen.<sup>29</sup>

I direktivets artikel 6 regleras innebörden av det skydd som direktivet ställer upp. Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att bevara områden, såväl som för att förhindra försämring, vilket innebär en skyldighet att utarbeta lagar, avtal och andra författningar samt vid behov anta skötsel- och förvaltningsplaner för att skydda områdena och uppfylla direktivets mål.<sup>30</sup> Bestämmelsen är en naturvårdsbestämmelse som reglerar medlemsstaternas skyldighet att vidta åtgärder, vilka inte ska behandlas ingående i denna framställning.<sup>31</sup> Om störningar i området kan få betydande konsekvenser för direktivets mål, ska även lämpliga åtgärder för att förhindra försämring vidtas, vilket framgår av artikel 6.2.

EU:s domstol har i avgörandet ”Waddenzee” besvarat frågan om förhållandet mellan artikel 6.2 och 6.3 och om dessa ska tillämpas kumulativt.<sup>32</sup> Domstolen uttalade att artikel 6.2 är en allmän skyddsnorm som ska förhindra försämring och inte tillämpas om en plan eller ett projekt

---

<sup>29</sup> Dir. 92/43/EEG art. 4.

<sup>30</sup> Ibid art.6.1-2.

<sup>31</sup> Darpö, Jan: ”Natura 2000 i Sverige, Del 1: Om rättstillämpningen i miljödomstolarna”. I: *Juridisk Tidskrift* 2007–08, s. 3-27, s. 6.

<sup>32</sup> Mål C-127/02, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee och Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels mot Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, REG 2004 s. I-07405.

har bedömts och godkänts enligt förfarandet i artikel 6.3. Ett godkännande får endast lämnas om planen eller projektet inte bedöms skada eller orsaka försämringar. Principen att artikel 6.2 och 6.3 inte ska tillämpas tillsammans gäller under förutsättning att ett godkänt projekt inte visar sig ge upphov till störningar vid ett senare tillfälle, då 6.2 får tillämpning och det inträder en skyldighet för medlemsstaten att förhindra störningar och försämringar.<sup>33</sup>

De planer eller projekt som riskerar att påverka området på ett betydande sätt ska vara föremål för en konsekvensbedömning. De nationella myndigheterna får endast godkänna planen eller projektet efter att ha försäkrat sig om att det skyddade området inte kommer att ta skada.<sup>34</sup> Vad skyldigheten innebär ska behandlas nedan. Artikeln innehåller även en möjlighet att genomföra projekt trots att en konsekvensbedömning har kommit fram till att ett område kommer att skadas. Förutsättningarna för ett genomförande är enligt ordalydelsen att projektet måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär, och att det saknas alternativa lösningar. Medlemsstaten ska även vidta kompensationsåtgärder för att få använda sig av undantagsmöjligheten. Slutligen anges det att om området innehåller en prioriterad livsmiljötyp eller art är de enda faktorerna 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.<sup>35</sup> Prioriterade livsmiljötyper har särskilt skydd av gemenskapen eftersom de riskerar att försvinna från medlemsstaternas europeiska territorium. Hur undantagsmöjligheterna har tolkats av domstolen, kommissionen respektive medlemsstaterna ska behandlas i kapitel 5.

## 2.4 Implementering av sekundärrätten

Implementering av unionsrätten regleras av principerna i artikel 288 FEUF om att den är bindande till resultat och om lojalt samarbete i artikel 4(3) EUF. Den första principen innebär att sekundärrätten är bindande till det resultat som är avsett när den ska implementeras i medlemsländernas nationella lagstiftningar, och att medlemsländerna har ett stort utrymme att välja form och metod för hur direktiven ska uppfyllas. Utrymmet begränsas dock i viss mån av avgöranden från domstolen, som betonar principen om lojalt samarbete och innebär att medlemsstaterna ska vidta alla åtgärder för att säkerställa uppfyllandet av sina skyldigheter emot EU.<sup>36</sup>

---

<sup>33</sup> Mål 127/02, p. 35-38.

<sup>34</sup> Dir. 92/43/EEG art.6.3.

<sup>35</sup> Ibid art. 6.4.

<sup>36</sup> Jans & Vedder 2011, s. 140, principen om bindande till resultat framgår av Mål C-418/04, Europeiska kommissionen mot Irland, REG 2007 s. I-10947 som gäller implementeringen av fågelskyddsdirektivet.

Kommissionen är den av EU:s institutioner som ansvarar för övervakningen av att unionsrätten på miljöområdet implementeras korrekt i medlemsstaterna, vilket framgår av artikel 17 EUF.<sup>37</sup>

EU:s domstol har i ett antal fall som gäller fågelskyddsdirektivet betonat vikten av en korrekt och enhetlig implementering med anledning av att direktivets skyddsintressen är gränsöverskridande till sin karaktär. Detsamma menar Jans & Vedder torde gälla för habitatdirektivets implementering. Vidare anför de att det kan påverka domstolens praxis som gäller andra delar av sekundärrätten på miljöns område med gränsöverskridande intressen och effekter. Det framgår även av domstolens praxis att den inte accepterar medlemsstaters argument om force majeure eller argument om att nationell rätt bättre tillgodoser intresset, för att inte följa skyldigheterna som framgår av sekundärrätten.<sup>38</sup> En förståelse av domstolens resonemang avseende fågelskydds- och habitatdirektiven kan därmed bidra till att skapa förståelse för andra delar av EU:s miljö rätt.

---

<sup>37</sup> Jans & Vedder 2011, s. 170, Langlet & Mahmoudi 2011, s. 25.

<sup>38</sup> Jans & Vedder 2011, s. 142f.

## 3 Medlemsstaternas skyldighet att utse SSO och SBO

Ett område utses antingen med stöd av fågelskyddsdirektivets artikel 3 och 4.1-2 eller med stöd av habitatdirektivets artikel 3 och 4. Ett område som har utsetts med stöd av fågelskyddsdirektivet benämns särskilt skyddsområde och ett område som har utsetts med stöd av habitatdirektivet benämns särskilt bevarandeområde. Områdena kan bestå av skyddsvärda naturtyper exempelvis kustmiljöer och sötvattenområden eller livsmiljöer för skyddade arter.<sup>39</sup> Proceduren för hur ett område utses skiljer sig mellan de två direktiven men båda typerna av områden omfattas av nätverket Natura 2000.<sup>40</sup> Enligt fågelskyddsdirektivets artikel 2 ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att bevara eller återupprätta populationen av de arter som skyddas enligt direktivet, med beaktande av ekonomiska krav och rekreationsbehov. Artikelns ordalydelse ger utrymme för medlemsländerna att beakta ekonomiska krav och rekreationsbehov vid tillämpning av direktivet.

I habitatdirektivets artikel 2 tredje punkt anges att åtgärder som vidtas i enlighet med direktivet ska ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag. En fråga som ska ställas i sammanhanget är om formuleringarna innebär att direktivets intressen ska vägas emot andra intressen och om de stadgar en inskränkning av de övriga kraven i samband med att medlemsländerna väljer områden och behandlar vilket skönsutrymme medlemsstaterna har vid klassificering.

### 3.1 Klassificering enligt fågelskyddsdirektivet

#### 3.1.1 Sociala och ekonomiska intressen

Frågan om vilka möjligheter medlemsstaterna har att självständigt bestämma vilka områden som ska utses enligt artikel 4.1-2 fågelskyddsdirektivet berördes i ”Leybucht”-avgörandet<sup>41</sup>, som i doktrinen har ansetts ge medlemsstaterna ett visst utrymme för skönsmässig bedömning när de ska utse ett område.<sup>42</sup> Domstolen uttalade att det skön som kunde finnas vid klassificering inte fanns, som i ”Leybucht”, då ett område redan var utsett och medlemsstaten skulle bevilja undantag. Eftersom avgörandet handlar om en minskning av ett område var

---

<sup>39</sup> Michanek, Gabriel. Zetterberg, Lotta: *Den svenska miljörätten*, 2 uppl., Uppsala: 2008, s. 224f.

<sup>40</sup> Krämer 2011, s. 189.

<sup>41</sup> Mål C-57/89, Europeiska gemenskapernas kommission mot Förbundsrepubliken Tyskland, REG 1991 s. I-00883.

<sup>42</sup> Jans & Vedder 2011, s. 508.

domstolens avsikt att markera skillnaden mellan medlemsstaternas skönsutrymme när de utser områden och när ett område väl har utsetts.<sup>43</sup>

Liknande frågeställningar uppkom i ”Santona”-avgörandet.<sup>44</sup> Domstolen hade att ta ställning till om Spanien hade underlåtit att uppfylla sina åtaganden enligt artikel 3 och 4 i fågelskyddsdirektivet genom att inte utse och skydda området Santona marshes. Spanien hävdade att villkoren i artikel 4 ska underordnas eller vägas mot sociala och ekonomiska intressen. Argumentet tillbakavisades av domstolen som uttalade tydligt att medlemsstaterna inte får beakta andra hänsyn som grund för inskränkningar av de krav som direktivet uppställer.<sup>45</sup> Vidare hävdade Spanien att medlemsländerna har ett utrymme för godtycke ”margin of discretion” när det gäller att välja områden enligt artiklarna 4.1 och 4.2. I avgörandet minskar dock domstolen utrymmet för en skönsmässig bedömning till mycket begränsat i det enskilda fallet, eftersom medlemsstaterna vid val av områden endast får ta hänsyn till de ornitologiska kriterier som direktivet uppställer, vilka exempelvis är om området är utnämnt till våtmarksområde och förekomst av de fågelarter som skyddas enligt bilaga 1 till direktivet.<sup>46</sup> Genom att inte utse och skydda området hade Spanien inte uppfyllt kraven i artikel 3 och 4 i fågelskyddsdirektivet.<sup>47</sup>

Möjligheterna till att beakta andra intressen än de inom direktiven aktualiserades på nytt i avgörandet ”Lappel Bank” som är ett förhandsavgörande angående tolkningen av artikel 2 och 4 i fågelskyddsdirektivet.<sup>48</sup> Storbritannien hade beslutat att inte inkludera området ”Lappel Bank” i ett SSO med anledning av kommersiella intressen. Intressena bestod i att inte hindra en hamns utvecklingsmöjligheter eftersom en framtida utvidgning förväntades bidra till den lokala och nationella ekonomin i sådan utsträckning att det skulle väga tyngre än intresset av att bevara naturen. Royal Society for the Protection of Birds å sin sida hävdade att det inte fanns någon rätt enligt direktivet att beakta de ekonomiska och kommersiella intressena.<sup>49</sup>

Frågorna till domstolen var om artikel 2, ekonomiska krav, får beaktas vid klassificering av ett område. Under förutsättning att frågan besvarades nekande ville den nationella domstolen veta om ekonomiska hänsyn får beaktas vid klassificering under förutsättning att de motsvarar ett allmänintresse som är överordnat det allmänintresse som direktivets ekologiska målsättning är ett uttryck för. Formuleringen härrör från ”Leybucht”-avgörandet som fastslog vad som krävs för att få bevilja undantag från de krav som anges i artikel 4.4 i fågelskyddsdirektivet. Slutligen ställde den nationella domstolen frågan om ekonomiska hänsyn får beaktas vid klassificeringen under förutsättning att de motsvarar tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse.<sup>50</sup>

---

<sup>43</sup> Mål C-57/89.

<sup>44</sup> Mål C-355/90.

<sup>45</sup> Ibid p.17,18,19.

<sup>46</sup> Ibid C-355/90 p.26.

<sup>47</sup> Ibid C-355/90 p. 57,58.

<sup>48</sup> Mål C-44/95, Regina mot Secretary of State for the Environment, ex parte: Royal Society for the Protection of Birds, REG 1996 s. I-03805.

<sup>49</sup> Mål C-44/95 p.10, p.14-15.

<sup>50</sup> Ibid p.16.

Formuleringen tvingande orsaker med väsentligt allmänintresse härrör från habitatdirektivets artikel 6.4 som gör det möjligt för medlemsstaterna att ge tillstånd till en plan eller ett projekt, trots att det har gjorts en negativ bedömning av konsekvenserna för skydds- eller bevarandeområdet.

Domstolens svar på den första frågan var att ekonomiska hänsyn endast får betydelse för artikel 3 som innehåller förpliktelser av allmän karaktär, varemot artikel 4 innehåller särskilda förpliktelser för vilka ekonomiska hänsyn inte får tas. Enligt Storbritanniens tolkning skulle artikel 4 inte betraktas fristående från artikel 3 och ekonomiska krav skulle få beaktas även här, vilket domstolen avfärdade. Domstolen instämde inte heller i Frankrikes argument angående artikel 2, om att de ekonomiska hänsyn som där nämns har en allmän räckvidd och därmed får beaktas även vid klassificering.<sup>51</sup>

Domstolen konstaterade att det endast är kriterierna i artikel 4.1 och 4.2 fågelskyddsdirektivet som får vägleda medlemsländerna vid klassificering av områden och bekräftade som framgår av tidigare praxis<sup>52</sup> att kriterierna ska vara av ornitologisk karaktär och att ekonomiska hänsyn därmed inte är tillåtna.<sup>53</sup> Även den andra frågan, huruvida ekonomiska hänsyn skulle kunna vara ett överordnat allmänintresse fick ett nekande svar i ”Lappel Bank”. Domstolen betonar att införandet av artikel 6.4 i habitatdirektivet och de möjligheter som där ges att beakta ekonomiska och sociala hänsyn för att tillåta planer och projekt i Natura 2000-områden inte ska påverka förutsättningarna för klassificering av områden, då strikt ornitologiska kriterier ska tillämpas. Ekonomiska krav som har ett allt överskuggande allmänintresse får således enligt domstolen endast tillämpas inom ramen för habitatdirektivets artikel 6.3-4, en uppfattning som även företrädde av kommissionen i ”Lappel Bank”.<sup>54</sup>

Domstolens svar i förhandsavgörandet är klargörande. Den hänvisar, liksom i ”Leybucht” och ”Santona”-avgörandena, till åttonde preambeln som anger att det för att bevara fågelarter är nödvändigt att skydda, upprätthålla och återställa stora och varierade livsmiljöer för fåglar, de hänsyn som motsvaras av konkreta förpliktelser i artikel 3 och 4.

Avgörandet visar att artikel 3 och 4 är fristående från varandra och endast i det mer allmänna målsättningsstadgandet artikel 3, som hänvisar till artikel 2, kan andra intressen än strikt ornitologiska beaktas. Jag anser att utrymmet för att beakta andra hänsyn än ornitologiska vid valet och avgränsningen av ett SSO inte finns efter ”Lappel Bank”, eftersom artikel 2 uttryckligen inte får tillämpas enligt avgörandet.

### **3.1.2 Rekreationsintressen**

I en fördragsbrottstalan mot Nederländerna ”Kommissionen mot Nederländerna” prövades frågan om Nederländerna hade underlåtit att uppfylla direktivets krav på klassificering av områden med hänsyn till vad

---

<sup>51</sup> Mål C-44/95 p. 20-22.

<sup>52</sup> Mål C-355/90.

<sup>53</sup> Mål C-44/95 p.26-27.

