



NATURA 2000

## **Promemoria - När och hur ska artikel 6 i Habitatdirektivet tillämpas?**

# Innehållsförteckning

1.	INLEDNING	2
2.	VÄGEN TILL UPPRÄTTANDE AV NATURA 2000	3
2.1	Inledning	3
2.2	Fas 1- pSCI-fasen	3
2.3	Fas 2- Område av gemenskapsintresse	4
2.4	Fas 3- Särskilt bevarandeområde	4
3.	ARTIKEL 6	5
3.1	Inledning	5
3.2	Artikel 6.1	5
3.3	Artikel 6.2	6
3.3.1	Lämpliga åtgärder	6
3.4	Artikel 6.3-4	7
3.4.1	Inledning	7
3.4.2	Artikel 6.3	7
3.4.2.1	"planer och projekt"	8
3.4.2.2	"enskilt eller i kombination kan påverka området på ett betydande sätt"	8
3.4.2.3	Konsekvensbedömning	8
3.4.3	Artikel 6.4	9
4.	FRÅN VILKEN TIDPUNKT SKALL ARTIKEL 6.2-4 TILLÄMPAS?	10
4.1	Direktivets ordalydelse	10
4.2	Minimidirektiv	11
4.3	Kommissionens tolkning av pSCI	11
4.4	Vad innebär Artikel 10 i EG-fördraget?	12
4.5	Analog tillämpning av EG-domstolens praxis avseende Fågelskyddsdirektivet	13
4.6	Sammanfattning	14
4.7	Ett gemensamt arv	14

# PROMEMORIA- När och hur skall artikel 6 i Habitatdirektivet tillämpas?

## 1. INLEDNING

Naturvårdsverket har 1999-06-03 fått ett regeringsuppdrag om det fortsatta arbetet med Natura 2000. Verket skall senast den 15 november 1999 såvitt avser områden i den alpina regionen, och senast den 15 april 2000 såvitt avser områden i de boreala och kontinentala regionerna, till regeringen lämna förslag på de ytterligare områden som skall föreslås enligt Habitatdirektivet och Fågel-skyddsdirektivet för att Sveriges åtaganden enligt direktiven skall uppfyllas.

Vid den första Natura 2000-konferens som hölls i Stockholm den 3 juni 1999 i Naturvårds-verkets regi, togs i korta drag upp vad nästa fas av Natura 2000-arbetet kommer att innebära. I detta sammanhang utlovades en PM från verkets juridiska enhet avseende den rättsliga statusen i pSCI fasen. Denna PM behandlar frågan med utgångspunkt i den tolkningsmanual som kommissionen håller på att arbeta fram när det gäller tillämpningen av artikel 6 i Habitatdirektivet.<sup>(1)</sup> Promemorian kommer i övrigt att ta upp artikel 6 och vilka krav denna uppställer på medlemsstaterna.

Denna PM skall endast ses som ett försök att med utgångspunkt i tolkningsmanualen belysa frågan: När och hur skall artikel 6 i Habitatdirektivet tillämpas? Promemorian gör inte anspråk på att vara uttömmande för tillämpningen av frågor som uppkommer med anledning av artikel 6. Det bör observeras att det till syvende och sist är EG-domstolen som har sista ordet vid tolkningen av EG-rätten.

Promemorian är upplagd enligt följande. I den första delen behandlas frågan om vilken rättslig status ett område har i pSCI-fasen. Den andra delen utgörs av en deskriptiv framställning av artikel 6 i Habitatdirektivet.

### *I promemorian används de vedertagna förkortningarna:*

**SPA** (special protection area)- särskilt skyddsområde

**pSCI** (proposed site of community interest)- fasen då ett område är föreslaget av ett lands regering, men ännu inte förklarat som område av gemenskapsintresse av kommissionen

**SCI** (site of community interest)- område av gemenskapsintresse

**SAC** (special area of conservation)-särskilt bevarandeområde

I den mån det hänvisas till EG-fördraget, avses fördraget i dess lydelse enligt Amsterdamfördraget.

<sup>1</sup> Interpretation Guide to Article 6 of the Habitats Directive (draft), European Commission-DG Miljö. Draft September 1999.

## 2. VÄGEN TILL UPPRÄTTANDE AV NATURA 2000

### 2.1 Inledning

Målsättningen med rådets direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (Habitatdirektivet) är bl.a. att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus för de livsmiljötyper, samt habitat för de djur- och växtarter som omfattas av direktivets bilaga 1 och 2. Målsättningen skall nås genom att ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nätverk av särskilda bevarandoområden, det s.k. Natura 2000 upprättas. Detta nätverk skall bestå av dels de särskilda bevarandoområden som utses enligt Habitatdirektivet, och dels de särskilda skyddsområden som har utsetts, eller kommer att utses enligt Fågelskyddsdirektivet.

#### *Direktivets artikel 3 lyder:*

1. Ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät av *särskilda bevarandoområden* skall inrättas under beteckningen Natura 2000. Detta nät som skall bestå av områden med de livsmiljötyper som finns förtecknade i bilaga 1 och habitat för de arter som finns förtecknade i bilaga 2, skall göra det möjligt att bibehålla eller i förekommande fall återställa en gynnsam bevarandestatus hos de berörda livsmiljötyperna och arterna i deras naturliga utbredningsområde.

