

Vägledning om artikel 6.4 i habitatdirektivet 92/43/EEG

**FÖRTYDLIGANDE AV BEGREPPEN *ALTERNATIVA LÖSNINGAR, TVINGANDE ORSAKER
SOM HAR ETT VÄSENTLIGT ALLMÄNINTRESSE, KOMPENSATIONSÅTGÄRDER,
TOTALT SETT SAMMANHÄNGANDE OCH YTTRANDE FRÅN KOMMISSIONEN.***

Januari 2007

Denna vägledning bör läsas tillsammans med den publikation som Europeiska kommissionen gav ut år 2000 och som har titeln ”Skötsel och förvaltning av Natura 2000-områden. Artikel 6 i art- och habitatdirektivet 92/43/EEG”. Avsikten med denna vägledning är att ytterligare utveckla samt ersätta avsnittet om artikel 6.4 i den publikationen. Denna vägledning speglar endast kommissionens åsikter och är inte bindande.

Innehållsförteckning

1.1. Texten

1.2. Tillämpningsområde

1.2.1. Materiellt tillämpningsområde

1.2.2. Tidsmässigt tillämpningsområde

1.3. Inledande anmärkningar

1.3.1. Att undersöka alternativa lösningar

1.3.2. Att undersöka tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse

1.4. Att vidta kompensationsåtgärder

1.4.1. Vad menas med "kompensationsåtgärder" och när bör de övervägas?

1.4.2. Ett "totalt sett sammanhängande" Natura 2000-nätverk

1.4.3. Kompensationsåtgärdernas mål och allmänna innehåll

1.4.4. Vad skall ingå i ett program för kompensationsåtgärder?

1.5. Kriterier för utformning av kompensationsåtgärder

1.5.1. Riktade kompensationsåtgärder

1.5.2. Effektiva kompensationsåtgärder

1.5.3. Teknisk genomförbarhet

1.5.4. Kompensationsåtgärdernas omfattning

1.5.5. Lokaliseringen av kompensationsåtgärder

1.5.6. Tidsplanen för kompensationsåtgärder

1.5.7. Långsiktigt genomförande

1.6. Vem skall bära kostnaden för kompensationsåtgärder?

1.7. Underrättelse till kommissionen om kompensationsåtgärder

1.8. Vad händer med områden där det finns prioriterade livsmiljöer eller arter?

1.8.1. Berörda områden

1.8.2. Begreppen "människors hälsa", "den allmänna säkerheten" och "betydelsefulla konsekvenser för miljön"

1.8.3. Kommissionens yttrande och dess konsekvenser

1.1. Texten till artikel 6.4 i habitatdirektivet

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

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

1.2. Tillämpningsområde

1.2.1. Materiellt tillämpningsområde

Denna bestämmelse avser det förfarande som de behöriga nationella myndigheterna skall tillämpa vid bedömning och eventuellt godkännande av planer och projekt som kan antas påverka ett särskilt bevarandeområde, ett särskilt skyddsområde eller ett område av gemenskapsintresse¹. Två viktiga påpekanden bör göras:

- I denna bestämmelse fastställs undantag från huvudregeln i artikel 6.3, där det anges att planer eller projekt endast får godkännas om de inte kan skada det berörda området som helhet.
- De olika åtgärder som anges i direktivet och deras följdordning² skall iakttas när bestämmelsen tillämpas i praktiken.

Enligt artikel 6.3 skall de behöriga nationella myndigheterna göra en bedömning av hur en plan eller ett projekt kommer att påverka området och dra slutsatser om det planerade initiativets konsekvenser för det berörda området som helhet. Om slutsatserna är positiva, dvs. om det ur ett vetenskapligt perspektiv inte föreligger några rimliga tvivel om att området inte kommer att påverkas, kan de behöriga myndigheterna ge tillstånd till planen eller projektet. I tveksamma fall, eller vid negativa slutsatser, bör försiktighetsprincipen och principen om förebyggande åtgärder tillämpas och förfarandet i artikel 6.4 följas. Detta kan eventuellt resultera i ett beslut om att inte gå vidare med planen eller projektet.