<sup>54</sup> Ibid p.31-42.

som krävs enligt ornitologiska kriterier i kvantitativt hänseende.<sup>55</sup> Nederländernas regering bestred att överträdelse skulle ha skett och hävdade att ett tillräckligt antal områden hade klassificerats med beaktande av direktivets intressen, såväl som ekonomiska intressen och rekreationsintressen, och att områdena som hade utsetts var de mest lämpade inom utrymmet för en skönsmässig bedömning. Nederländerna menade även att andra åtgärder hade vidtagits för att garantera skydd av direktivets intressen.<sup>56</sup> Kommissionen konstaterade att Nederländerna genom att endast avsätta en del av de områden som hade föreslagits på det nederländska jordbruks- och fiskeministeriet hade överskridit gränserna för utrymmet som finns för att göra skönsmässiga bedömningar vid klassificering av områden enligt artikel 4 i fågelskyddsdirektivet. Kommissionen betonade särskilt att Nederländerna inte hade redovisat vilka vetenskapliga kriterier urvalet hade baserats på.<sup>57</sup> Domstolen erinrade om att det inte är möjligt att kringgå skyldigheten att utse områden genom att vidta andra åtgärder för bevarande, eftersom syftet att upprätta ett sammanhängande Natura 2000-nätverk skulle riskera att gå förlorat om andra skyddsåtgärder skulle godtas.<sup>58</sup> Domstolen hänvisade till principerna från ”Lappel Bank” och konstaterade att medlemsstater inte har rätt att beakta artikel 2 och de ekonomiska hänsyn som nämns där när de utser områden.

Ett visst utrymme för skönsmässig bedömning finns vid val av områden under förutsättning att det är ornitologiska kriterier som ligger till grund, menade domstolen och hänvisade till principerna i ”Santona”.<sup>59</sup> Domstolen konstaterade att Nederländerna hade underlåtit att uppfylla direktivets krav genom att inte till antal och storlek utse tillräckligt med områden och att det inte var nödvändigt för kommissionen att ange vilka specifika områden det rörde sig om, då medlemsstaten som i detta fall kvantitativt hade underlåtit att utse områden.<sup>60</sup> I ytterligare ett avgörande argumenterade Italien för att ekonomiska krav och rekreationsbehov skulle kunna beaktas vid klassificering. Domstolen var dock konsekvent och upprepade att direktivet inte ger utrymme för det.<sup>61</sup>

### **3.1.3 Indirekta hänsyn till sociala och ekonomiska kriterier**

Österrike argumenterade i en talan om fördragsbrott ”Soren och Gleggen-Köblern” för att indirekt hänsyn ska kunna tas till socio-ekonomiska intressen vid val av områden.<sup>62</sup> Österrike menade att befintliga störningar

---

<sup>55</sup> Mål C-3/96, Europeiska kommissionen mot Konungariket Nederländerna, REG 1998 s. I-03031.

<sup>56</sup> Ibid p.8, 23.

<sup>57</sup> Ibid p.41-42.

<sup>58</sup> Ibid p. 55-56.

<sup>59</sup> Ibid p.58-60.

<sup>60</sup> Ibid p.64.

<sup>61</sup> Se exempelvis Mål C-378/01, Europeiska kommissionen mot Italienska republiken, REG 2003 s. I-02857, p. 11,15.

<sup>62</sup> Mål C-209/04, Europeiska kommissionen mot Republiken Österrike, REG 2006 s. I-02755.



försakade av friluftaktiviteter, återvinningssystem och andra verksamheter ska kunna vägas in, liksom en lämplighetsbedömning där hänsyn tas till kränkningar av enskilda personers rättsliga integritet.<sup>63</sup> Intresset av att klassificera områdena som SSO bestod i att skydda fågelarten Kornknarrens livsmiljö och det motstående intresset var att områdena skulle beröras av byggandet av en motortrafikled.<sup>64</sup> Domstolen tillbakavisade samtliga av Österrikes argument och konstaterade att de områden som är mest lämpade enligt ornitologiska kriterier, i detta fall Soren och Gleggen-Köblern inte får ifrågasättas av indirekta hänsyn till ekonomiska och sociala kriterier och att medlemsstaterna har en skyldighet att SSO- klassificera varje område som med tillämpning av ornitologiska kriterier framstår som det mest lämpade.<sup>65</sup> Domstolen bekräftar slutsatserna från ”Lappel Bank”, som anger att medlemsstaterna vid avgränsningen av ett SSO inte får beakta ekonomiska krav vare sig som ett allmänintresse som är överordnat det allmänintresse som motsvarar den ekologiska målsättningen med fågeldirektivet eller i den mån dessa utgör tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse.<sup>66</sup>

### 3.1.4 Ornitologiska kriterier

Senare rättspraxis, ”Kommissionen mot Irland” betonade och utvecklade slutsatserna från ovan nämnda avgöranden och konstaterade att medlemsstaterna är skyldiga att tillämpa ornitologiska kriterier som de anges i artikel 4.1-2 i fågelskyddsdirektivet.<sup>67</sup> Det framgår att det även finns en skyldighet att utse alla områden som med stöd av ornitologiska kriterier framstår som lämpade, vilket konstaterades i avgörandet ”Kommissionen mot Nederländerna”. Domstolen betonade även principen som tidigare hade konstaterats, att det inte är möjligt att vidta andra bevarandeåtgärder än de som direktiven uppställer. Vad gäller det skönsutrymme som brukar talas om för medlemsstaterna i fråga om valet av SSO gäller det endast ornitologiska kriterier som fastställts i fågelskyddsdirektivet, en slutsats som härrör från ”Santona”. Slutligen konstaterade domstolen i ”Kommissionen mot Irland” att de ekonomiska krav som anges i artikel 2 i direktivet inte får beaktas vid valet och avgränsningen av ett SSO.<sup>68</sup>

Avgörandet betraktas tillsammans med ovan nämnda ”Kommissionen mot Nederländerna” som fast rättspraxis vad avser tolkningen av fågelskyddsdirektivet angående hur medlemsstater utser skyddade områden enligt generaladvokat Sharpston.<sup>69</sup>

I en talan om fördragsbrott konstaterade domstolen att Grekland hade klassificerat SSO som till storlek och antal uppenbart understiger de områden som uppfyller förutsättningarna för att klassificeras, och därmed hade misslyckats med att uppfylla fågelskyddsdirektivets krav att utse

---

<sup>63</sup> Mål C-209/04 p. 26-27.

<sup>64</sup> Michanek 2008, s. 225.

<sup>65</sup> Mål C-209/04 p. 33,38-40,47.

<sup>66</sup> Ibid p.40.

<sup>67</sup> Mål C-418/04.

<sup>68</sup> Ibid p.36-40.

<sup>69</sup> Mål C-535/07 p.40 fotnot 19.

lämpliga områden baserat på ornitologiska kriterier.<sup>70</sup> Portugal, Grekland och Österrike befanns vara skyldiga till samma underlåtenhet.<sup>71</sup>

### 3.1.5 Minskning av ett skyddat område

#### 3.1.5.1 Intresse överordnat det ekologiska

I avgörandet ”Leybucht” tog EU:s domstol även ställning till om Tyskland hade misslyckats med att uppfylla sina åtaganden enligt artikel 4.4 i fågelskyddsdirektivet genom att tillåta byggande av skyddsvallar som riskerade att skada populationen av skyddade arter enligt bilaga 1 till direktivet. Åtgärderna innebar även en minskning av det skyddade området. Tyskland hävdade att medlemsländerna hade en rättighet vid tillämpning av artikel 4.4 att ta hänsyn till övriga allmänna intressen och göra en skönsmässig bedömning. Tyskland hade i planeringsstadiet av åtgärderna vägt intresset av fågelskydd mot kraven som ställdes på att skydda kusten i det aktuella området. Storbritannien tillade att medlemsstatens uppfattning var att artikel 4.4 gav utrymme för beaktande av andra allmänna intressen av vikt utöver de som nämns i artikel 2 i fågelskyddsdirektivet.<sup>72</sup>

Domstolens slutsats i ”Leybucht”-avgörandet var dock att utrymme till skönsmässig bedömning för att göra inskränkningar under artikel 4.4 i fågelskyddsdirektivet saknades.<sup>73</sup> Domstolen uttalade att artikel 4.4 ska tolkas med åttonde punkten i preambeln som understryker det skydd av livsmiljöer som ska tillförsäkras de arter som skyddas av bilaga 1. I detta fall innebar åtgärden en minskning av det skyddade området vilket endast får tillåtas på exceptionella grunder. Domstolen konstaterade att grunderna ska bestå i ett allmänt intresse som är av högre rang än det ekologiska intresse/mål som skyddas av direktivet. De ekonomiska och rekreativmässiga intressen som nämns i artikel 2 kommer inte ifråga enligt domstolen. Domstolen bekräftade det som har framgått av tidigare praxis<sup>74</sup>, nämligen att artikel 2 inte ska tolkas som en inskränkning av det skydd som direktivet uppställer.<sup>75</sup> I avgörandet nämns även att inte heller hänsyn till fiskeintressen är förenligt med principerna för tolkning av artikel 4.4 i direktivet.<sup>76</sup> Intressen och orsaker som får beaktas enligt domstolen i ”Leybucht”-avgörandet kan vara åtgärder som skyddar kusten eller åtgärder mot översvämning. Domstolen understryker dock att åtgärderna ska begränsas till att innebära minsta möjliga påverkan på och minskning av det

---

<sup>70</sup> Mål C-334/04, Europeiska kommissionen mot Republiken Grekland, REG 2007 s. I-09215, p.48.

<sup>71</sup> Mål C-191/05, Europeiska kommissionen mot Portugisiska republiken, REG 2006 s. I-06853, Mål C-259/08, Europeiska kommissionen mot Republiken Grekland, REG 2009 s. I-00002, Mål C-535/07.

<sup>72</sup> Mål C-57/89 p. 11,12,15.

<sup>73</sup> Jans & Vedder 2011, s. 508.

<sup>74</sup> Mål C-247-85, Europeiska gemenskapernas kommission mot Konungariket Belgien, REG 1987 s. 03029 & Mål C-262/85, Europeiska gemenskapernas kommission mot Italienska republiken, REG 1987 s. 03073.

<sup>75</sup> Mål C-57/89 p. 21,22.

<sup>76</sup> Ibid p. 24.

skyddade området.<sup>77</sup> Det skönsmissiga utrymme som enligt domstolen i ”Leybucht” eventuellt finns, när medlemsländerna utser områden, gäller således inte i samma utsträckning vid avsteg från skyddsåtgärder enligt artikel 4.4 i fågelskyddsdirektivet.<sup>78</sup>

Ytterligare förklaring och vägledning om hur domstolen har resonerat vid minskning av ett område och hur övriga intressen ska hanteras gavs i fördragsbrotstalan ”Kommissionen mot Spanien”.<sup>79</sup> Här konstaterade domstolen att Spaniens argument om att intresset av att utveckla stadsbebyggelse inte kunde tillgodoses vid klassificering av områden enligt fast rättspraxis. Domstolen tillade att om intresset av att utveckla stadsbebyggelsen skall väga tyngre än intresset av direktivets skyddsintressen får det förverkligas inom ramen för artikel 6.4 i habitatdirektivet, under förutsättningar att alternativa lösningar saknas och att kompensationsåtgärder vidtas.<sup>80</sup> Generaladvokat Sharpston har i ett senare avgörande anfört att det är nödvändigt för en medlemsstat som vill reducera ett områdes geografiska yta att med forskningsresultat och ornitologisk dokumentation styrka antagandet om att skyddet inte kommer att äventyras. Under förutsättning att medlemsstaten förmår göra det, får den ändra den geografiska omfattningen av ett skyddat område.<sup>81</sup>

### 3.1.5.2 Perspektiv

”Leybucht”-avgörandet väcker även frågan om det i framtiden skulle kunna göras avsteg från direktivets skydd med anledning av kompenserande ekologiska vinster. Det skulle innebära att en av direktivet förbjuden åtgärd skulle kunna tillåtas med stöd av de uppvägande positiva miljövinster som den medför vid avsteg från skyddet enligt artikel 4.4 fågelskyddsdirektivet. Enligt Jans & Vedders tolkning införde domstolen principen med ”Leybucht”-avgörandet men de anför även att senare praxis på miljöområdet talar för att principen inte är gångbar som grund för undantag. Jans & Vedder anser dock att det finns för lite praxis för att dra någon slutsats och hänvisar till framtida uttalanden från domstolen.<sup>82</sup>

”Leybucht”-avgörandet är intressant ur ett bredare unionsrättsligt perspektiv. Avgörandet ställer frågan om det är möjligt för medlemsstaterna att göra avsteg från skydd i direktiven, trots att direktiven i fråga inte stadgar det. Jans & Vedder har tolkat domstolens slutsats i ”Leybucht” som att det är möjligt under förutsättning att det finns exceptionella grunder i form av ett allmänt intresse av motsvarande vikt som intressena som skyddas av direktivet. Jans & Vedder drar därmed slutsatsen att det är möjligt att göra avsteg från ett direktiv under tre förutsättningar. Den första förutsättningen är att kommissionen har godkänt nationell lagstiftning enligt artikel 114(6) FEUF, den andra att direktivet uttryckligen tillåter avsteg och

---

<sup>77</sup> Mål C-57/89 p. 23.

<sup>78</sup> Jans & Vedder 2011, s. 509.

<sup>79</sup> Mål C-235/04, Europeiska kommissionen mot Konungariket Spanien, REG 2007 s. I-05415.

<sup>80</sup> Ibid p.73.

<sup>81</sup> Mål C-535/07, Europeiska kommissionen mot Republiken Österrike, förslag till avgörande av generaladvokat Sharpston föredraget den 25 februari 2010, REG 2010 s. 0000, p.45.

<sup>82</sup> Jans & Vedder 2011, s. 134-135.

den tredje att det finns ett intresse överordnat det ekologiska som skyddas av direktivet.<sup>83</sup>

## 3.2 Klassificering enligt habitatdirektivet

### 3.2.1 Ekonomiska hänsyn

I förhandsavgörandet ”First Corporate Shipping” upprepar domstolen principerna från praxis gällande fågelskyddsdirektivet, nämligen att medlemsstaterna inte får beakta ekonomiska hänsyn vid klassificeringen.<sup>84</sup> First Corporate Shipping anförde att hamnens utvecklingsmöjligheter skulle äventyras om området klassificerades som SBO och hävdade att hänsyn skulle tas till artikel 2 i habitatdirektivet, där det ges uttryck för att hänsyn ska tas till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag.<sup>85</sup> I avgörandet hänvisar domstolen till direktivets mål, ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nätverk, inte skulle kunna uppfyllas om medlemsstaterna gavs mer skönsutrymme. Artikel 2.3 i habitatdirektivet får inte återopas av medlemsländerna vid klassificering eftersom kommissionen i sådant fall inte skulle vara tillförsäkrad en uttömmande lista från medlemsstaterna.<sup>86</sup>

Domstolens ställningstagande är föga förvånande, enligt Macrory, som menar att principen kunde utläsas redan av ”Lappel Bank”, som dock inte direkt behandlade klassificering enligt habitatdirektivet. Macrory anför att avgörandet är av stor vikt för att medlemsstaternas förslag av områden till kommissionen inte ska överpolitiserar. Han anför dock även att problemet istället riskerar att flyttas över till förhandlingarna mellan medlemsstaterna och kommissionen om vilka områden som ska klassificeras som SBO och att de svåraste besluten i framtiden istället kommer att gälla i vilken utsträckning medlemsstaterna ska få orsaka skada i redan utnämnda SBO. Denna fråga ska behandlas vidare i kapitel 5.<sup>87</sup>

### 3.2.2 Rätt till kommunalt självstyre/neka samtycke

Frågan var delvis en annan i avgörandet ”Stadt Papenburg”, då domstolen tog ställning till intressehänsyn i samband med förfarandet att utse områden enligt habitatdirektivet.<sup>88</sup> Staden Papenburg hävdade att om Tyskland skulle godkänna kommissionens utkast till lista över områden av gemenskapsintresse, däribland Stadt Papenburg, så skulle rätten till kommunalt självstyre åsidosättas. Hamnstaden Papenburg med ett

<sup>83</sup> Jans & Vedder 2011, s. 133-135.