Nätet Natura 2000 skall även omfatta de särskilda skyddsområden som medlemsstaterna har utsett i enlighet med direktiv 79/409/EEG.[fågeldirektivet]

2. Varje medlemsstat skall bidra till bildandet av Natura 2000 i en utsträckning som står i proportion till omfattningen på dess territorium av de livsmiljötyper och habitat för de arter som anges i punkt 1. Varje medlemsstat skall därför, i enlighet med artikel 4 och med beaktande av de mål som anges i punkt 1, utse områden till särskilda bevarandoområden.

3. I fall då de anser det nödvändigt skall medlemsstaterna sträva efter att göra Natura 2000 mer ekologiskt sammanhängande genom att bibehålla och i förekommande fall utveckla de element i naturen som anges i artikel 10 och som är av avgörande betydelse för vilda djur och växter.

### 2.2 Fas 1- pSCI-fasen

Vägen till upprättandet av Natura 2000 kan delas in i tre faser där varje fas ställer upp krav på medlemsstaternas agerande. För varje fas finns en föreskriven "deadline" för när de olika kraven skall vara uppfyllda. I den första fasan, vilken vi nu är inne i, åligger det medlemsstaterna att upprätta en lista över de områden som hyser de livsmiljötyper och arter som finns i bilagorna.

#### *Artikel 4.1 lyder:*

På grundval av de kriterier som anges i bilaga 3 (etapp 1) och relevant vetenskaplig information skall varje medlemsstat *föreslå en lista* över områden och ange vilka livsmiljötyper i bilaga 1 och vilka på dess territorium inhemska arter i bilaga 2 som finns inom dessa områden. Vad gäller djurarter som har stor utbredning skall områdena på listan motsvara de platser inom dessa arters naturliga utbredningsområde som innehåller de fysiska eller biologiska faktorer som är avgörande för arternas liv och fortplantning. Vad gäller arter som lever i vatten och som har stor utbredning, skall sådana områden föreslås endast om de är klart avgränsade och innehåller de fysiska eller biologiska faktorer som är avgörande för arternas liv och fortplantning.

## 2.3 Fas 2- Område av gemenskapsintresse

I fas 2 skall de områden som slutligen skall ingå i nätverket utses, områden som är av gemenskapsintresse. Detta sker genom att kommissionen i samförstånd med medlemsstaterna upprättar en lista över områden som är av gemenskapsintresse.<sup>(2)</sup>

### **Artikel 4.2 lyder:**

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

Listan antas av kommissionen i enlighet med ett särskilt förfarande reglerat i artikel 21. Denna lista skall upprättas inom sex år efter anmälan av direktivet (artikel 4.3).

## 2.4 Fas 3- Särskilt bevarandeområde

När ett sådant område av gemenskapsintresse har valts ut i enlighet med förfarandet i artikel 4.2 skall medlemsstaten så snart som möjligt och *senast inom sex år* utse området till särskilt bevarandeområde.<sup>(3)</sup>

### **Artikel 4.4 lyder:**

När ett område av gemenskapsintresse har valts ut i enlighet med förfarandet i punkt 2 skall den berörda medlemsstaten så snart som möjligt och senast inom sex år utse området till *särskilt bevarandeområde*, varvid prioriteringar skall fastställas mot bakgrund av den betydelse området har för att möjliggöra att en gynnsam bevarandestatus hos en livsmiljötyp i bilaga 1 eller en art i bilaga 2 bibehålls eller återställs, och för att Natura 2000 skall bli sammanhängande, och mot bakgrund av den risk för försämring eller förstörelse som området är utsatt för.

Särskilda bevarandeområden definieras i artikel 1 l) som: ”ett område av gemenskapsintresse som medlemsstaterna har utsett genom *lagar och andra författningar* eller genom *avtal*, och där nödvändiga åtgärder genomförs för att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöerna eller populationer av de arter för vilka området har utsetts.”

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

Vad gäller djurarter som är spridda över stora ytor skall områdena av gemenskapsintresse motsvara de platser inom dessa arters naturliga utbredningsområde som innehåller de fysiska och biologiska faktorer som är avgörande för arternas liv och fortplantning.”

<sup>3</sup> Artikel 4.4 Habitatdirektivet.

### 3. ARTIKEL 6

#### 3.1 Inledning

Artikel 6 är av central betydelse för det fortsatta arbetet med Natura 2000. I denna artikel regleras vilken typ av rättsliga instrument som medlemsstaterna skall använda för att bevara den gynnsamma bevarandestatusen för de arter och naturtyper som förekommer i ett SAC (art 6.1), en förebyggande och försiktighetsprincip (art 6.2) och materiella och formella krav som reglerar situationen när någon vill vidta en åtgärd i ett SAC eller SPA (art 6.3-4).

I den fortsatta framställningen redogörs för innehållet i artikel 6 och kommissionens tolkning av några centrala begrepp. För vidare läsning hänvisas till kommissionens tolkningsmanual.

#### 3.2 Artikel 6.1

Enligt artikel 6.1 skall medlemsländerna *för* de särskilda bevarandeområdena vidta *nödvändiga åtgärder* för bevarande, vilket om så krävs innefattar utarbetande av lämpliga skötsel- och förvaltningsplaner...samt lämpliga lagar eller andra författningar eller avtal, som *motsvarar de ekologiska behoven* hos de livsmiljötyper i bilaga 1 och de arter i bilaga 2 som finns i områdena.