<sup>84</sup> Mål C-371/98, The Queen mot Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions, ex parte First Corporate Shipping Ltd, i närvaro av: World Wide Fund for Nature UK (WWF) och Avon Wildlife Trust, REG 2000 s. I-09235.

<sup>85</sup> Macrory, Richard: *Regulation, enforcement and governance in environmental law*, London: 2010, s. 448f.

<sup>86</sup> Mål C-371/98 p. 19, 23-25.

<sup>87</sup> Macrory 2010, s. 449f.

<sup>88</sup> Mål C-226/08, Stadt Papenburg mot Bundesrepublik Deutschland, REG 2010 s. I-00131.

skeppsvarv var ekonomiskt beroende av att planer och investeringar kunde godkännas och muddringsarbeten tillåtas så att stora fartyg fick möjlighet att färdas på floden Ems.<sup>89</sup>

Frågan som den nationella domstolen i Tyskland ställde till domstolen var om en medlemsstat enligt artikel 4.2 första stycket i habitatdirektivet får neka samtycke till kommissionens utkast till en lista över områden av gemenskapsintresse, på andra grunder än sådana som avser naturskydd. Domstolens svar var nekande. En medlemsstat får inte neka samtycke på andra grunder, exempelvis ekonomiska, sociala och kulturella hänsyn. Inte heller regionala och lokala särdrag som nämns i direktivets artikel 2.3 får beaktas. I likhet med ovan behandlade avgöranden bekräftar avgörandet principen att de hänsyn som i artikel 2.3 i habitatdirektivet inte ska betraktas som ett undantag eller inskränkning av det skydd som direktivet stadgar. Domstolen konstaterade att om det vore möjligt för medlemsstaterna att neka samtycke på de grunderna skulle målsättningen med direktivet, bildandet av Natura 2000-nätet inte vara möjligt att uppnå.<sup>90</sup> Jans & Vedder konstaterar även att det framgår av ”Stadt Papenburg” att då medlemsstaterna föreslår områden som ska utses enligt habitatdirektivet kan endast bevarandeargument och inte ekonomiska, kulturella och sociala hänsyn tillåtas.<sup>91</sup> Jag anser att det är viktigt att uppmärksamma domstolens slutsatser i ”Stadt Papenburg” som bekräftar att artikel 2.3 i fågelskyddsdirektivet inte ska tolkas som en inskränkning i skyddet och att direktivens bevarandemål därmed ges företräde framför ekonomiska och sociala hänsyn.

### 3.3 Slutsats

Den här slutsatsen svarar på min första frågeställning, som handlar om vilka skyldigheter medlemsstaterna har vid klassificering av SSO och SBO. Jans & Vedder ifrågasätter huruvida principerna från ”Leybucht” och ”Santona” kan anses gälla även efter habitatdirektivets implementering, eftersom artikel 4.4 i fågelskyddsdirektivet som reglerar inskränkning i eller minskning av ett område har ersatts av habitatdirektivets undantagsmöjligheter. Jans & Vedder anför dock att domstolen i ”Lappel Bank” verkar vilja behålla en strikt hållning, vilket enligt honom även bekräftas i ”Soren och Gleggen-Köblern”.<sup>92</sup> Jans & Vedder framhåller dock att undantagsmöjligheterna i habitatdirektivet endast kan få verkan vid inskränkningar i redan skyddade områden och att medlemsstaterna vid klassificering fortfarande har att hålla sig till ornitologiska kriterier enligt fågelskyddsdirektivet.<sup>93</sup>

---

<sup>89</sup> Mål C-226/08 p.14-16.

<sup>90</sup> Ibid p.31-33.

<sup>91</sup> Jans & Vedder 2011, s. 513.

<sup>92</sup> Mål C-209/04.

<sup>93</sup> Jans & Vedder 2011, s. 510.

Domstolen har uttalat att artikel 2 i fågelskyddsdirektivet inte ska tolkas som en inskränkning.<sup>94</sup> Av domstolens avgöranden som behandlar intressehänsyn vid klassificering av skyddade områden är praxis konsekvent. Det finns ingen möjlighet för medlemsstater att beakta de hänsyn som nämns i artikel 2.3 i habitatdirektivet, nämligen ekonomiska, sociala och kulturella behov och regionala och lokala särdrag, vid klassificering av SBO. Fågelskyddsdirektivets artikel 2, ekonomiska krav och rekreatjonsbehov, kan enligt samma princip inte tillämpas vid klassificering av SSO, eftersom medlemsstaterna endast får beakta ekologiska hänsyn när de föreslår och klassificerar områden enligt fågelskyddsdirektivet, vilket jag anser framgår av den praxis som har behandlats i avsnittet ovan.

Praxis från domstolen är mer sparsam i fråga om habitatdirektivet, delvis för att det tillkom senare än fågelskyddsdirektivet. Av ”The Queen mot Secretary of State for the Environment” anser jag framgår att samma principer gäller för vad som får beaktas vid klassificering av SBO enligt habitatdirektivet, som vid SSO enligt fågelskyddsdirektivet.<sup>95</sup> Det som framgår av ”The Queen mot Secretary of State for the Environment” respektive av ”Lappel Bank” bekräftas sedan i senare rättspraxis.

Jag anser att domstolens konsekventa hållning bidrar till att direktivens mål ges företräde framför andra av medlemsstaterna åberopade hänsyn. Denna praxis har dock endast behandlat förfarandet vid klassificering och talar inte om hur starkt skyddet får anses vara i praktiken och vilka intressen som får beaktas när ett område väl skyddas av direktivet. Krämer anför att även om många områden idag formellt har utsetts till SSO eller SBO, så innebär inte det att man kan säga något om vilka bevarandeåtgärder som faktiskt tillämpas.<sup>96</sup>

---

<sup>94</sup> Jans & Vedder 2011, s. 507 (C-257-85 Kommissionen mot Belgien, C-435/92 Association pour la protection des animaux sauvages, C-44/95 Royal Society for the Protection of Birds).

<sup>95</sup> Mål C-371/98.

<sup>96</sup> Krämer 2011, s. 190.

## 4 När får aktiviteter tillåtas i SSO och SBO

Från och med habitatdirektivets implementering har förpliktelser enligt artikel 4.4 fågelskyddsdirektivet vad gäller särskilda skyddsåtgärder som har uppstått på grund av artiklarna 4.1 eller 4.2 samma direktiv ersatts av regleringen av habitatdirektivets artikel 6.2-4. Det framgår av artikel 7 i habitatdirektivet. Medlemsstaternas möjligheter att göra undantag från att skydda ett område som har klassificerats som SSO respektive SBO enligt direktiven har genom detta utökats, eftersom habitatdirektivet till skillnad från fågelskyddsdirektivet innehåller uttryckliga undantagsbestämmelser.<sup>97</sup> Domstolens praxis har i ett antal avgöranden tagit ställning till frågan om hur direktivets artikel 6.2- 6.4 ska tolkas. Därmed omfattas såväl de områden som utsetts enligt fågelskyddsdirektivet som de enligt habitatdirektivet. Inledningsvis behandlas frågan om tolkningen av artikel 6.3 i habitatdirektivet.

### 4.1 Förutsättningar för konsekvensbedömning

#### 4.1.1 Planer och projekt

En konsekvensbedömning krävs för de planer och projekt som ska genomföras i eller i anslutning till ett skyddat område, om det kan få effekter i området, vilket framgår av artikel 6.3 habitatdirektivet. I likhet med fågelskyddsdirektivet bedöms skyddet enligt habitatdirektivet ha en extraterritoriell verkan enligt doktrinen.<sup>98</sup> Det innebär att planer och projekt som ska genomföras utanför men i anslutning till ett SSO eller SBO blir föremål för en konsekvensbedömning, under förutsättning att åtgärden riskerar att påverka det skyddade området.

Begreppen plan och projekt saknar definition i habitatdirektivet men ges i ”Waddenzee”-avgörandet en vid tolkning, då befintliga verksamheter som kräver omprövning av tillståndet omfattas av bestämmelsen. Vid varje ny bedömning anses verksamheten utgöra en enskild plan eller ett enskilt projekt, som ska prövas enligt direktivet.<sup>99</sup> Enligt kommissionen bör begreppen tolkas enligt allmänna tolkningsprinciper i unionsrätten. Det innebär att ordalydelse, syfte och sammanhang ska beaktas. Kommissionen framför även att begreppen planer och projekt bör tolkas extensivt, vilket får stöd av domstolens praxis

---

<sup>97</sup> Jans & Vedder 2011, s. 508.

<sup>98</sup> Ibid s. 513f.

<sup>99</sup> Mål C-127/02 p.23,28.

avseende skadebegreppets tolkning i ”Waddensee”, som behandlas nedan.<sup>100</sup>

#### 4.1.1.1 Fortlöpande underhållsåtgärder

I förhandsavgörandet ”Stadt Papenburg” aktualiserades frågan om fortlöpande underhåll i form av muddringsarbeten för att behålla djup i en flod skulle vara planer och projekt i direktivets mening och därmed föranleda upprepade konsekvensbedömningar. Muddringen hade fått tillstånd i enlighet med nationell lagstiftning redan före habitatdirektivets ikraftträdande och sedan hade området upptagits på listan över områden av gemenskapsintresse.

Domstolen hänvisade i ”Stadt Papenburg” till ”Waddensee” angående tolkningen av begreppen planer och projekt och konstaterade att omständigheten att verksamheten redan har godkänts innan fristen för införlivandet av habitatdirektivet har löpt ut inte utgör ett hinder för att den, vid varje ingrepp i flodens farleder, betraktas som ett enskilt projekt.<sup>101</sup> Inte heller principerna om rättssäkerhet och skydd för berättigade förväntningar sträcker sig så långt menade domstolen. Av domstolens praxis framgår att en ny bestämmelse ska tillämpas på en situation som har uppkommit tidigare om den har framtida verkningar.<sup>102</sup> Det gäller således även om projektet har godkänts före habitatdirektivets ikraftträdande. Skyddets retroaktiva verkan konstateras i doktrinen och ges stöd av direktivets bevarandemål.<sup>103</sup>

Domstolens svar på frågan som ställdes var att varje projekt, även fortlöpande underhållsarbete, som skulle kunna påverka området på ett betydande sätt, måste underkastas en bedömning av konsekvenserna. Domstolen tillade dock att om underhållsarbetena är återkommande till formen, eller om villkoren för deras genomförande, exempelvis endast har till syfte att bibehålla ett visst djup i flodens farleder, ska det anses vara en och samma operation och ett och samma projekt i habitatdirektivets mening.<sup>104</sup> Det innebär enligt min mening att det endast i undantagsfall är tillräckligt med en konsekvensbedömning istället för upprepade sådana.

#### 4.1.2 Försiktighetsprincipen

Försiktighetsprincipen finns införd i artikel 191(2) FEUF och är en utav de principer som EU:s miljöpolitik vilar på.<sup>105</sup> Den får betydelse främst när det råder osäkerhet om vetenskapliga resultat.<sup>106</sup> Principen har kommit till uttryck i domstolens praxis i ”Waddensee”, då domstolen konstaterade att habitatdirektivet ska tolkas i enlighet med principen.

---

<sup>100</sup> ”Skötsel och förvaltning av Natura 2000-områden, bestämmelserna i artikel 6 i direktiv 92/43/EEG”, 2000, s. 31.

<sup>101</sup> Mål C-226/08 p. 41.

<sup>102</sup> Ibid p.44-46.

<sup>103</sup> Jans & Vedder 2011, s. 515.

<sup>104</sup> Mål C-226/08 p.50f.

<sup>105</sup> Langlet & Mahmoudi 2011, s. 73ff.

<sup>106</sup> Macrory, Richard (red.): *Principles of European Environmental Law*, Groningen/Amsterdam: 2004, s. 39.



En utav frågorna i ”Waddensee” behandlade vilken grad av risk för påverkan på området som ska föranleda att en bedömning görs. En första förutsättning för att en bedömning ska ske är att projektet inte är hänförligt endast till skötseln och förvaltningen av området och därmed nödvändigt. Enligt kommissionens tolkningsguide är det tillräckligt att det är troligt att området påverkas.<sup>107</sup> Enligt en tolkning av domstolen av en liknande formulering i Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (MKB-direktivet) är det tillräckligt att projektet riskerar att påverka området. I ”Waddensee” besvarade domstolen frågan med en tydlig hänvisning till försiktighetsprincipen, vilket innebär att en risk för påverkan ska anses föreligga, då det med objektiva kriterier inte är möjligt att utesluta att planen eller projektet kan få en betydande påverkan på det berörda området, enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt. Försiktighetsprincipen innebär därmed att inget rimligt tvivel om eventuell påverkan får finnas utan att projektet ska bedömas.<sup>108</sup>

#### 4.1.2.1 Betydande påverkan

En ytterligare förutsättning för att en bedömning ska göras är att påverkan riskerar att bli betydande, vilket innebär att direktivens målsättning att bevara området riskerar att skadas. Områdets särart och miljömässiga förhållanden ska beaktas i bedömningen. Av det följer även att påverkan inte ska anses betydande, om direktivets målsättning inte äventyras.<sup>109</sup> Generaladvokat Kokott utvecklade resonemanget och anförde att varje effekt som motverkar bevarandemålen måste betraktas som en betydande effekt i det aktuella området.<sup>110</sup> Jans & Vedder konstaterar att domstolen har lagt ribban högt, eftersom de nationella myndigheterna ska stödja sig på de främsta vetenskapliga kunskaperna för att kunna utesluta en bedömning och vara säkra på att projektet inte medför några negativa konsekvenser.

Det har anförts med anledning av försiktighetsprincipens betoning i ”Waddensee” att tolkningen av huruvida påverkan är betydande eller inte får en strikt teoretisk betydelse.<sup>111</sup> Eftersom varje projekt som riskerar att påverka direktivens mål, enligt tolkningar i doktrin och enligt generaladvokaten, anses påverka på ett betydande sätt, instämmer jag med att direktivets krav på att påverkan ska vara betydande har en begränsad praktisk betydelse.

---

<sup>107</sup> ”Skötsel och förvaltning av Natura 2000-områden, bestämmelserna i artikel 6 i direktiv 92/43/EEG”, 2000.

<sup>108</sup> Mål C-127/02 p. 41-45.

<sup>109</sup> Ibid p. 47-49.

<sup>110</sup> Mål C-127/02, yttrande från generaladvokat Kokott p.84-85, Verschuuren, Jonathan: ”Shellfish for Fishermen or for Birds? Article 6 Habitats Directive and the Precautionary Principle”. I: *Journal of Environmental Law* 20:2 (2005), s. 265-283, s. 277, 281.

<sup>111</sup> Verschuuren 2005, s. 281.

### 4.1.3 Att undanta verksamheter från konsekvensbedömning

I fördragsbrotttalan ”Kommissionen mot Frankrike” som gäller felaktigt införlivande av artikel 6.2 och 6.3 i habitatdirektivet hävdade kommissionen att Frankrike systematiskt gjorde undantag för planer och projekt i Natura 2000-områden genom att inte underkasta dem en bedömning.<sup>112</sup> Frankrike menade att det var korrekt, eftersom bygg- och anläggningsarbetena inte hade en betydande påverkan för området, samt att de förekom i så kallade Natura 2000-avtal och därmed var nödvändiga för förvaltningen av områdena. Domstolen konstaterade att Frankrike, genom att konsekvent ha undantagit anmälningspliktiga bygg- och anläggningsprojekt från en bedömning av deras konsekvenser för området, hade åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 6.3. Det är inte möjligt att kringgå skyldigheten att göra en konsekvensbedömning genom att hävda att arbetena ska undantas från bedömning, eftersom de ingår i förvaltningen av området.<sup>113</sup>

Belgien bedömdes i ”Kommissionen mot Belgien” ha åsidosatt sina skyldigheter som följer av direktivets artikel 6.3 genom att för verksamheter som omfattas av anmälningsplikt enligt belgisk lag inte ha infört bestämmelser om konsekvensbedömning i Natura 2000-områdena.<sup>114</sup> Situationen var liknande i fördragsbrotttalan ”Kommissionen mot Frankrike”, då domstolen konstaterade att det inte är möjligt för medlemsstaterna att utesluta vissa projekt från en bedömning av konsekvenserna, om det finns risk för påverkan.<sup>115</sup> Den franska regeringen anförde att det fanns utrymme för skönmässig bedömning av formuleringen ”kan påverka området på ett betydande sätt”, vilket domstolen avfärdade.<sup>116</sup>

### 4.1.4 Bedömning före formellt skydd

I förhandsavgörandet ”Dragaggi” ställdes frågan om skyldighet att bedöma planer och projekt i ett område, enligt artikel 6.3 habitatdirektivet, skulle anses inträda redan då ett område förts upp på den nationella listan enligt artikel 4.1, som sedan överlämnas till kommissionen.<sup>117</sup> Den nationella domstolen ville därmed veta om skyddet inträder redan innan kommissionen upprättat sin lista och formellt antagit den enligt artikel 4.2 och 21 i direktivet.

Domstolen konstaterade att skyddet inträder, i likhet med ordalydelsen i artikel 4.5, då området har förts upp på kommissionens lista

---

<sup>112</sup> Mål C-241/08, Europeiska kommissionen mot Franska republiken, REG 2010 s. I-01697.

<sup>113</sup> Ibid p. 46.

<sup>114</sup> Mål C-538/09, Europeiska kommissionen mot Konungariket Belgien, REG 2011 s. 00000.

<sup>115</sup> Mål C-256/98, Europeiska kommissionen mot Franska republiken, REG 2000 s. I-02487.

<sup>116</sup> Ibid p.39f.

<sup>117</sup> Mål C-117/03, Società Italiana Dragaggi SpA m.fl. mot Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti och Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, REG 2005 s. I-00167.

och antagits enligt det förfarande som anges i artikel 21. Dessförinnan finns det finns ingen formell skyldighet för medlemsstaten att se till att en bedömning görs enligt artikel 6.3. Domstolen betonade dock att medlemsstaterna är skyldiga att skydda områdena från och med den tidpunkt då de förts upp på den nationella listan. Domstolen förklarade att direktivets mål skulle riskera att gå förlorade om områdena inte skyddades från och med denna tidpunkt. Medlemsstaterna ska således, då det rör sig om områden som möjligen kommer att utses till områden av gemenskapsintresse, vidta skyddsåtgärder som är ägnade att tillvarata direktivets ekologiska intressen, vilket innebär att målsättningen att bevara livsmiljöer samt skyddade djur och växter kan uppnås.<sup>118</sup>

I en fördragsbrotttalan mot Italien, ”Turistanläggningen Is Arenas” bekräftades principerna från ovannämnda avgörande.<sup>119</sup> Italien hade enligt domstolen underlåtit att uppfylla sina skyldigheter mot direktivet genom att tillåta åtgärder, anläggning av en golfbana, inom ett område som fanns på den nationella listan men som ännu inte hade antagits på kommissionens lista över områden av gemenskapsintresse.<sup>120</sup> Principerna från ”Dragaggi” återkommer och förstärks ytterligare i förhandsavgörandet ”Forstinning-Pastetten” som begärdes av Tyskland.<sup>121</sup> Domstolen uttalade i avgörandet att medlemsstaterna är skyldiga att vidta åtgärder för att förhindra aktiviteter som riskerar att skada områden som finns upptagna på nationella listor föreslagna som Natura 2000-områden. I doktrin har avgörandet tolkats som en förstärkning av direktivets skyddsintressen med anledning av att medlemsländerna från att ha varit oförhindrade att vidta skyddsåtgärder numera ska anses vara skyldiga att vidta åtgärder.<sup>122</sup>

## 4.2 Striktare åtgärder

Det är tillåtet för medlemsstaterna att införa strängare bestämmelser än de som uppställs i direktivet, enligt artikel 14 i fågelskyddsdirektivet och artikel 192 i FEUF. På liknande sätt gäller det för habitatdirektivets skydd, eftersom det har antagits med stöd av artikel 192 FEUF.<sup>123</sup> Principen har även fastställts av domstolen i ett förhandsavgörande, ”Azienda Agro-Zootecnica Franchini”.<sup>124</sup> I italiensk lagstiftning hade införts ett generellt förbud mot uppförande av vindkraftverk som inte var avsedda för självförsörjning på Natura 2000-områden. Den nationella domstolen ställde frågan huruvida fågelskydds- respektive habitatdirektivet ska utgöra hinder för dessa bestämmelser som innebär ett absolut förbud av planer och projekt, eftersom de inte föreskriver att en bedömning ska göras, vilket

---

<sup>118</sup> Mål C-117/03 p. 25-30, Michanek 2008, s. 226.

<sup>119</sup> Mål C-491/08, Europeiska kommissionen mot Italienska republiken, REG 2010 s. I-00074.

<sup>120</sup> Ibid.

<sup>121</sup> Mål C-244/05, Bund Naturschutz in Bayern eV m.fl. mot Freistaat Bayern, REG 2006 s. I-08445.

<sup>122</sup> Michanek 2008, s. 226.

<sup>123</sup> Jans & Vedder 2011, s. 516.

<sup>124</sup> Mål C-2/10, Azienda Agro-Zootecnica Franchini sarl och Eolica di Altamura Srl mot Regione Puglia, REG 2011 s. 00000.

artikel 6.3 i habitatdirektivet anger. Domstolen hänvisade till principerna från ”Waddensee”, att en bedömning ska göras när det finns en risk eller är sannolikt att en plan eller ett projekt kommer att påverka det berörda området på ett betydande sätt. De nationella bestämmelserna hade enligt domstolen samma syfte som direktivet och de var strängare på så sätt att de inte tillät verksamheter alls. Domstolen konstaterade att varken fågelskydds- eller habitatdirektivet utgör hinder för nationella skyddsåtgärder som är strängare än de som ska inrättas enligt direktiven.<sup>125</sup> Uppfattningen finns även i doktrin som konstaterar att det italienska förbudet mot uppförande av vindkraftverk inte är oförenligt med habitatdirektivet.<sup>126</sup> Genom att domstolen tillåter striktare åtgärder än de som direktivet ställer upp, anser jag att direktivens mål väl tillgodoses i domstolens tillämpning.

## 4.3 Förutsättningar för godkännande av projekt och krav på bedömningen

### 4.3.1 Kumulativa effekter

Artikel 6.3 i habitatdirektivet stadgar att det är projektet i kombination med andra planer och projekt som utgör bedömningsgrunden för om en aktivitet får tillåtas i eller i anslutning till ett SSO eller SBO. Principen att en plan eller ett projekt ska bedömas efter de kumulativa effekterna tillsammans med andra planer och projekt framträder även i ”Waddensee”. Samtliga aspekter av planen eller projektet ska bedömas efter bästa vetenskapliga kunskaper på området.<sup>127</sup> Medlemsstaten får godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada, vilket framgår av ordalydelsen i artikel 6.3 habitatdirektivet. Enligt kommissionen är syftet med att bedöma de samlade effekterna av även andra planer och projekt att möjlighet då finns att beakta effekter av påverkan som uppstår i ett längre tidsperspektiv.<sup>128</sup> Krämer anför att såväl domstolen som kommissionen vid flera tillfällen har hänvisat till MKB-direktivet och de krav som där uppställs på en miljökonsekvensbeskrivning. Han menar dock att en konsekvensbedömning i enlighet med det direktivet inte skulle kunna ersätta en bedömning enligt artikel 6.3 i habitatdirektivet eftersom den förra är mer generell och ska bedöma konsekvenserna för miljön i allmänhet, medan den senare ska utvärdera projektets inverkan på den aktuella platsen tillsammans med eventuell övrig påverkan.

Att det är de kumulativa effekterna som ska bedömas framgår även av ovan nämnda ”Kommissionen mot Irland”.<sup>129</sup> I avgörandet hävdade Irland att en miljökonsekvensbeskrivning inte var nödvändig med hänsyn till en musselodlings begränsade påverkan på miljön och dess ringa omfattning. Domstolen avfärdade argumentet och konstaterade att det är

---

<sup>125</sup> Mål C-2/10 p. 41,46,49,58.

<sup>126</sup> Jans & Vedder 2011, s. 516.

<sup>127</sup> Mål C-127/02 p. 53-54.

<sup>128</sup> ”Skötsel och förvaltning av Natura 2000-områden, bestämmelserna i artikel 6 i direktiv 92/43/EEG”, 2000, s. 34f.

<sup>129</sup> Mål C-418/04, Krämer 2009, s. 63.

musselodlingens effekter tillsammans med övriga effekter i området som ska bedömas i enlighet med habitatdirektivet.<sup>130</sup>

### 4.3.2 Försiktighetsprincipen

Försiktighetsprincipen kommer även till uttryck i domstolens tolkning av artikeln, enligt ovan nämnda ”Waddensee”, vilket innebär att nationella myndigheter ska avslå en ansökan om godkännande, om det råder osäkerhet om huruvida planen eller projektet kan skada det berörda området. En nationell myndighet ska anses ha försäkrat sig om detta först när det ur ett vetenskapligt perspektiv inte föreligger några rimliga tvivel om att verksamheten kan ha en skadlig inverkan.<sup>131</sup> Försiktighetsprincipen spelar en viktig roll, såväl vid avgörande om en konsekvensbedömning ska äga rum, som vid avgörande om ett projekt ska godkännas.<sup>132</sup> Praxisen som innebär att artikel 6.3 utgör ett hinder för myndigheter att godkänna planer och projekt utan att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada, bekräftas även i de senare avgörandena ”Kommissionen mot Spanien” och ”Cour constitutionelle mot Région wallone”.<sup>133</sup>

### 4.3.3 Tillräcklig utredning

I domstolens avgörande ”Alto Sil” hade spanska myndigheter beviljat tillstånd till brytning och gruvdrift i dagbrott med hänsyn till tvingande orsaker av väsentligt allmänintresse, då gruvorna ansågs vara av regionalekonomisk betydelse.<sup>134</sup> Utredningen ansågs av domstolen vara otillräcklig, eftersom: ”en bedömning enligt artikel 6.3 i habitatdirektivet kan inte anses som lämplig om den innehåller brister och saknar fullständiga, exakta och slutliga bedömningar och slutsatser, på grundval av vilka varje rimligt tvivel kan skingras vad beträffar de planerade arbetenas påverkan på det berörda särskilda skyddsområdet.”<sup>135</sup> Avgörandet visar att en korrekt bedömning enligt artikel 6.3 är en förutsättning för att undantaget i artikel 6.4 ska få tillämpning och bekräftar principerna från tidigare praxis, då domstolen gjorde en strängare skadebedömning än Österrike angående ett projekts effekter på den österrikiska kornknarrens livsmiljöer.<sup>136</sup>

Förhandsavgörandet ”Cour constitutionelle mot Région wallone” konstaterade att artikel 6.3 utgör ett hinder för nationella myndigheter att godkänna projekt utan att ha försäkrat sig om att det inte kommer att skada området.<sup>137</sup> I avgörandet besvarades även frågan om tolkningen av artikel 6.4 i habitatdirektivet, vilket behandlas i avsnitt 5.

---

<sup>130</sup> Mål C-418/04 p. 238 & 244.

<sup>131</sup> Mål C-127/02 p. 59.

<sup>132</sup> Verschuuren 2005, s. 281.

<sup>133</sup> Mål C-404/09, Europeiska kommissionen mot Konungariket Spanien, REG 2011 s. 00000 & Mål C-182/10.

<sup>134</sup> Ibid.

<sup>135</sup> Ibid p.100.

<sup>136</sup> Darpö, Jan: ”Natura 2000 i Sverige, Del 2: Om processuella problem i tillämpningen av EG-reglerna”. I: *Juridisk Tidskrift* 2007-08, s. 295-328, s. 308.

<sup>137</sup> Mål C-182/10, Marie-Noëlle Solvay m.fl. mot Région wallonne, REG 2012 s. 00000.

## 4.4 Slutsats

Slutsatsen svarar på frågan om vilka förutsättningar som avgör om medlemsstaterna får tillåta aktiviteter i och i anslutning till ett SSO eller SBO. Konsekvensbedömningen syftar till att klargöra om en aktivitet förväntas skada eller inte skada ett SSO eller SBO och ska genomföras vid aktiviteter som inte är nödvändiga för eller direkt hänger samman med skötseln och förvaltningen av ett område. Försiktighetsprincipens tydliga plats i avgörandena av EU:s domstol, att konsekvensbedömning ska göras vid minsta risk, torde enligt min mening förhindra att det förekommer att medlemsstaterna konsekvent undantar planer och projekt från konsekvensbedömningen i artikel 6.3 habitatdirektivet.

Betydelsen av slutsatserna i ”Waddenzee” för framtida tillämpning av både fågelskydds- och habitatdirektivet har framhållits i doktrinen. Domstolen har genom avgörandet gjort det svårt för medlemsstaterna att undvika att göra en konsekvensbedömning.<sup>138</sup> Domstolens konstaterande att försiktighetsprincipen ska tillämpas leder till att ett ökat antal projekt blir föremål för bedömning och att det inte får finnas något tvivel om projektets skadliga effekter för att det ska godkännas enligt artikel 6.3 i habitatdirektivet. Domstolen har även i senare praxis<sup>139</sup> konstaterat att det inte är möjligt att utesluta planer och projekt från bedömning genom att införa dem i s.k. Natura 2000-avtal och hänföra dem till skötsel och förvaltning. Direktivens bevarandemålsättningar får genomslag i domstolens tillämpning och tolkning även här.