I begreppet nödvändiga bevarandeåtgärder ingår enligt tolkningsmanualen alla åtgärder som krävs för att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus för *alla* de livsmiljötyper (bilaga 1) och arter (bilaga 2) som förekommer inom det särskilda bevarandeområdet, och inte endast de för vilka området har utsetts.<sup>(4)</sup>

De nödvändiga åtgärderna skall motsvara de *ekologiska behoven* för arterna och livsmiljötyperna som förekommer inom det särskilda bevarandeområdet. Direktivet innehåller ingen definition av detta begrepp, men kommissionen anser att begreppet innefattar "*all the ecological needs necessary to ensure the favourable conservation status of the habitat types, including their relations with the environment (air, water, soil, vegetation etc.)*".<sup>(5)</sup> Det får således bli en bedömning från fall till fall vilka nödvändiga bevarandeåtgärder som måste vidtas.

På vilket sätt måste de nödvändiga bevarandeåtgärderna vidtas? Enligt direktivet står det medlemsstaterna fritt att välja de bevarandeåtgärder man anser *lämpliga*. Direktivet öppnar både för reglering genom lagstiftning och genom avtal. Även administrativa styrmedel kan användas. Den avtalsrättsliga vägen kan innebära att man ingår avtal med markägare för att reglera de nödvändiga åtgärderna. Genom lagstiftning kan man ge befogenhet till myndigheter att vidta nödvändiga åtgärder, t.ex. att inrätta naturreservat. Skötselplaner kan också utgöra ett sätt att komplettera avtal eller lag.

När skall arbetet med att vidta nödvändiga bevarandeåtgärder inledas? Den grundläggande förutsättningen som måste vara uppfylld är att kommissionen har valt ut området som ett område av gemenskapsintresse, och att detta förslag har antagits i enlighet med den särskilda beslutsprocess som är föreskriven i direktivet. När dessa formella krav är uppfyllda skall medlemsstaterna senast inom sex år utse området som särskilt bevarandeområde.

<sup>4</sup> Begreppet bevarande definieras i art 1 a i direktivet.

<sup>5</sup> Interpretation Guide to Article 6 of the Habitats Directive (draft), European Commission-DG Miljö, s 12.

**Artikel 6.1 lyder:**

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

I Sverige är det regeringen som har befogenhet att förklara ett område som särskilt bevarandeområde. Först när detta har skett gäller kraven i artikel 6.2-4. Detta till skillnad mot direktivets lydelse som innebär att artikel 6.2-4 skall tillämpas redan när ett område har förts upp på kommissionens lista över områden som är av gemenskapsintresse (jfr artikel 4.5).

**3.3 Artikel 6.2**

Direktivets krav på skyddsåtgärder för särskilda bevarandeområden anges i artikel 6.2. Vad gäller livsmiljöer och habitat för arterna skall lämpliga åtgärder vidtas för att *förhindra försämring*. När det gäller arter för vilka områdena har utsetts skall lämpliga åtgärder vidtas för att *förhindra störningar* av dessa arter, om sådana störningar kan ha *betydande konsekvenser för målen* med direktivet.

Art 6.2 innebär en övergripande skyldighet att skydda de särskilda bevarandeområdena mot *alla* typer av åtgärder, även de som inte är föremål för ett tillståndsförfarande som t.ex. jordbruk och fiske. Tillämpningsområdet är vidare än artikel 6.3-4 som endast tar sikte på att reglera planer och projekt. Artikel 6.2 påminner till stor del om artikel 4.4 i Fågelskyddsdirektivet och ger liksom den ett uttryck för en förebyggande- och försiktighetsprincip.

Skyldigheten att vidta de preventiva åtgärderna gäller såväl för åtgärder som vidtas inom som utanför det särskilda bevarandeområdet.<sup>(6)</sup> Men till skillnad mot artikel 6.1 är skyldigheten att vidta lämpliga åtgärder begränsad till de arter och den livsmiljötyp för vilken det ifrågasvarande SAC har utsetts.<sup>(7)</sup>

Av ordalydelsen framkommer inte om försämringarna av livsmiljötyperna, liksom störningarna av arterna skall relateras till vilka konsekvenser dessa har för möjligheterna att uppfylla direktivets målsättning. Denna tolkning gör kommissionen mot bakgrund av att direktiv alltid skall tolkas mot bakgrund av sin målsättning.<sup>(8)</sup>

En skillnad är dock tydlig, rekvisitet *betydande* gäller endast för åtgärder som riskerar att påverka arter, inte livsmiljötyper.

**3.3.1 Lämpliga åtgärder**

Vad innebär då kravet på ”lämpliga åtgärder” för att ”förhindra försämring” och ”störningar”. Det kan inte vara fråga om något absolut och heltäckande skydd. För varje område måste utgångspunkten vara att bevara gynnsam bevarandestatus för de bilaga 1- naturtyper respektive bilaga 2- arter (för SPA-områdena, bilaga 1-arter) som finns registrerade i respektive område. För att kunna bedöma behovet av åtgärder måste en analys av hoten mot livsmiljöerna, habitatet och/eller arterna i de aktuella områdena göras. När det gäller arter för vilka områden har utsetts kan störningar accepteras så länge sådana störningar inte har betydande konsekvenser för direktivets mål.

<sup>6</sup> Interpretation Guide to Article 6 of the Habitatsdirective (draft), European Commission-DG Miljö, s 17.

<sup>7</sup> Interpretation Guide to Article 6 of the Habitatsdirective (draft), European Commission-DG Miljö, s 17.

<sup>8</sup> Interpretation Guide to Article 6 of the Habitatsdirective (draft), European Commission-DG Miljö, s 18.

Utgångspunkten vid bedömningen av vilka åtgärder som kan tillåtas skall vara den gynnsamma bevarandestatusen. Begreppet definieras i artikel 1 e och 1 i.

En livsmiljös bevarandestatus anses gynnsam när:

- dess naturliga utbredningsområde och de ytor den täcker inom detta område är stabila eller ökande
- den särskilda struktur och de särskilda funktioner som är nödvändiga för att den skall kunna bibehållas på lång sikt finns, och sannolikt kommer att finnas under en överskådlig framtid
- bevarandestatusen hos dess typiska arter är gynnsam (art 1 e).

En arts bevarandestatus anses gynnsam när:

- uppgifter om den berörda artens populationsutveckling visar att arten på lång sikt kommer att förbli en livskraftig del av sin livsmiljö
- artens naturliga utbredningsområde varken minskar eller sannolikt kommer att minska inom en överskådlig framtid, och
- det finns, och sannolikt kommer att finnas, en tillräckligt stor livsmiljö för att artens populationer skall bibehållas på sikt.

## 3.4 Artikel 6.3-4

### 3.4.1 Inledning

Artikel 6.3-4 föreskriver en stegvis procedur för hur medlemsstaterna skall bedöma planer och projekt som någon vill vidta i eller utanför ett SAC.

Enligt artikel 6.3 skall andra planer eller projekt än sådana som gäller skötsel och förvaltning av ett område och som enskilt eller i kombination kan påverka området på ett betydande sätt konsekvensbedömas mot målsättningen vad gäller bevarandet av området. Behöriga nationella myndigheter skall godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att området inte kommer att ta skada.

Artikel 6.4 reglerar förutsättningarna för att genomföra en plan eller ett projekt trots en negativ bedömning av konsekvenserna för området, då alternativa lösningar saknas. En förutsättning är att det föreligger tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse (även av social eller ekonomisk karaktär). Medlemsstaterna skall då vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande.

### 3.4.2 Artikel 6.3

#### *Artikel 6.3 lyder:*

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



### 3.4.2.1 "planer och projekt"

I direktivet definieras inte vad som skall avses med plan eller projekt. Kommissionen anser att begrepp måste ges en vid tolkning<sup>9</sup>) och gör paralleller till MKB-direktivet<sup>10</sup>). Frågan om vad begreppet skall innefatta har diskuterats i tolkningsmanualen men eftersom kopplingen till MKB-direktivet blev omdiskuterad får vi avvakta tills tolkningsmanualen föreligger i färdigt skick innan kommissionens ger sitt slutliga ställningstagande i frågan. Till syvende och sist har som sagt EG-domstolen för denna och andra tolkningsfrågor "sista ordet". Som exempel på projekt nämns byggarbete, utvinning av mineraler, och som exempel på planer, markanvändningsplaner (detaljplaner, översiktsplaner osv.), nationella planer för planering av transporter, vatten, avfall etc.

### 3.4.2.2 "enskilt eller i kombination kan påverka området på ett betydande sätt"

Rekvisitet "betydande" innebär att det finns en kvalifikationsgräns för när en plan eller projekt skall bedömas enligt 6.3-4. Frågan får avgöras genom en objektiv bedömning mot bakgrund av åtgärdens påverkan på den gynnsamma bevarandestatusen.

Det är viktigt att observera att redan risken (jfr "kan") för att åtgärden kommer att påverka området på ett betydande sätt är tillräcklig för att den måste konsekvensbedömas.

Det finns inget i ordalydelsen till artikel 6.3 som indikerar att endast åtgärder som vidtas inom ett SAC skall konsekvensbedömas. Även åtgärder som vidtas utanför ett SAC torde kunna bli föremål för en konsekvensbedömning. Denna tolkning har förts fram av kommissionen.<sup>11</sup>) Frågan var föremål för EG-domstolens bedömning i Santona avgörandet. I detta fall var frågan bl.a. om man med utgångspunkt i artikel 4.4 kunde kräva att det installerades reningsanordningar i angränsande städer till ett SPA område från vilket det förekom utsläpp av orenat avloppsvatten. Detta ansåg EG-domstolen eftersom utsläppen hade en betydande effekt på vattenkvaliteten och påverkade de ekologiska värdena negativt.<sup>12</sup>)

Även *kumulativa* effekter skall beaktas, jfr, "enskilt eller i kombination".

### 3.4.2.3 Konsekvensbedömning

Direktivet innehåller inga detaljerade krav på konsekvensbedömningens innehåll och form. Kommissionen anser även i detta avseende att paralleller kan göras till MKB-direktivet för de planer och projekt som inte redan omfattas av detta direktivs tillämpningsområde. MKB-direktivet har implementerats i svensk rätt genom 6 kap Miljöbalken och förordningen (1998:905) om MKB. Den springande punkten för om en verksamhet skall konsekvensbedömas enligt 6 kap är om den kan antas medföra en *betydande miljöpåverkan*. Rekvisitet betydande återfinns även i Habitattdirektivet.

MKB-direktivet och de svenska bestämmelserna om MKB uppställer krav både på miljökonsekvensbedömningens form och innehåll. De formella förutsättningarna för den konsekvensbedömning som skall upprättas enligt Habitattdirektivet innebär endast ett krav på att allmänheten skall höras när det är "lämpligt". Beträffande innehållet uppställs krav på att konsekvensbedömningen skall innehålla en redogörelse för hur planen eller projektet kommer att påverka livsmiljötypens eller artens gynnsamma bevarandestatus enligt artikel 6.3.

<sup>9</sup> Interpretation Guide to Article 6 of the Habitatsdirective (draft), European Commission-DG Miljö, s 25.