Det framgår tydligt av praxis att det är de kumulativa effekterna som är bedömningsgrunden vid en bedömning enligt habitatdirektivet, och att en plan eller ett projekts begränsade omfattning eller enskilda konsekvenser inte är tillräckligt för att godkänna dess genomförande. Med anledning av försiktighetsprincipens tydliga uttryck i domstolens praxis anser jag att direktivens mål i detta avsnitt kan anses vara högt ställda och respekterade i tillämpningen av direktiven.

---

<sup>138</sup> Verschuuren 2005, s. 277, 280.

<sup>139</sup> Mål C-241/08.

# 5 Förutsättningar för aktiviteter vid negativ konsekvensbedömning

## 5.1 Undantag enligt artikel 6.4 habitatdirektivet

Artikel 6.4 i habitatdirektivet innebär att medlemsstaterna har en möjlighet att genomföra planer och projekt trots att det har gjorts en negativ bedömning av dess konsekvenser för Natura 2000-området enligt artikel 6.3. Möjligheterna i artikel 6.4 utgör den enda möjligheten till undantag från skyddet i artikel 6.3.<sup>140</sup> Förutsättningarna ska vara att alternativa lösningar saknas och att planen eller projektet måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse. I artikeln anges att orsaker av social eller ekonomisk karaktär är inbegripet i vilka tvingande orsaker som får beaktas. Medlemsstaterna har även en skyldighet att vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett blir sammanhängande, samt att underrätta kommissionen om dessa. Artikel 6.4 ska i egenskap av undantag från artikel 6.3 tolkas strikt och kan endast tillämpas då ett projekt förväntas påverka området på ett betydande sätt.<sup>141</sup>

I artikel 6.4 andra stycket anges att om det berörda området innehåller en prioriterad art eller livsmiljötyp är de enda faktorerna som får beaktas vid undantag sådana som rör människors hälsa, allmän säkerhet eller har betydelsefulla konsekvenser för miljön. Under förutsättning att det finns ett yttrande från kommissionen får även andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse beaktas för att tillåta undantag från direktivets skydd.

Sedan år 2007 finns kommissionens åsikter om artikel 6.4 i ett vägledande dokument<sup>142</sup>. Vägledningen är inte bindande för medlemsstaterna men avser att förtydliga innebörden av förutsättningarna för undantag enligt artikel 6.4. Kommissionens ståndpunkter över undantagets tillämpning kommer även till uttryck genom de yttranden som avgetts på begäran av medlemsstaterna.

Kommissionen ska avge icke-bindande yttranden på begäran av medlemsstaterna när det är fråga om andra tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse än människors hälsa, allmän säkerhet och konsekvenser för miljön, enligt artikel 6.4 andra stycket. I yttrandena ska en avvägning mellan direktivens mål och de ekologiska värden som påverkas av ett projekt vägas emot de tvingande orsakerna som föranleder projektet.

---

<sup>140</sup> Jans & Vedder 2011, s. 516f.

<sup>141</sup> Krämer, Ludwig: "The European Commission's Opinions under Article 6(4) of the Habitats Directive". I: *Journal of Environmental Law* 21:1 (2009), s. 59-85, s. 62f.

<sup>142</sup> "Vägledning om artikel 6.4 i habitatdirektivet 92/43 EEG", 2007.

Frågan som kommissionen ytterst ska ta ställning till är om det är nödvändigt och proportionerligt att genomföra projektet med hänsyn till de tvingande orsakerna.<sup>143</sup> Kommissionens yttranden med anledning av artikel 6.4 ska ta ställning till om planen eller projektet får genomföras på grund av tvingande orsaker som har ett väsentligt eller allt överskuggande allmänintresse trots att det förväntas orsaka skada på ett skyddat område. I bedömningen ingår att ta ställning till om alternativa lösningar till att genomföra projektet har undersökts i tillräcklig mån. Det ingår även att utvärdera de kompensationsåtgärder som föreslagits och att beakta begränsandeåtgärder.

### **5.1.1 Kompensationsåtgärder**

För att få bevilja undantag krävs det att medlemsstaten utlovar kompensationsåtgärder för den skada som projektet förväntas orsaka. Kompensationsåtgärderna kan bestå av att skapa eller utöka ett habitat i ett område som integreras i Natura 2000-nätverket, att skapa förbättringar inom det habitat som kommer att påverkas av projektet och i undantagsfall av att föreslå ett nytt område som ska omfattas av habitatdirektivet.<sup>144</sup>

Det är oklart vilka rättsverkningar det får om de utlovade åtgärderna inte kan genomföras. Jans & Vedder anför att det med en tolkning av direktivens mål och ordalydelse innebär att projektet inte får genomföras.<sup>145</sup> Även Krämer anför att det finns problem knutna till systemet med kompensationsåtgärder eftersom bristande övervakning och uppföljning kan leda till att medlemsstaternas utlovande av åtgärder blir överdrivna i syfte att utfå ett positivt yttrande från kommissionen.<sup>146</sup>

### **5.1.2 Prioriterade livsmiljöer**

Om Natura 2000-området innehåller en prioriterad livsmiljötyp eller en prioriterad art är de enda faktorerna som får beaktas sådana som rör människors hälsa, den allmänna säkerheten eller har betydelsefulla konsekvenser för miljön. Vilka livsmiljöer som är prioriterade framgår enligt artikel 1(d) i habitatdirektivet av bilaga 1 där de är särskilt markerade. Det handlar om livsmiljötyper som riskerar att försvinna från medlemsstaternas europeiska territorium och för vilka gemenskapen har ett särskilt ansvar.

Efter att kommissionen har gett ett yttrande finns dock en möjlighet att beakta andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse vilket framgår av artikelns andra stycke.

---

<sup>143</sup> ”Vägledning om artikel 6.4 i habitatdirektivet 92/43 EEG”, 2007, s. 23f.

<sup>144</sup> Jans & Vedder 2011, s. 517.

<sup>145</sup> Ibid, s. 516-517.

<sup>146</sup> Krämer 2009, s. 83.



## 5.2 Utredning enligt artikel 6.3 habitatdirektivet

### 5.2.1 EU:s domstol

En grundläggande förutsättning för att tillämpa artikel 6.4 är att det har gjorts en negativ konsekvensbedömning enligt förfarandet i artikel 6.3, vilket framgår av direktivets ordalydelse och domstolens avgörande ”Kommissionen mot Italien”.<sup>147</sup> Avgörandet rörde en fördragsbrottstalan mot Italien, efter att medlemsstaten hade lämnat tillstånd till en omfattande utbyggnad av skidpister, tillhörande bebyggelse samt kabinlifter i det särskilda skyddsområdet Region Lombardiet. Den föregående undersökningen hade konstaterat att den ekonomiska situationen oundvikligen skulle försämrats om inte projektet genomfördes. Enligt utredningen var den främsta anledningen till att projektet skulle godkännas det socioekonomiska värdet ur turismsynpunkt. Utredningen redovisade även kompensationsåtgärder i form av nyplantering av dubbelt så många träd som de avverkade. Kommissionen menade att tillståndet till projektet inte hade stöd i en lämplig utredning om miljökonsekvenserna i området då myndigheterna inte hade försäkrat sig om att det berörda området inte skulle ta skada av projektet. Domstolen konstaterade att undersökningarna som föregått tillståndet varit bristfälliga och att Italien hade underlåtit att uppfylla artikel 6.3, vilket även var fallet i ovan nämnda ”Kommissionen mot Spanien”.<sup>148</sup>

Kommissionens andra anmärkning innebar att Italien hade åsidosatt artikel 6.4 när tillståndet gavs. Kommissionens kritik bestod i att den ansåg att det fanns mindre skadliga alternativ som inte hade beaktats av Italien. Kommissionen ansåg även att arbetena inte hade föranletts av ett väsentligt allmänintresse samt att inga kompensationsåtgärder hade vidtagits.<sup>149</sup>

Domstolen konstaterade att artikel 6.4 i egenskap av undantag från tillståndskravet i artikel 6.3 ska tolkas strikt. En nödvändighet för undantag är att det finns kännedom om projektets konsekvenser för direktivens bevarandemål. I bedömningen av om det finns tvingande orsaker med väsentligt allmänintresse och lämpliga alternativ ska en avvägning ske mot projektets skadliga påverkan. Detta ska också göras i syfte att avgöra vilka kompensationsåtgärder som ska krävas.<sup>150</sup> Domstolen menade i avgörandet ”Kommissionen mot Italien” att tillståndet inte kan ha grundats på artikel 6.4 eftersom de nationella myndigheterna inte hade tillgång till de uppgifter som krävdes för att bedöma om undantaget skulle kunna tillämpas.<sup>151</sup>

Liknande slutsatser drogs av domstolen i ett senare avgörande där det konstaterades att villkoren i artikel 6.4 kan bedömas endast om det finns

---

<sup>147</sup> Mål C-304/05, Europeiska kommissionen mot Italienska republiken, REG 2007 s. I-07495.

<sup>148</sup> Mål C-404/09.

<sup>149</sup> Mål C-304/05 p. 46, 50, 74-76.

<sup>150</sup> Ibid p.83.

<sup>151</sup> Ibid p.84.

kännedom om konsekvenserna avseende direktivets bevarandemål, och att detta på förhand har undersökts. Det är den förväntade skadliga påverkan som ska vägas mot de tvingande orsakerna av väsentligt allmänintresse. Med anledning av den bristande undersökningen ansågs de spanska myndigheterna inte ha haft tillgång till de uppgifter som krävs för att bevilja tillstånd med stöd av artikel 6.4 i habitatdirektivet.<sup>152</sup>

## 5.2.2 Kommissionen

Kommissionen betonar att förutsättningen för att tillämpa förfarandet i artikel 6.4 och bevilja undantag är att direktivets artikel 6.3 har uppfyllts och att resultatet av den bedömningen är negativt eller tveksamt, samt att det föreligger tvivel om att området inte kommer att påverkas av planen eller projektet. I likhet med domstolens avgöranden betonar kommissionen betydelsen av försiktighetsprincipen när det gäller att avgöra huruvida resultatet från en konsekvensbedömning ska bedömas vara positivt respektive negativt.<sup>153</sup>

Kommissionens krav på en föregående bedömning innebär att resultaten måste möjliggöra fullständig spårbarhet för de beslut som fattats, vilket innebär att såväl det valda alternativet som de tvingande orsakerna som har legat till grund ska kunna motiveras.<sup>154</sup> Bedömningen ska även omfatta aspekterna som bidrar till områdets sammanhängande karaktär och till målet om ett sammanhängande Natura 2000-nätverk. Projektets inverkan tillsammans med andra planer och projekt ska beaktas och begränsande åtgärder ska införlivas i projektet för att undvika negativa konsekvenser för området.<sup>155</sup>

## 5.3 Alternativa lösningar

### 5.3.1 EU:s domstol

Ytterligare ett avgörande från domstolen behandlar tolkningen av artikel 6.4. I en fördragsbrottstalan mot Portugal hade nationella myndigheter lämnat tillstånd till ett motorvägsprojekt genom det särskilda skyddsområdet Castro Verde. Domstolen konstaterade att Portugal hade undersökt andra tänkbara sträckningar för motorvägen inom det särskilda skyddsområdet, men eftersom det inte framgick av handlingarna att Italien hade undersökt sträckningar utanför området trots att det enligt kommissionen på förhand inte kunde ha uteslutit att en sådan sträckning skulle kunna utgöra en alternativ lösning i habitatdirektivets mening, ansågs Portugal ha åsidosatt sina skyldigheter enligt direktivet. Domstolen betonade att genomförandet av en plan eller ett projekt i enlighet med artikel 6.4 i habitatdirektivet är

---

<sup>152</sup> Mål C-404/09 p.109-111.

<sup>153</sup> C-127/02, Mål C-6/04, Europeiska kommissionen mot Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, REG 2005 s. I-09017 & Mål C-239/04, Europeiska kommissionen mot Portugisiska republiken, REG 2006 s. I-10183.

<sup>154</sup> ”Vägledning om artikel 6.4 i habitatdirektivet 92/43 EEG” 2007, s. 5.

<sup>155</sup> Ibid s. 3ff.

underordnat villkoret att det bevisligen inte finns några alternativa lösningar.<sup>156</sup> Avgörandet visar enligt min mening på en strikt hållning av domstolen vid bedömningen av undersökning av alternativa lösningar.

### 5.3.2 Kommissionen

En förutsättning för att bevilja undantag från skyddet och tillåta en plan eller ett projekt som skadar området är att det saknas alternativa lösningar. Vilka krav som bör ställas på de nationella myndigheternas undersökning av alternativ framgår av kommissionens vägledning.

I första hand ska myndigheterna ta ställning till det så kallade nollalternativet. Det innebär att det ska göras en utvärdering av konsekvenserna för området om något projekt inte genomförs, och det ska motiveras varför ett behov av att genomföra projektet föreligger. Krämer anför att det i synnerhet gäller vid ingripanden i områden med prioriterade livsmiljöer eller arter och att det av kommissionens vägledning framgår att nationella myndigheter ska bevisa att det finns ett behov av att genomföra projektet.<sup>157</sup> Alla genomförbara alternativ ska sedan analyseras, vilket får anses vara ett högt ställt krav. Krämer anför att det är praktiskt omöjligt att undersöka alla alternativ och att bestämmelsen istället bör avse att det endast är de rimliga alternativen som ska undersökas.<sup>158</sup>

Exempel på alternativ som ska utvärderas är andra placeringar eller sträckningar, mindre skala eller utformning eller alternativa processer.<sup>159</sup> Kommissionen betonar att det är aspekterna på bevarandet av området och dess ekologiska funktioner som ska jämföras mellan de olika alternativen och att det innebär att ekonomiska bedömningskriterier inte ska kunna väga tyngre än ekologiska.<sup>160</sup>

#### 5.3.2.1 Kostnadseffektivitet och produktivitet

Argument som handlar om alternativa projekts ekonomiska bristande bärkraft bedöms av kommissionen som att det saknas alternativ, vilket kommissionens positiva yttranden vittnar om.<sup>161</sup> Inför ett projekt som innebar en utvidgning av en befintlig flyganläggning hänvisade medlemsstaten Tyskland till att tre alternativa lokaliseringar av anläggningen hade undersökts och utvärderats. Ingen av dessa uppfyllde kraven på funktionalitet och kostnadseffektivitet och projektet var endast möjligt att genomföra i anslutning till den befintliga anläggningen för att få önskad produktivitet och för att kunna utnyttja befintliga inrättningar och utbildad arbetskraft.<sup>162</sup>

---

<sup>156</sup> Mål C-239/04 p. 35-40.

<sup>157</sup> Krämer 2009 s. 63.

<sup>158</sup> Ibid s. 64.

<sup>159</sup> ”Vägledning om artikel 6.4 i habitatdirektivet 92/43 EEG” 2007, s. 6.

<sup>160</sup> Ibid s. 6-7.