<sup>10</sup> Direktiv 85/337/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt .

<sup>11</sup> Interpretation Guide to Article 6 of the Habitatsdirective (draft), European Commission-DG Miljö, s 26.

<sup>12</sup> Mål C-355/90, Kommissionen v Spanien, domskälen punkt 51-53.

Observera att konsekvensbedömningen skall utgå från konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av det SAC där de ifrågavarande åtgärderna kommer att vidtas, inte för vad det kommer att betyda för den gynnsamma bevarandestatusen inom nätverket sett som helhet. Vidare bör konsekvensbedömningen innehålla en utredning av alternativa lösningar och vilka möjligheter det finns att minimera skadeverkningar.<sup>(13)</sup>

Med ledning av slutsatserna från bedömningen av konsekvenserna för området skall de behöriga nationella myndigheterna godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada.

### 3.4.3 Artikel 6.4

#### *Artikel 6.4 lyder:*

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

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

Artikel 6.4 reglerar förutsättningarna för att genomföra en plan eller ett projekt trots en negativ bedömning av konsekvenserna för området. Tre förutsättningar måste vara uppfyllda. För det första måste det stå klart att det inte finns några alternativa lösningar till åtgärden. För det andra måste den ifrågavarande planen eller projektet kunna motiveras med ”tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse”. För det tredje måste kompensationsåtgärder vidtas för att gottgöra intrånget.

Utredningen av alternativa lösningar görs inom ramen för konsekvensbedömningen enligt artikel 6.3.

Vad som skall innefattas i begreppet väsentligt allmänt intresse varierar beroende på om området hyser arter och livsmiljötyper av gemenskapsintresse eller prioriterade. Om det berörda området hyser en prioriterad livsmiljötyp eller art är det endast tungt vägande intressen som får beaktas. Direktivet innehåller en exemplifiering av dessa enligt följande: människors hälsa, den allmänna säkerheten, betydelsefulla konsekvenser för miljön eller, andra orsaker som efter yttrande av kommissionen anses ha ett över-skuggande allmänintresse. När livsmiljötypen eller arten är av gemenskapsintresse får även orsaker av social eller ekonomisk karaktär vägas in. En begränsning ligger i att det måste vara orsaker av social eller ekonomisk karaktär som kan motiveras med ett väsentligt allmänintresse. Vad som skall innefattas i detta kommer säkert att bli föremål för EG-domstolens prövning.

<sup>13</sup> Interpretation Guide to Article 6 of the Habitatsdirective (draft), European Commission-DG Miljö, s 29.

Den tredje förutsättningen innebär att medlemsstaterna måste underrätta kommissionen om de kompensationsåtgärder som man tänker vidta för att gottgöra intrånget. Begreppet är inte närmare definierat i direktivet men kommissionen har funderat över begreppet i sin tolkningsmanual. Enligt denna kan de kompenserande åtgärderna bestå dels i åtgärder som minimerar eller upphäver skadeverkningar under den tid som projektet pågår, t.ex. genom att förlägga projektet till den tid på året då livsmiljötypen eller arten tar minst skada<sup>(14)</sup>, och dels genom att åtgärder vidtas för att återupprätta eller återskapa samma livsmiljö på samma eller *annan* plats.

Ett ytterligare krav är att kompensationsåtgärden skall bidra till att Natura 2000 totalt sett blir sammanhängande. Detta innebär att de kompenserande åtgärderna skall bidra till att det skapas ekologiska korridorer och att fragmentering undviks.<sup>(15)</sup>

#### 4. FRÅN VILKEN TIDPUNKT SKALL ARTIKEL 6.2-4 TILLÄMPAS?

En fråga som diskuterades på seminariet den 3 juni var från vilken tidpunkt kravreglerna i artikel 6.2-4 gäller. En intressant aspekt av denna fråga är vilken rättslig status pSCI områdena skall anses ha, m.a.o. omfattas även de av artikel 6.2-4? Frågan är inte löst i direktivet men kommissionen har behandlat frågan i sin tolkningsmanual.

##### 4.1 Direktivets ordalydelse

Av direktivets ordalydelse följer att så snart ett område har *förts upp* på listan över de områden som valts ut som områden av gemenskapsintresse (och som antas av kommissionen) skall det omfattas av bestämmelserna i artikel 6.2-4.

##### *Artikel 4.5 lyder:*

Så snart ett område har *förts upp* på den lista (lista över områden som är av gemenskapsintresse) som avses i punkt 2 tredje stycket skall det omfattas av bestämmelserna i artikel 6.2-4.

Vad som skall gälla från det att medlemsländerna överlämnar sitt förslag till kommissionen och fram till den tidpunkt då kommissionen för upp området på sin lista är inte reglerat i direktivet.

Sedan den 1 januari 1995 gäller kraven i artikel 6.2-4 även för de områden som har utsetts som SPA enligt Fågelskyddsdirektivet.

I ett avgörande från EG-domstolen rörande ett våtmarksområde i Spanien, Santona <sup>(16)</sup> fastslog domstolen att kraven i artikel 6.2-4 skall gälla även för områden som ett land *borde* har klassificerat som ett SPA. Dessa områden skall m.a.o. presumeras utgöra SPA vid bedömningen av åtgärder som någon tänker vidta i eller utanför ett SPA område. Om Santona avgörandet kan tillämpas analogt även i pSCI stadiet kommer att diskuteras i avsnitt 4.5.

<sup>14</sup> Interpretation Guide to Article 6 of the Habitatsdirective (draft), European Commission-DG Miljö, s 29.