<sup>161</sup> C(2000)1079 OPINION OF THE COMMISSION OF 18/04/2000, K(2003)1309 Kommissionens yttrande av den 24/04/2003, C(2009) 3218 OPINION OF THE COMMISSION, C(2011) 9090 final COMMISSION OPINION of 6.12.2011.

<sup>162</sup> C(2000)1079 OPINION OF THE COMMISSION OF 18/04/2000.

Utbyggnaden av flygplats Lubeck-Blankensee bedömdes av de nationella myndigheterna vara nödvändig för den ekonomiska utvecklingen i regionen, som kräver ökad kapacitet av den aktuella flygplatsen. Olika alternativ undersöktes, men ingen av de alternativa lösningarna, däribland nollalternativet och byggandet av en ny flygplats, skulle uppnå projektets mål. Alternativen skulle enligt regionala ekonomiska kalkyler inte tillgodose målsättningen, dvs. ökade transport- och servicefunktioner, utan skada områdena i samma utsträckning.<sup>163</sup>

Inför ett projekt som innebar fördjupning och breddning av en fartygsled i Hamburgs hamn undersöktes sex alternativa lösningar varav tre kunde uteslutas eftersom de inte skulle motsvara målen för projektet. De övriga tre ansågs medföra sådana nackdelar ur ett ekonomiskt och praktiskt perspektiv att Hamburgs hamn skulle förlora i konkurrenskraft. Det föreslagna alternativet ansågs därmed bäst motsvara en rimlig avvägning mellan ekologiska och ekonomiska mål.<sup>164</sup>

Ärendet Botniabanan som gällde Banverkets planer på att bygga en järnväg i det särskilda skyddsområdet Umeälvens delta, har varit föremål för diskussioner om huruvida alternativa lösningar skulle anses finnas eller inte.<sup>165</sup> De alternativ som presenterades av den svenska regeringen bestod i två alternativa sträckningar för järnvägen. Alternativen skulle påverka Natura 2000-områdena i begränsad grad eller inte alls. De svenska myndigheterna menade dock att alternativen inte var lämpliga, eftersom de skulle innebära driftsproblem och 10-20 % längre restid. Myndigheterna anförde att alternativen inte skulle medföra lägre investeringskostnader, men däremot generera en lägre vinst och att det valda alternativet därmed var att föredra framför de alternativa sträckningarna. Kommissionen ansåg att de svenska myndigheterna hade hanterat frågan om möjliga alternativa lösningar på ett korrekt sätt och godtog därmed det argument som den svenska regeringen anförde om att de alternativa sträckningarna påverkade de beräknade intäkterna på ett sådant sätt att alternativen inte kunde anses vara ekonomiskt bärkraftiga. Kommissionen godtog därmed den samlade slutsatsen att den föreslagna sträckningen är den enda bärkraftiga lösningen.<sup>166</sup>

Krämer konstaterar att det fanns alternativa lösningar i detta fall och att kommissionens resonemang var av ekonomisk natur trots att ekonomiska kriterier inte ska kunna väga tyngre än ekologiska i jämförelsen mellan två alternativ.<sup>167</sup> Även Michanek anför att kommissionens bedömning i sistnämnda yttrande saknar stöd i habitatdirektivet, eftersom reglerna inte medger att alternativ bedöms i belysning av kompensationsåtgärderna eller att ekonomiska faktorer får spela en avgörande roll i jämförelsen mellan alternativa lösningar. Michanek grundar påståendet delvis på kommissionens vägledning, där det anges att ekonomiska bedömningskriterier inte kan gå före ekologiska kriterier i detta

---

<sup>163</sup> C(2009) 3218 OPINION OF THE COMMISSION.

<sup>164</sup> C(2011) 9090 final COMMISSION OPINION of 6.12.2011.

<sup>165</sup> Michanek 2008, s. 231f.

<sup>166</sup> K(2003)1309 Kommissionens yttrande av den 24/04/2003.

<sup>167</sup> Krämer 2009 s. 78.

steg av bedömningen.<sup>168</sup> Av kommissionens senare tolkningsvägledning framgår det ytterligare att ekonomiska intressen inte ska kunna väga tyngre än ekologiska vid undersökning, bedömning och uteslutning av alternativa lösningar, som är avgörande steg i bedömningen om undantag från direktivens krav ska medges i det enskilda fallet.<sup>169</sup> Kommissionens tillämpning av undantaget i artikel 6.4 och kravet på avsaknad av alternativ anser jag visar att ekonomiska hänsyn får betydelse i praktiken.

### 5.3.2.2 Utnyttjande av befintliga anläggningar

Av kommissionens yttranden framgår det att fördelen med att det går att utnyttja befintliga anläggningar kan väga för att kommissionen anser att det föreligger avsaknad av alternativ. Vid ändring av översiktsplanen för verksamheten vid kolgruvan Prosper Daniel bedömdes alternativa lösningar saknas med hänvisning till kolgruvans tillgång på högkvalitativt kol, infrastrukturlösningar och en kostnadseffektiv och säker utvinning.<sup>170</sup> Bedömningen var densamma i ovan nämnda yttrande beträffande utvidgning av en flygplats.<sup>171</sup>

I hamnanläggningsprojektet i Grandilla i Spanien undersöktes alternativa lösningar i form av utbyggnad av en befintlig hamn i Santa Cruz. Den lösningen avfärdades dock på grund av negativa konsekvenser för invånarna och avsaknad av ett närliggande stenbrott, vilket skulle försvåra byggnationen. Det fanns även en risk för dåliga möjligheter till att utveckla infrastrukturen i närområdet, och ökade obalanser mellan nord- och sydön. En hamn i staden Grandilla ansågs av de spanska myndigheterna, såväl som av kommissionen, kunna motiveras av lämpligt bottendjup vid land, närliggande stenbrott, ledig närliggande mark för transporter och godshantering samt hamnens läge i förhållande till användarna.<sup>172</sup>

Inför utbyggnaden av ett kommersiellt område med tillhörande väg- och järnvägsinfrastruktur och byggandet av en bilfabrik undersöktes sju alternativa lokaliseringar inom staden och elva utanför staden. Projektet innebar en ändring av områdesplanen i staden Győr. Nationella myndigheter kom fram till att den föreslagna platsen var att föredra med hänsyn till konsekvenserna för miljön dvs. kortare transporter mellan fabriken, mindre anspråk på mark och befintlig infrastruktur i form av el, avlopp och transportmöjligheter för anställda.<sup>173</sup> I två av yttrandena diskuterade kommissionen inte vilka alternativa lösningar som hade avfärdats, utan konstaterade endast att undersökningen av alternativ hade genomförts på ett korrekt sätt.<sup>174</sup> I ytterligare ett yttrande befanns miljömässiga bieffekter med det aktuella projektet utesluta andra lämpliga alternativ.<sup>175</sup>

---

<sup>168</sup> Michanek 2008, s. 232, ”Skötsel och förvaltning av Natura 2000-områden, bestämmelserna i artikel 6 i direktiv 92/43/EEG”, 2000, s. 43.

<sup>169</sup> ”Vägledning om artikel 6.4 i habitatdirektivet 92/43/EEG” 2007.

<sup>170</sup> OPINION OF THE COMMISSION OF 24/04/2003.

<sup>171</sup> C(2000)1079 OPINION OF THE COMMISSION OF 18/04/2000.

<sup>172</sup> KOM(2006) XXX KOMMISSIONENS YTTRANDE.

<sup>173</sup> C(2011) 351 COMMISSION OPINION of 25 January 2011.

<sup>174</sup> C(2004)1797 COMMISSION OPINION OF 14/05/2004, C(2003)1308 24/04/2003.

<sup>175</sup> C(2005)1641 COMMISSION OPINION OF 06/06/2005.

## 5.4 Tvingande orsaker av väsentligt allmänintresse

### 5.4.1 EU:s domstol

I förhandsavgörandet ”Marie-Noelle Solvay m.fl. mot Région wallone” ställdes frågan till domstolen huruvida artikel 6.4 i habitatdirektivet ska tolkas så att uppförandet av en byggnad, som ska rymma ett privat företags huvudkontor, ska anses utgöra ett väsentligt allmänintresse av social eller ekonomisk karaktär.<sup>176</sup> Det som krävs är enligt domstolen att planen eller projektet ska vara både allmänt och väsentligt, och av sådan betydelse att det kan väga mot direktivets bevarandesyften. Domstolen konstaterade att byggnads- och anläggningsarbeten som är ämnade att ingå i etablering eller utbyggnad av ett företag endast i undantagsfall kan utgöra ett väsentligt allmänintresse. Det saknar betydelse om det är ett privat företag som genomför projektet om det finns ett väsentligt allmänintresse. I detta fall rörde det sig om en byggnad som skulle inrymma ett företags centrala administration, och det menade domstolen i princip inte utgjorde en tvingande orsak med ett väsentligt allmänintresse i habitatdirektivets mening.<sup>177</sup>

### 5.4.2 Kommissionen

Enligt kommissionen är bedömningen om tvingande orsaker föreligger beroende av om det har konstaterats en avsaknad av alternativa lösningar.<sup>178</sup> Generaladvokaten har dock enligt kommissionen i ett förslag till avgörande redovisat uppfattningen att det inte föreligger någon obligatorisk ordningsföljd mellan de två kraven, avsaknad av alternativa lösningar och tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse.<sup>179</sup>

#### 5.4.2.1 Tvingande hänsyn

Eftersom begreppet ”tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse” saknar definition i direktivet använder sig kommissionen av andra gemenskapsrättsliga områden där liknande begrepp förekommer som exempelvis ”tvingande hänsyn”, som ett undantag till principen om fri rörlighet för varor samt ”tjänster av allmänt intresse”. Tvingande hänsyn har bedömts vara folkhälsa, miljöskydd samt berättigade målsättningar för den ekonomiska och sociala politiken. Tjänster av allmänt intresse är: ”tjänster som utförs i allmänhetens intresse på affärsmässiga grunder, och som därmed från medlemsstaternas sida kan beläggas med sådana särskilda förpliktelser som kan gälla för offentliga tjänster. Detta omfattar i synnerhet en rad tjänster som rör transport-, energi- och kommunikationsnät.”<sup>180</sup>

---

<sup>176</sup> Mål C-182/10.

<sup>177</sup> Ibid p.73,75-78.

<sup>178</sup> ”Vägledning om artikel 6.4 i habitatdirektivet 92/43 EEG” 2007, s. 7.

<sup>179</sup> Ibid s. 3 not 2.

<sup>180</sup> Ibid s. 7.

Kommissionen anger som krav för att tvingande orsaker ska anses föreligga, enligt artikel 6.4, att de tvingande orsakerna väger tyngre än bevarandemålen för området. Det innebär att allmänintresset är väsentligt och långsiktigt. Enligt kommissionen är det rimligt att anta att planer eller projekt som är nödvändiga för åtgärder eller politik som skyddar hälsa, säkerhet och miljö, politik som är grundläggande för staten och samhället samt genomförande av verksamhet av ekonomisk och social karaktär som fullgör skyldigheter i samband med offentliga tjänster är exempel på när tvingande orsaker föreligger.

För att förtydliga ger kommissionen exempel från de yttranden som avgetts enligt artikel 6.4 andra stycket. Projekt som enligt kommissionen har ansetts vara av tvingande orsaker med ett väsentligt allmänintresse och som kommissionen lyfter fram är planer eller projekt som motverkar hög arbetslöshet, låg BNP, i detta fall utbyggnad av en motorväg. Ett projekt för utvidgning av en hamn motiverades av den nationella ekonomin, gemenskapsbetydelse, konkurrenskraft samt byte av transportslag från de mindre miljövänliga vägtransporterna till sjötransport. Utvidgning av den europeiska rymdfartsindustrin, högkvalificerade arbetstillfällen efter förlust av arbetstillfällen inom industrin i området och den europeiska flygindustrins konkurrenskraft ledde till att kommissionen yttrade sig positivt över en utvidgning av en anläggning för luftfart. Ett uttryckligt stöd av ministerrådet och Rådet för ett projekt vägrade för att kommissionen har ansett att utbyggnaden av höghastighetståg var motiverat av tvingande hänsyn med väsentligt allmänintresse. Energipolitik, fortsatt gruvverksamhet, oacceptabla ekonomiska och sociala följder på regional nivå var enligt kommissionen grund för att tillåta undantaget att ändra en översiktsplan för att undvika en nedläggning av en kolgruva. Slutligen lyfter kommissionen fram att åtgärder i form av dammprojekt för att tillgodose behovet av dricksvatten samt vatten till industri och jordbruk är tvingande orsaker av väsentligt allmänintresse.<sup>181</sup>

#### **5.4.2.2 Hälsa, allmän säkerhet eller miljö**

Då planer eller projekt innehåller och påverkar en prioriterad art eller livsmiljötyp ska andra stycket i artikel 6.4 tillämpas, enligt kommissionen. Planen eller projektet får endast genomföras, om det finns tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse som rör människors hälsa eller den allmänna säkerheten eller medför betydelsefulla konsekvenser för miljön, vilket enligt kommissionen är de viktigaste tvingande orsakerna.

Även dessa begrepp saknar definition i direktivet, vilket leder till att kommissionen vägleds av såväl gemenskapsrätten som domstolens avgörande vid tolkning. Tvingande orsaker som rör människors hälsa kan föranleda att den fria rörligheten samt etableringsrätten får åsidosättas. Människors hälsa och betydelsefulla konsekvenser för miljön bedömer kommissionen ska inkluderas i grundläggande målsättningar för miljöpolitiken. Den allmänna säkerheten framgår av ”Leybucht”-avgörandet, anser kommissionen, då en minskning av ett skyddat område kunde godtas med hänsyn till översvämningrisk och skydd av kusten.<sup>182</sup>

<sup>181</sup> ”Vägledning om artikel 6.4 i habitatdirektivet 92/43 EEG” 2007, s. 8f.

<sup>182</sup> Mål C-57/89.

Nämnda intressen ansågs därmed i avgörandet väga tyngre än direktivens ekologiska syften.<sup>183</sup>

### 5.4.2.3 Regional, social och ekonomisk utveckling

I åtta utav kommissionens femton yttranden bedömdes regional, social och ekonomisk utveckling vara tvingande orsaker med allmänintresse. Ovan nämnda utvidgning av flyganläggning ansågs motiverad av tvingande orsaker med anledning av att projektet förväntades kunna uppväga förlusten av arbetstillfällena i regionen och av projektets positiva inverkan på den ekonomiska och sociala situationen i angränsande regioner. Då projektet påverkade endast en del av Natura 2000-området och på grunda av ovan nämnda överväganden yttrade sig kommissionen positivt i fallet.<sup>184</sup>

De tvingande orsakerna för ändring av översiktsplanen för fortsatt verksamhet vid kolgruvan Prosper Daniel utgjordes av energipolitik, ekonomiska och sociala hänsyn på regional nivå i form av undvikande av en stor förlust av arbetstillfällena vid en nedläggning av gruvan, vilket tillsammans ledde till ett positivt yttrande till planen av kommissionen.<sup>185</sup> Intressant är att kommissionen i sitt yttrande konstaterade att kolgruvdrift dock inte överensstämmer med unionens övriga miljömål, som att arbeta mot klimatförändringar och för hållbar utveckling. Kommissionen betonar även intressekonflikterna i sitt yttrande över utbyggnaden av flygplatsen Lubeck-Blankensee.<sup>186</sup>

Vid utbyggnaden av flygplatsen Karlsruhe/Baden-Baden ansågs de tvingande orsakerna vara att flygplatsen var av allmänt intresse och utgjorde för regionen en viktig länk till internationella flygplatser. Flygplatsens kapacitet skulle liksom i föregående fall inte kunna möta framtidens behov och ökade passagerarantal utan utbyggnad. De tyska myndigheterna ansåg att dräneringssystemen för regnvatten skulle förbättras ur ett miljöperspektiv med anledning av utbyggnaden och kunna möta dagens högre miljökrav. Kommissionen ansåg att det fanns tvingande orsaker och yttrade sig positivt över projektets genomförande.<sup>187</sup> De tvingande orsakerna för utbyggnaden av flygplatsen Lubeck-Blankensee var att en utbyggnad av flygplatsen ansågs nödvändig för den ekonomiska utvecklingen i regionen och den skulle skapa kommunikationer mellan Lubeck och nationell och internationell flygtrafik. Utbyggnaden ansågs även viktig för att marknadsföra regionen ur ett ekonomiskt, forsknings- och turismperspektiv och inte minst för att skapa nya arbetstillfällena. Kommissionen ansåg därmed att det förelåg tvingande orsaker för att genomföra projektet.<sup>188</sup>

De tvingande orsakerna för anläggningen av en hamn i Grandilla var att staden är belägen på en ö, Teneriffa, som i egenskap av ö

---

<sup>183</sup> ”Vägledning om artikel 6.4 i habitatdirektivet 92/43 EEG” 2007, s. 23.

<sup>184</sup> C(2000)1079 OPINION OF THE COMMISSION OF 18/04/2000.

<sup>185</sup> OPINION OF THE COMMISSION OF 24/04/2003.

<sup>186</sup> C(2009) 3218 OPINION OF THE COMMISSION.

<sup>187</sup> C(2005)1641 COMMISSION OPINION OF 06/06/2005.

<sup>188</sup> C(2009) 3218 OPINION OF THE COMMISSION.



är beroende av en effektiv hamninfrastruktur för sjöfart, samt den sociala och ekonomiska utvecklingen i regionen.<sup>189</sup>

Utbyggnaden av motorväg A49 ansågs kunna motiveras av tvingande orsaker. Den ansågs kunna bidra till att främja den regionala utvecklingen och utvecklingen av det ekonomiska centret, vilket skulle bidra till ett stort antal nya arbetstillfällen. Projektet ansågs även motiverat av en önskan om att minska trafiken på en mindre väg, minska de lokala luftföroreningarna och sänka bullernivåerna.<sup>190</sup>

En ändring av områdesplanen i staden Gyor ansågs kunna genomföras av tvingande orsaker såsom långsiktig sysselsättning i regionen, positiv inverkan på den högre utbildningen och den ekonomiska utvecklingen, såväl nationellt som regionalt. Ökning av BNP och positiva konsekvenser för handeln ansågs även tala för att det fanns tvingande orsaker. Kommissionen ansåg att undersökningen av alternativ varit tillfredställande och yttrade sig positivt över planen.<sup>191</sup>

Projektet att bygga ut järnvägen Botniabanan kunde enligt kommissionen genomföras, trots att det skulle orsaka skador på området, med anledning av tvingande orsaker. Järnvägen var av regionalpolitiskt intresse, den skulle stärka regionens konkurrenskraft och erbjuda ett miljövänligt sätt för transporter.<sup>192</sup>

#### **5.4.2.4 Nationell ekonomisk utveckling eller av gemenskapsbetydelse**

I sex utav de femton yttrandena godtog kommissionen utveckling av den nationella ekonomin samt projektets betydelse ur gemenskapssynpunkt som tvingande hänsyn med allmänintresse. Vid utbyggnaden av Rotterdams hamn bestod de tvingande orsakerna av hamnens betydelse för den nederländska ekonomin och dess gemenskapsbetydelse.<sup>193</sup> I projektet höghastighetsjärnväg TGV ansågs tvingande orsaker vara att ministerrådet såväl som Rådet var positiva och att projektet var ett prioriterat infrastrukturprojekt. Kommissionen yttrade sig positivt och bedömde att projektet kunde genomföras av tvingande orsaker.<sup>194</sup> Såväl utbyggnad av motorväg A20 som ovan nämnda utbyggnad av Hamburgs hamn<sup>195</sup> bedömdes kunna genomföras av tvingande orsaker som härrör från gemenskapsintresse. Motorvägsprojektet ansågs vara föranlett av tvingande orsaker eftersom den tyska regeringen hade lämnat högsta prioritet till projektet. Ur ett unionsperspektiv ansågs motorvägen dessutom viktig för att bidra till den inre marknaden i form av ekonomisk och social sammanhållning.<sup>196</sup>

Kommissionen betonade i tre utav de femton yttrandena att de positiva miljömässiga bieffekterna av projekten utgjorde tvingande orsaker

---

<sup>189</sup> KOM(2006) XXX KOMMISSIONENS YTTRANDE.

<sup>190</sup> C(2010) 8438 COMMISSION OPINION of 3 December 2010.

<sup>191</sup> C(2011) 351 COMMISSION OPINION of 25 January 2011.

<sup>192</sup> K(2003)1309 Kommissionens yttrande av den 24/04/2003.

<sup>193</sup> C(2003)1308 24/04/2003.

<sup>194</sup> C(2004)3460 COMMISSION OPINION OF 16/09/2004.

<sup>195</sup> C(2011) 9090 final COMMISSION OPINION of 6.12.2011.

<sup>196</sup> C(2010) 3674 final COMMISSION OPINION of 11.06.2010.

med allmänt intresse.<sup>197</sup> Botniabanan ansågs erbjuda ett miljövänligt transportsätt. I de övriga två yttrandena hänförde sig de tvingande orsakerna till behov av att tillgodose allmän säkerhet samt till invånarnas tillgång till dricksvatten, respektive vatten till industrin och jordbruket.<sup>198</sup> I endast ett utav de femton yttrandena ansåg kommissionen att projektet inte kunde godtas av tvingande orsaker med allmänintresse.

I projektet, som gällde ombyggnaden av ett militärt övningsområde till ett kommersiellt och industriellt område, undersöktes de alternativa lösningarna av nationella myndigheter i två steg. Endast två av lösningarna befanns lämpliga i ett första steg men kunde sedan uteslutas eftersom de inte var lämpliga ur ett långsiktigt perspektiv. I den andra omgången valdes tre alternativa lokaliseringar för det kommersiella området ut. De hade dock alla den nackdelen att de inte skulle inbringa lokala skatteintäkter. Kommissionen ansåg att de alternativa lokaliseringarna som presenterats utgjorde lämpliga alternativ och att det inte rådde brist på kommersiella ytor i regionen. Nackdelarna i form av uteblivna skatteintäkter kunde enligt kommissionen dock inte föranleda att projektet skulle genomföras på den föreslagna platsen. Eftersom det fanns tillgång till alternativ fann kommissionen att Tyskland inte hade presenterat övertygande bevisning om att projektet kunde genomföras av tvingande orsaker och yttrade sig därmed negativt. Inga kompensationsåtgärder hade föreslagits av Tyskland vid tiden för yttrandet.<sup>199</sup>

## 5.5 Slutsats

I den här slutsatsen diskuterar jag frågan om hur tolkningen av undantaget i artikel 6.4 i habitatdirektivet påverkar vilket skydd direktiven får i praktiken. Jans & Vedder anför att undantagsmöjligheterna i habitatdirektivet tydligt är mer tillåtande än vad domstolen stadgade i ”Leybucht”, där ekonomiska hänsyn uttryckligen uteslöts vid avsteg från fågelskyddsdirektivets skydd, enligt artikel 4.4 samma direktiv. Enligt Jans & Vedder var en orsak till införandet av habitatdirektivets undantagsmöjligheter, som stadgar att andra hänsyn får tas, just att medlemsstaterna i Rådet avsåg att avvika från den praxis som hade utvecklats under fågelskyddsdirektivet, i synnerhet de stränga principerna från ”Leybucht”.<sup>200</sup> Den uppfattningen företräds även av Krämer.<sup>201</sup> Habitatdirektivets införande innebär enligt Krämer ökade möjligheter att genomföra projekt som skadar ett SSO eller SBO. Artikel 6.4 i habitatdirektivet anser han har förenklat väsentligt för genomförandet av planer och projekt i områdena, i synnerhet om kommissionens generösa

---

<sup>197</sup> K(2003)1309 Kommissionens yttrande av den 24/04/2003, C(2005)1641 COMMISSION OPINION OF 06/06/2005, C(2010) 8438 COMMISSION OPINION of 3 December 2010.

<sup>198</sup> C(2004)1797 COMMISSION OPINION OF 14/05/2004, C(2011) 6365 final COMMISSION OPINION of 14.9.2011.

<sup>199</sup> OPINION OF THE EUROPEAN COMMISSION OF 24/04/2003.

<sup>200</sup> Jans & Vedder 2011, s. 517.

<sup>201</sup> Krämer 2009, s. 60f.

tolkning av artikeln beaktas i jämförelse med domstolens principer för områdesklassificering som följer av ”Santona” och ”Lappel Bank”.<sup>202</sup>

Av kommissionens yttranden framgår att undantag för projekt i samtliga fall har föregåtts av en bedömning enligt artikel 6.3 som konstaterade att planerna och projekten skulle påverka ett Natura 2000-område, vilket stämmer överens med domstolens tolkning av direktivet om betydelsen av en utförlig konsekvensbedömning. I samtliga fall utom ett hade medlemsstaterna åtagit sig att utföra kompensationsåtgärder för att bidra till ett sammanhängande Natura 2000-område. Detta har sannolikt bidragit till att kommissionen i fjorton av de femton yttranden jag har tagit del av har funnit att det finns tvingande orsaker och att projekten har kunnat genomföras med stöd av kommissionen.

Det kan konstateras att höga krav ställs på den konsekvensbedömning som är en förutsättning för att undantag enligt artikel 6.4 ska beviljas med anledning av försiktighetsprincipens genomslag i praxis. En förutsättning för att undantag ska kunna beviljas är att det finns kännedom om projektets konsekvenser. Jag anser att tillämpningen av direktiven stämmer väl med direktivens bevarandemål och att ekonomiska faktorer får mindre utrymme i detta hänseende.

Av kommissionens yttranden framgår endast vilka kriterier som kan väga för undantag och inte vad som eventuellt skulle kunna väga emot, eftersom fjorton utav femton yttranden berörde projekt som ansågs vara berättigade undantag. I det negativa yttrandet konstaterade kommissionen att alternativ hade funnits och att inga kompensationsåtgärder hade utlovats.

I doktrinen har begreppet tvingande hänsyn med väsentligt allmänintresse tolkats som att varje allmänt intresse av social eller ekonomisk natur inte är tillräckligt för undantag. Det allmänna intresset bör vara långsiktigt och vägas emot de långsiktiga bevarandointressena som direktiven skyddar, vilket även kommissionen anför i sin vägledning. Det har även betonats att det bör finnas en skillnad i bedömningen om undantag ska få beviljas när det gäller ingripanden i skyddet för prioriterade livsmiljöer och arter, där det väsentliga allmänintresset istället för väsentligt ska vara överskuggande och ges stöd av ett yttrande från kommissionen. En uppfattning som framträder i doktrinen är att strikt socio-ekonomiska orsaker får avgörande betydelse för kommissionens positiva yttranden även vid prioriterade livsmiljöer och arter. Som exempel lyfter Garcia Ureta fram ovan nämnda motorvägsprojekt A20 och den förlängda planen för kolgruvan i Tyskland.<sup>203</sup>

I bedömningen huruvida det finns tvingande orsaker ska kommissionen även ta ställning till om alternativa lösningar har undersökts på lämpligt sätt och om alternativa lösningar saknas. Av kommissionens yttranden framgår enligt min mening, att förhållandevis låga krav ställs på redovisningarna av alternativa lösningar som ska göras av de nationella

---

<sup>202</sup> Krämer 2011, s. 186. Krämer hänvisar särskilt till kommissionens yttranden från den 27 april 1995 och 18 december 1995.

<sup>203</sup> Garcia Ureta, Agustín: ”Habitats Directive and Environmental Assessment of Plans and Projects”. I: *Journal for European Environmental & Planning Law*, Vol 2 (2007), s. 84-96, s. 92f.

myndigheterna, då yttrandena i flera fall saknar motiveringar till varför kommissionen anser att lämpliga alternativ saknas. I ett flertal yttranden konstaterar kommissionen endast att den anser att lämpliga alternativ har undersökts på ett korrekt sätt.

Av kommissionens yttranden framgår, enligt min mening, att det är enkelt för medlemsstaterna att motivera ett projekt med tvingande orsaker. Kommissionens uppgift är att väga intressena mot varandra och inte sällan vinner det ekonomiska intressena över de ekologiska som skyddas av direktiven. Krämer anför att inte någon utav slutsatserna som förekommer i kommissionens yttranden skulle accepteras vid en granskning av EU:s domstol, delvis med hänvisning till att medlemsstaternas redogörelser för alternativ inte är tillräckliga för tillämpningen av undantaget i artikel 6.4 habitatdirektivet.<sup>204</sup> Vid tiden för ställningstagandet, år 2008, saknades praxis från domstolen som behandlar fall av såväl väsentligt allmänintresse som av allt överskuggande allmänintresse och vilka krav som ska ställas på redogörelse av undersökta alternativ.<sup>205</sup> Än idag finns endast ett fåtal avgöranden som behandlar innehållet i artikel 6.4 i habitatdirektivet, vilket jag anser att mitt arbete har visat. Domstolen har dock konstaterat att strikta krav ska ställas på den bedömning av alternativ som är nödvändig för att undantaget ska få tillämpas. Krämer belyser även undantagens tillämpning ur en politisk aspekt och anför att den politiska viljan i medlemsstaternas regeringar att bevilja undantag till flera av ovan nämnda infrastrukturprojekt får inverkan på kommissionens yttranden.<sup>206</sup>

---

<sup>204</sup> Krämer 2009, s. 79ff, 84.

<sup>205</sup> Ibid s. 65.

<sup>206</sup> Ibid s. 82f.

## 6 Sammanfattande diskussion

I den miljörettsliga doktrinen har det framförts att även om få trodde att det var möjligt att lagstifta på EU-nivå om att bevara naturen med anledning av avsaknad av relevans för den gemensamma marknaden, så har ett stort antal steg tagits i riktning mot att bevarandebudet uppgraderats, delvis som en följd av EU:s anslutning till internationella konventioner.<sup>207</sup> De EU-direktiv som har varit föremål för min uppsats får anses vara en del av denna utveckling.