<sup>15</sup> Interpretation Guide to Article 6 of the Habitatsdirective (draft), European Commission-DG Miljö, s 34-36.

<sup>16</sup> Mål C-355/90, Kommissionen v Spanien.

## 4.2 Minimidirektiv

Av avgörande betydelse för hur långtgående lagstiftningsåtgärder en medlemsstat kan vidta för att implementera ett direktiv är vilken rättslig grund direktivet har antagits i enlighet med. Habitatdirektivet har antagits enligt artikel 175 (f. d. 130 s) EG-fördraget, vilket innebär att direktivet är ett s.k. minimidirektiv. Det innebär att en medlemsstat kan ställa längre gående krav än det direktivet föreskriver (med vissa begränsningar, t.ex. att principen om varors fria rörlighet inte får åsidosättas). Med andra ord har medlemsstaterna möjlighet att i sin nationella lagstiftning föreskriva att kraven i artikel 6.2-4 skall gälla redan i fas 1.

I Sverige har vi inte valt att utnyttja denna möjlighet. 7 kap 29 § Miljöbalken reglerar situationen när en åtgärd skall vidtas i ett *särskilt bevarandeområde*. Lagrummet är en implementeringsåtgärd för att uppfylla kraven i artikel 6.2-4 och föreskriver en regeringsprövning för åtgärder som vidtas i ett SPA eller SAC. Vid denna prövning skall regeringen pröva om en åtgärd är tillåten enligt Habitatdirektivet. Eftersom 7:29 endast är tillämplig på särskilda bevarandeområde kommer tillämpningen av artikel 6.2-4 att fördröjas tills det att regeringen har förklarat dessa som sådana, vilket först förutsätter ett beslut av kommissionen.

## 4.3 Kommissionens tolkning av pSCI

Frågan om kraven i artikel 6.2-4 gäller i fas 1 (pSCI-fasen) har diskuterats i den tolkningsmanual som kommissionen håller på och utarbetar (det första utkastet har Naturvårdsverket fått ta del av och yttrat sig över<sup>(17)</sup>). I denna framhåller kommissionen inledningsvis att förseningarna i tillämpningen av artikel 6 beror på medlemsstaterna. Enligt den ursprungliga tidsramen skulle fas 1 varit avslutat 1995, och fas 2 1998. På grund av stora förseningar i medlemsstaternas inlämnande av de nationella listorna har tidsgränsen flyttats fram. Kommissionen har agerat mot dessa förseningar, bl.a. genom att i augusti 1999 delge Sverige ett motiverat yttrande ("reasoned opinion").<sup>(18)</sup>

Även om direktivet inte ger stöd för uppfattningen att artikel 6.2-4 är tillämpliga på de områden som medlemsstaterna har föreslagit som SCI, anser kommissionen med utgångspunkt i EG-domstolens praxis angående artikel 10 i EG-fördraget, att medlemsstaterna, som en följd av den försenade implementeringen av Natura 2000 processen, har en skyldighet att se till att direktivets målsättning, gynnsam bevarandestatus, inte äventyras. Kommissionen rekommenderar medlemsstaterna att se till att dess myndigheter åtminstone inte tillåter åtgärder som kan försämra (deteriorate) ett område som har föreslagits som område av gemenskapsintresse av medlemsstaten.<sup>(19)</sup> Detta ligger i linje med de krav som uppställs i artikel 6.2-4.

När det gäller frågan att bedöma en enskild plan eller projekts påverkan på ett område rekommenderar kommissionen en tillämpning av artikel 6.3-4 och dess krav på t.ex. konsekvensbeskrivning av åtgärden. I den nya lydelsen av tolkningsmanualen framhålls dock att det formellt sett är valfritt (optional) för medlemsstaterna att tillämpa artikel 6.2-4 i pSCI-fasen. Samtidigt är rekommendationen tydlig i det att medlemsstaterna har en skyldighet att upprätthålla direktivets målsättning genom att inte tillåta åtgärder som kan försämra ett pSCI-område.

<sup>17</sup> Comments on interpretation guide to article 6 of the Habitats directive, dnr: 126-3521-99 Nv.

<sup>18</sup> Motiverat yttrande till Sverige i enlighet med artikel 226 i EG-fördraget gällande underlåtenhet att föreslå och översända en fullständig nationell lista enligt direktiv 92/43/EEG. K (1999) 1892 slutlig.

<sup>19</sup> Interpretation Guide to Article 6 of the Habitatsdirective, European Commission-DG Miljö. Draft September 1999, s 8.

Detsamma skall genom en analog tillämpning av Santona domen, gälla områden som på grundval av vetenskapliga fakta borde ha funnits med på medlemsstatens förslag till områden av gemenskapsintresse.<sup>(20)</sup> Om kommissionens resonemang håller har ännu inte blivit prövat av EG-domstolen.

#### 4.4 Vad innebär Artikel 10 i EG-fördraget?

I den första delen av EG-fördraget återfinns bl.a. de grundläggande principer som skall genomsyra tillämpningen av gemenskapsrätten. En av dessa principer är solidaritets eller lojalitetsförpliktelsen som återfinns i artikel 10. Artikel 10 är den rättsliga grunden för medlemsstaternas skyldighet att både genomföra och korrekt tillämpa EG-rätten.

##### *Artikel 10 (f.d. artikel 5) EG-fördraget lyder:*

Medlemsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder, både allmänna och särskilda, för att säkerställa att de skyldigheter fullgörs som följer av detta fördrag eller av åtgärder som vidtagits av gemenskapens institutioner. Medlemsstaterna skall underlätta att gemenskapens uppgifter fullgörs.