Kommissionens implementeringsrapport visar att det inte har varit möjligt att uppnå en gynnsam bevarandestatus på regional eller nationell nivå för många av de livsmiljöer och arter som skyddas av direktiven.<sup>208</sup> Kommissionen inser att mer måste göras för att tillgodose EU:s mål att stoppa minskningen av den biologiska mångfalden och i doktrin har det framhållits att en ramlagstiftning för biologisk mångfald som omvandlar internationella konventioner till bindande lagregler vore önskvärd.<sup>209</sup> Europaparlamentet anser att det är ett prioriterat område och att det behövs ökad integrering mellan biologisk mångfald och andra av EU:s politikområden.<sup>210</sup>

Det finns omfattande rättspraxis som behandlar klassificering av SSO enligt fågelskyddsdirektivet. Den är konsekvent och anger att det enda skönsutrymme som finns för medlemsstaterna är en tillämpning av ornitologiska kriterier och att möjligheter för exempelvis ekonomiska hänsyn saknas. Praxis som behandlar klassificering av SBO enligt habitatdirektivet bekräftar principerna från fågelskyddsdirektivet enligt det material jag har undersökt. Tillämpningen av direktiven stämmer i detta avseende väl med direktivens bevarandemål.

I fråga om vilka aktiviteter som får tillåtas i ett SSO eller SBO har domstolen tagit klar ställning för försiktighetsprincipens tillämpning. Förutsättningarna att undanta projekt från konsekvensbedömning får enligt min mening anses vara små. Dessutom krävs avsaknad av tvivel om skada för att projektet ska få genomföras utan tillämpning av undantaget i artikel 6.4 i habitatdirektivet.

En på flera ställen förekommande synpunkt är att habitatdirektivets undantagsmöjligheter i artikel 6.4 tillkommit med anledning av att medlemsländerna i Rådet ansåg att rättspraxis från EU:s domstol blivit för sträng, i synnerhet slutsatserna från ”Leybucht”-avgörandet. Habitatdirektivets införande gjorde det möjligt att, enligt artikel 6.4, av ekonomiska och sociala orsaker genomföra projekt som orsakar

---

<sup>207</sup> Jans & Vedder s. 506.

<sup>208</sup> KOM(2009) 358 slutlig, Bryssel den 13.7.2009. Sammanfattande rapport från kommissionen till Rådet och Europaparlamentet om bevarandestatus för livsmiljöer och arter i enlighet med artikel 17 i direktivet om bevarande av livsmiljöer s. 16.

<sup>209</sup> Krämer 2011, s. 183.

<sup>210</sup> (2009/2108(INI), ”Tillämpningen av EU-lagstiftning som syftar till att bevara biologisk mångfald”, Europaparlamentets resolution av den 21 september 2010 om tillämpningen av EU-lagstiftning som syftar till att bevara biologisk mångfald.

skada på SSO eller SBO.<sup>211</sup> I doktrinen har det anförts att direktivets artikel 6.4 ger utrymme för i stort sett alla projekt, eftersom de flesta projekt kan anses vara av social eller ekonomisk natur. I doktrin har det anförts att habitatdirektivets införande innebär ett steg tillbaka för EU:s naturskydd och som en av orsakerna till detta ses kommissionens intresse och fokus på utnämning och omflyttning av skyddade områden och kommissionens försummelse av den praktiska tillämpningen av direktivet i specifika fall.<sup>212</sup> Det har vidare anförts att kommissionens implementeringsrapporter är vaga i fråga om artikel 4 i fågelskyddsdirektivet. Ett konstaterande från kommissionen att medlemsstaterna måste anstränga sig mer menar Krämer saknar udd med tanke på att det är trettio år sedan direktivet trädde ikraft.<sup>213</sup>

En korrekt förståelse av artikel 6.3 och 6.4 i habitatdirektivet har en avgörande betydelse för framtida tillämpning och vilket skydd som i praktiken får anses finnas.<sup>214</sup> Enligt min mening innebär habitatdirektivets införande och dess tillämpning, som varit föremål för detta arbete, att det ekologiska intresset att bevara naturen har nedgraderats till förmån för ekonomiska intressen. I avsaknad av uttömmande rättspraxis från EU:s domstol vad gäller rekvisiten för undantag, enligt artikel 6.4 i habitatdirektivet, riskerar direktivet att inte kunna ge det skydd i praktiken som det var tänkt att ge. Av stor betydelse i detta avseende skulle enligt min mening vara om domstolen gav ytterligare vägledning i begreppet avsaknad av alternativa lösningar, som är en förutsättning för att ett projekt som orsakar skada ska få genomföras av tvingande orsaker. Som jag anser att mitt arbete har visat på, gör direktivet det möjligt för i stort sett samtliga projekt att motiveras med stöd av tvingande orsaker. Detta var enligt doktrinen även avsikten, eftersom domstolens tillämpning av fågelskyddsdirektivet i form av ”Leybucht”, inte gav några möjligheter till undantag.

I doktrinen har det framförts att kommissionens yttranden inte har stöd i direktiven. För att säkert veta vilken betydelse undantagsmöjligheten är tänkt att ha, är det enligt min mening lämpligt att medlemsstaterna i ett ökat antal fall begär förhandsavgöranden så att EU:s domstol som främsta uttolkare av unionsrätten bidrar med klagörande praxis. Darpö anför att detta borde ha skett i exempelvis Botnia banan-ärendet för att utröna vilka alternativ som enligt domstolen ska anses rimliga.<sup>215</sup> En annan möjlighet att få frågorna prövade av domstolen är att kommissionen i större utsträckning inleder talan om fördragsbrott även vid frågor som rör artikel 6 i habitatdirektivet och medlemsstaternas tillämpning av undantaget. Eventuellt kan det bidra till att direktivens bevarandemål tillgodoses i större utsträckning än idag, då undantagen enligt min mening tillämpas generöst.

Krämer anför att vilka inskränkningar som ska tillåtas i direktivens skydd är en av de mest invecklade frågorna.<sup>216</sup> Enligt min

---

<sup>211</sup> Macrory 2010, s.448, Jans & Vedder 2011, s. 517, Garcia Ureta 2007, s. 96.

<sup>212</sup> Krämer 2011, s. 191-192.

<sup>213</sup> Ibid s. 188-189.

<sup>214</sup> Garcia Ureta 2007, s. 85,96.

<sup>215</sup> Darpö 2007-08, del 2, s. 325.

<sup>216</sup> Krämer 2011, s. 191.

mening är det även den frågan som är mest intressant i förhållande till det faktiska skyddet som direktiven kan anses erbjuda och i frågan om i vilken utsträckning tillämpningen av direktiven tillgodoser direktivens mål. Inskränkningarna i skyddet i form av tillåtelse av projekt som skadar SSO och SBO belyser den mest påtagliga intressekonflikten, som de båda direktiven rymmer, då intresset av ekonomisk utveckling ställs mot intresset av att bevara naturvärden.

Krämer anför att miljöintressena oftast står i konflikt med den ekonomiska och demografiska utvecklingen. När det finns ekonomiska intressen i form av byggandet av en bro, motorväg, hamn eller flygplats så förlorar miljöintressena och exempel på det motsatta är sällsynt. Denna uppfattning finns även representerad i annan doktrin. Även min slutsats är att det finns möjlighet för ekonomiska intressen att gå före direktivens mål att bevara naturvärden med anledning av hur direktiven är utformade och tillämpade.

# Käll- och litteraturförteckning

## Europeiska unionen

### *Kommissionen*

C(2000)1079 OPINION OF THE COMMISSION OF 18/04/2000.

OPINION OF THE EUROPEAN COMMISSION OF 24/04/2003.

C(2003)1308 24/04/2003.

OPINION OF THE COMMISSION OF 24/04/2003.

K(2003)1309 Kommissionens yttrande av den 24/04/2003.

C(2004)3460 COMMISSION OPINION OF 16/09/2004.

C(2004)1797 COMMISSION OPINION OF 14/05/2004.

C(2005)1641 COMMISSION OPINION OF 06/06/2005.

KOM(2006) XXX KOMMISSIONENS YTTRANDE.

C(2009) 3218 OPINION OF THE COMMISSION.

C(2010) 3674 final COMMISSION OPINION OF 11.06.2010.

C(2010) 8438 COMMISSION OPINION OF 3 December 2010.

C(2011) 351 COMMISSION OPINION OF 25 January 2011.

C(2011) 6365 final COMMISSION OPINION OF 14.9.2011.

C(2011) 9090 final COMMISSION OPINION OF 6.12.2011.

Yttrandena finns tillgängliga på:

[http://ec.europa.eu/environment/nature//natura2000/management/opinion\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature//natura2000/management/opinion_en.htm)

Hämtad den: 2012-06-05.

”Vägledning om artikel 6.4 i habitatdirektivet 92/43 EEG”, 2007.

Vägledningen finns tillgänglig på:

[http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/guidance\\_art6\\_4\\_sv.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/guidance_art6_4_sv.pdf)

Hämtad den: 2012-06-05.



”Skötsel och förvaltning av Natura 2000-områden, bestämmelserna i artikel 6 i direktiv 92/43/EEG”, 2000.

KOM(2010)4 och Rådets beslut 7536/10 från den 16 mars 2010.

KOM(2009) 358 slutlig, Bryssel den 13.7.2009. Sammanfattande rapport från kommissionen till Rådet och Europaparlamentet om bevarandestatus för livsmiljöer och arter i enlighet med artikel 17 i direktivet om bevarande av livsmiljöer.

### Övrigt

(2009/2108(INI)) ”Tillämpningen av EU-lagstiftning som syftar till att bevara biologisk mångfald”, Europaparlamentets resolution av den 21 september 2010 om tillämpningen av EU-lagstiftning som syftar till att bevara biologisk mångfald.

### Litteratur

Darpö, Jan: ”Natura 2000 i Sverige, Del 1: Om rättstillämpningen i miljödomstolarna”. I: *Juridisk Tidskrift* 2007–08, s. 3-27.

Darpö, Jan: ”Natura 2000 i Sverige, Del 2: Om processuella problem i tillämpningen av EG-reglerna”. I: *Juridisk Tidskrift* 2007-08, s. 295-328.

Garcia Ureta, Agustin: ”Habitats Directive and Environmental Assessment of Plans and Projects”. I: *Journal for European Environmental & Planning Law*, Vol 2 (2007), s. 84-96.

Jans, Jan H & Vedder, Hans H. B: *European environmental law*, 4 uppl., Groningen: Europa Law Publishing, 2011.

Krämer, Ludwig: *EU Environmental Law* 7th ed., London: Sweet & Maxwell, 2011.

Krämer, Ludwig: ”The European Commission’s Opinions under Article 6(4) of the Habitats Directive”. I: *Journal of Environmental Law* 21:1 (2009), s. 59-85.

Langlet, David & Mahmoudi, Said: *EU:s miljö rätt*, 3 uppl., Stockholm: Norstedts Juridik, 2011.

Lundell, Bengt: *Speciell förvaltningsrätt*, 18 uppl., Malmö: Liber, 2011.

Macrory, Richard: *Regulation, enforcement and governance in environmental law*, London: Hart Publishing, 2010.

Macrory, Richard (red.): *Principles of European Environmental Law*, Groningen/Amsterdam: Europa Law Publishing, 2004.

Michanek, Gabriel. Zetterberg, Lotta: *Den svenska miljöretten*, 2 uppl., Uppsala: Iustus, 2008.

Rubenson, Stefan: *Miljöbalken, den nya miljöretten*, 4 uppl., Stockholm: Norstedts Juridik, 2008.

Verschuuren, Jonathan: "Shellfish for Fishermen or for Birds? Article 6 Habitats Directive and the Precautionary Principle". I: *Journal of Environmental Law* 20:2 (2005), s. 265-283.

# Rättsfallsförteckning

## EU:s domstol

Mål C-247-85, Europeiska gemenskapernas kommission mot Konungariket Belgien, REG 1987 s. 03029.

Mål C-262/85, Europeiska gemenskapernas kommission mot Italienska republiken, REG 1987 s. 03073.

Mål C-57/89, Europeiska gemenskapernas kommission mot Förbundsrepubliken Tyskland, REG 1991 s. I-00883.

Mål C-355/90, Europeiska gemenskapernas kommission mot Konungariket Spanien, REG 1993 s. I-04221.

Mål C-435/92, Association pour la protection des animaux sauvages m.fl. mot Préfet de Maine-et-Loire och Préfet de Loire-Atlantique, REG 1994 s. I-00067.

Mål C-44/95, Regina mot Secretary of State for the Environment, ex parte: Royal Society for the Protection of Birds, REG 1996 s. I-03805.

Mål C-3/96, Europeiska kommissionen mot Konungariket Nederländerna, REG 1998 s. I-03031.

Mål C-256/98, Europeiska kommissionen mot Franska republiken, REG 2000 s. I-02487.

Mål C-371/98, The Queen mot Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions, ex parte First Corporate Shipping Ltd, i närvaro av: World Wide Fund for Nature UK (WWF) och Avon Wildlife Trust, REG 2000 s. I-09235.

Mål C-378/01, Europeiska kommissionen mot Italienska republiken, REG 2003 s. I-02857.

Mål C-127/02, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee och Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels mot Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, REG 2004 s. I-07405.

Mål C-209/02, Europeiska kommissionen mot Republiken Österrike, REG 2004 s. I-01211.

Mål C-117/03, Società Italiana Dragaggi SpA m.fl. mot Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti och Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, REG 2005 s. I-00167.

Mål C-6/04, Europeiska kommissionen mot Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, REG 2005 s. I-09017.

Mål C-209/04, Europeiska kommissionen mot Republiken Österrike, REG 2006 s. I-02755.

Mål C-235/04, Europeiska kommissionen mot Konungariket Spanien, REG 2007 s. I-05415.

Mål C-239/04, Europeiska kommissionen mot Portugisiska republiken, REG 2006 s. I-10183.

Mål C-334/04, Europeiska kommissionen mot Republiken Grekland, REG 2007 s. I-09215.

Mål C-418/04, Europeiska kommissionen mot Irland, REG 2007 s. I-10947.

Mål C-191/05, Europeiska kommissionen mot Portugisiska republiken, REG 2006 s. I-06853.

Mål C-244/05, Bund Naturschutz in Bayern eV m.fl. mot Freistaat Bayern, REG 2006 s. I-08445.

Mål C-304/05, Europeiska kommissionen mot Italienska republiken, REG 2007 s. I-07495.

Mål C-535/07, Europeiska kommissionen mot Republiken Österrike, REG 2010 s. 00000, 14 oktober 2010.

Mål C-535/07, Europeiska kommissionen mot Republiken Österrike, förslag till avgörande av generaladvokat Sharpston föredraget den 25 februari 2010, REG 2010 s. 0000.

Mål C-259/08, Europeiska kommissionen mot Republiken Grekland, REG 2009 s. I-00002.

Mål C-226/08, Stadt Papenburg mot Bundesrepublik Deutschland, REG 2010 s. I-00131.

Mål C-491/08, Europeiska kommissionen mot Italienska republiken, REG 2010 s. I-00074.

Mål C-241/08, Europeiska kommissionen mot Franska republiken, REG 2010 s. I-01697.

Mål C-404/09, Europeiska kommissionen mot Konungariket Spanien, REG 2011 s. 00000.

Mål C-538/09, Europeiska kommissionen mot Konungariket Belgien, REG 2011 s. 00000.

Mål C-2/10, Azienda Agro-Zootecnica Franchini sarl och Eolica di Altamura Srl mot Regione Puglia, REG 2011 s. 00000.

Mål C-182/10, Marie-Noëlle Solvay m.fl. mot Région wallonne, REG 2012 s. 00000.