De skall avstå från varje åtgärd som kan äventyra att fördragets mål uppnås.

Denna princip innebär att medlemsstaterna måste vidta alla åtgärder, såväl lagstiftande, rättskipande som av verkställande karaktär för att ge full verkan åt gemenskapsrätten. I ett avgörande från 1983, Von Colson <sup>(21)</sup>, fastslog EG-domstolen att principen innebär att alla myndigheter inom ramen för sin behörighet, skall tolka nationell lag på ett sådant sätt att målen med ett direktiv uppnås. EG-domstolen betonade att denna skyldighet att tolka den nationella rätten mot bakgrund av direktivets ordalydelse och syfte gäller i synnerhet för de bestämmelser som har införts särskilt för att genomföra ett direktiv.<sup>(22)</sup>

Eftersom medlemsstaterna har fördröjt implementeringen anser kommissionen att medlemsstaterna fr. o.m. 1998, i enlighet med artikel 10, är skyldiga att se till att direktivets målsättning, gynnsam bevarandestatus, inte äventyras. I sin tolkningsmanual rekommenderar kommissionen medlemsstaterna att se till att dess myndigheter åtminstone inte tillåter åtgärder som kan försämra (deteriorate) ett område som har föreslagits som område av gemenskapsintresse av medlemsstaten.<sup>(23)</sup>

Kommissionen har uttalat följande i sin tolkningsmanual:

”As regards sites based on Directive 92/43/EEC, it can be argued that Member States, particularly after the date for adoption of the Community list expired on 10 June 1998, **have certain obligations to act in a way so as to ensure that the aims of the Directive are not jeopardised**. Even in the absence of a Community list, Member States’ authorities are therefore **advised to at least abstain from all such activities that may cause a site on the national list to deteriorate**. Where a complete national list has not been submitted, the same advice applies to a site which, on the basis of authoritative scientific evidence, clearly ought to be on the national list.”<sup>(24)</sup>

<sup>20</sup> Interpretation Guide to Article 6 of the Habitatsdirective, European Commission-DG Miljö. Draft September 1999, s 9.

<sup>21</sup> Mål C-14/83, Von Colson.

<sup>22</sup> Mål C-14/83 Von Colson, domskälen 26 mom.

<sup>23</sup> Interpretation Guide to Article 6 of the Habitatsdirective, European Commission-DG Miljö. Draft september 1999, s 8.

<sup>24</sup> Interpretation Guide to Article 6 of the Habitatsdirective, European Commission-DG Miljö, s 9.

Den myndighet som skall fatta beslut om en plan eller ett projekts tillåtlighet bör i enlighet med detta resonemang, göra en bedömning av om en åtgärd kommer att påverka ett pSCI-område. Redan *risk*en för skada (jfr ”may cause a site deterioration”) är tillräcklig för att planen eller projektet inte bör tillåtas. En sådan skyldighet följer av 19 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd för områden som *ingår* i Natura 2000, dvs. särskilda bevarandehöjningar. Lagrummet reglerar m.a.o. inte pSCI-stadiet.

#### **19 § förordningen om områdesskydd lyder:**

Statliga myndigheter och kommuner som meddelar ett beslut enligt miljöbalken eller enligt en förordning som har meddelats med stöd av miljöbalken skall särskilt bevaka att en gynnsam bevarandestatus upprätthålls för de livsmiljöer och arter som behöver skyddas i området, om beslutet kan påverka ett område som *ingår* i Natura 2000.

En fråga som inte diskuteras i tolkningsmanualen är vad som bör gälla om en åtgärd hotar ett område som hyser en prioriterad art eller livsmiljötyp. Det faktum att en art eller livsmiljötyp är prioriterad torde med utgångspunkt i den särställning dessa arter och livsmiljötyper skall ha enligt direktivet (jfr t.ex. artikel 6.4. sista stycket), tala särskilt för att myndigheter i enlighet med artikel 10 inte bör tillåta planer eller projekt som kan hota den gynnsamma bevarandestatusen.

## **4.5 Analog tillämpning av EG-domstolens praxis avseende Fågelskyddsdirektivet**

I ett avgörande från 1990 gällande Spaniens underlåtenhet att dels utpeka en våtmark av internationell betydelse som SPA, och dels vidta lämpliga åtgärder för att undvika förorening, försämring och störningar i, och utanför denna våtmark, uttalade EG-domstolen en rad viktiga principer som bör vara analogt tillämpliga på Habitattdirektivet.

Den centrala frågan i målet gällde tolkningen av artikel 4.1-2 och artikel 4.4 (som idag är ersatt av artikel 6.2-4 i Habitattdirektivet) i Fågelskyddsdirektivet. Kommissionen ansåg att Spanien hade brutit mot artikel 4.4 genom att tillåta ett antal projekt i det ifrågavarande området, bl.a. ett vägbygge. Den spanska regeringen ansåg att kraven i artikel 4.4 inte kunde aktualiseras eftersom området inte var utpekat som SPA, och att kraven först gäller när ett område väl *är* utpekat som sådant. Detta resonemang avfärdade domstolen med motiveringen att syftet med direktivet inte skulle kunna uppnås om medlemsstaterna skulle behöva uppfylla kravet i artikel 4.4 först när ett område är utpekat.<sup>(25)</sup>

Kommissionen anser att det är troligt att domen kan tillämpas analogt på områden som inte är föreslaget SCI, men som på grundval av objektiva kriterier borde ha föreslagits.<sup>(26)</sup> Detta skulle då innebära att samma resonemang som för pSCI områdena skulle gälla; dvs. medlemsstaterna att se till att dess myndigheter åtminstone inte tillåter åtgärder som kan försämma (deteriorate) det i ifrågavarande området.<sup>(27)</sup>

<sup>25</sup> Domskälen punkt 22.

<sup>26</sup> Where a complete national list has not been submitted, the same duty applies to a site which, on the basis of authoritative scientific evidence, clearly ought to be on the national list.”, s 9.

<sup>27</sup> Interpretation Guide to Article 6 of the Habitats Directive, European Commission-DG Miljö. Draft september 1999, s 9.

Kommissionen har uttalat att:

”Where a complete national list has not been submitted, the same advice... ( anm. ”to abstain from all activities that may cause a site on the national list to deteriorate”)... applies to a site which, on the basis of authoritative scientific evidence, clearly ought to be on the national list.”<sup>(28)</sup>

## 4.6 Sammanfattning

Kontentan av kommissionens tolkningsmanual är att det föreligger en skyldighet för medlemsstaternas myndigheter både med avseende på de områden som är upptagna som pSCI på medlemsstaternas listor, och för områden som enligt objektiva kriterier borde finnas med på dessa, att åtminstone inte tillåta åtgärder som kan försämra (deteriorate) dessa.

En brasklapp är dock nödvändig avseende en eventuell analog tillämpning av Santona domen. Även om Fågelskyddsdirektivet och Habitattdirektivet till synes har samma lagtekniska konstruktion när det gäller frågan om utpekandet av särskilt bevarandevärda områden, finns en skillnad som kan innebära en osäkerhetsfaktor vid en analog tillämpning av Santona avgörandet. Enligt Habitattdirektivet utses de särskilda bevarandeområden enligt en urvalsprocess som innebär att endast de områden som behöver skyddas för att gynnsam bevarandestatus skall kunna uppnås slutligen kommer att ingå i Natura 2000. Även Fågelskyddsdirektivet innehåller ett avvägningsmoment<sup>(29)</sup>; men EG-domstolen har i sin praxis uttalat att områden som enligt objektiva kriterier bör förklaras som SPA, t.ex. förekomst av ett flertal bilaga 1 arter, eller om lokalen utgör en våtmark av internationell betydelse, *skall* förklaras som SPA.<sup>(30)</sup> Det faktum att Fågelskyddsdirektivet inte i samma utsträckning som Habitattdirektivet innehåller ett urvalsmoment torde tala emot att Santona avgörandet kan tillämpas analogt på pSCI-område; eftersom det inte är säkert att detta område slutligen kommer att förklaras som SAC och därigenom omfattas av kraven i artikel 6.2-4.

Frågan får slutligen avgöras av EG-domstolen. Det är inte säkert att man väljer att göra samma slutsats som kommissionen.

## 4.7 Ett gemensamt arv

I den praxis EG-domstolen har utvecklat kring<sup>(31)</sup> Fågelskyddsdirektivet har betonats att speciellt höga krav uppställs vid implementeringen av detta direktiv eftersom syftet är att förvalta ett gemensamt arv.

<sup>28</sup> Interpretation Guide to Article 6 of the Habitats Directive, European Commission-DG Miljö. Draft september 1999, s 9.

<sup>29</sup> Jfr artikel 4.1; ”Medlemsstaterna skall som särskilda skyddsområden i första hand klassificera sådana områden som vad gäller antal och storlek är *mest lämpade* för bevarandet av dessa arter, med hänsyn till arternas behov av skydd...”

<sup>30</sup> Jfr Mål C-355/90, Kommissionen v Spanien, 26 mom domskälen.

<sup>31</sup> Se t.ex. Mål C-262/85, Kommissionen v Italien, 9 mom domskälen.

EG-domstolen har uttalat att:

... a faithful transposition becomes particularly important in a case such as this in which the management of the common heritage is entrusted to the Member States in their respective territories.”<sup>(32)</sup>

”The directive is based on the consideration that effective bird protection, and in particular protection of migratory species, is typically a transfrontier environment problem entailing common responsibilities for the Member States.”<sup>(33)</sup>

EG-domstolen har även för andra direktiv som innehåller bestämmelser vars syfte är att reglera gränsöverskridande miljöfrågor uppställt höga krav på implementerings åtgärder. En analog tillämpning av denna praxis och den praxis som utvecklats med anledning av Fågelskyddsdirektivet torde innebära att samma höga krav bör ställas vid implementeringen av Habitatdirektivet, eftersom även detta direktiv syftar till att bevara ett gemensamt arv; en gynnsam bevarandestatus för särskilt utpekade arter och livsmiljötyper i gemenskapen sett som helhet.

Frågan om pSCI:s rättsliga ställning är som sagt oreglerad i direktivet och man kan därför inte tala om en bristande implementering i detta avseende som skulle aktualisera ovannämnda praxis. Däremot talar EG-domstolens praxis om ”ett gemensamt arv” vilken vikt domstolen lägger vid att tolka reglerna mot bakgrund av direktivets syfte. Dessa är ytterligare omständigheter som skulle kunna tala för att åtgärder inte bör vidtas i pSCI-stadiet om detta skulle försvåra möjligheterna att uppfylla direktivets syfte.

---

<sup>32</sup> Mål C-252/85, Kommissionen v Frankrike.

<sup>33</sup> Mål C-262/85 Kommissionen v Italien.