Enligt ett liknande resonemang uttalade domstolen redan i domen i mål C-127/02, Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging³, att enligt artikel 6.3 i habitatdirektivet

¹ Artikel 6.2, 6.3 och 6.4 är endast tillämplig på områden som finns med på listan över de områden som valts ut som områden av gemenskapsintresse. Dessa bestämmelser är således inte tillämpliga på områden som föreslagits som områden av gemenskapsintresse och som finns med på nationella listor som överlämnats till kommissionen. Ett skyddssystem för de sist nämnda områdena fastställs i domen i mål C-117/03 (domstolens dom av den 13 januari 2005, Dragaggi) och i mål C-244/05 (domstolens dom av den 14 september 2006, Bund Naturschutz).

² I förslaget till avgörande i mål C-239/04 förefaller generaladvokaten (punkterna 44–46) anse att det inte föreligger någon följdordning mellan undersökningen av alternativa lösningar och tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse.

förutsätter kravet att det skall göras en lämplig bedömning av en plans eller ett projekts konsekvenser att det är sannolikt eller att det finns en risk för att planen eller projektet kommer att ha en betydande påverkan på det berörda området, vilket domstolen också senare bekräftade i domen i mål C-6/04, kommissionen mot Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland⁴. Särskilt i enlighet med försiktighetsprincipen anses en sådan risk föreligga, om det inte på grundval av objektiv information kan uteslutas att planen eller projektet kommer att ha en betydande påverkan på området i fråga.

Det ovan beskrivna synsättet speglas också i domstolens dom av den 26 oktober 2006 i mål C-239/04⁵ som avsåg byggandet av en motorväg i Portugal och där det anges att när tillstånd ges för projektet får inga rimliga tvivel ur ett vetenskapligt perspektiv föreligga om att projektet inte kan ha någon skadlig inverkan på området.

Vid beslutet att gå vidare med en plan eller ett projekt måste kraven i artikel 6.4 uppfyllas. Framför allt måste följande styrkas:

- 1 Att det alternativ som lagts fram för godkännande är det minst skadliga för livsmiljöerna, arterna och Natura 2000-området som helhet, oavsett ekonomiska beaktanden, och att det inte finns något annat genomförbart alternativ som inte skulle påverka området som helhet.
- 2 Att det finns tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet ”orsaker av social eller ekonomisk karaktär”.

Som ett undantag till artikel 6.3 kan denna bestämmelse endast tillämpas på omständigheter där samtliga villkor som anges i direktivet är fullständigt uppfyllda. Det är därför i varje enskilt fall ett krav att den som vill använda sig av detta undantag skall visa att de ovan angivna omständigheterna verkligen föreligger.

- 3 När det väl är fullständigt säkerställt och styrkt att lämpliga alternativ saknas och att tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse föreligger, måste alla nödvändiga kompensationsåtgärder vidtas för att säkerställa att Natura 2000-nätverket totalt sett förblir sammanhängande. Kompensationsåtgärder bör övervägas endast när tillämpning av andra skyddsåtgärder, t.ex. begränsande åtgärder, inte räcker. Kommissionen måste **alltid** underrättas om de kompensationsåtgärder som antagits.

Artikel 6.4 är tillämplig när resultatet av konsekvensbedömningen enligt artikel 6.3 är negativt eller osäkert, det vill säga när

- 1. planen eller projektet kommer att påverka området som helhet negativt,**
- 2. det inte råder tvivel om huruvida planen eller projektet kan ha en skadlig påverkan på området som helhet eller inte.**

”Åtgärder skall vidtas i den angivna följdordningen”.

³ Domstolens dom av den 7 september 2004 i mål C-127/02, punkterna 57 och 61.

⁴ Domstolens dom av den 20 oktober 2005 i mål C-6/04, punkt 54.

⁵ Domstolens dom av den 26 oktober 2006 i mål C-239/04, kommissionen mot Portugal, punkt 24.

1.2.2. *Tidsmässigt tillämpningsområde*

I domstolens dom i mål C-209/04 anges principerna för den tidsmässiga tillämpningen av artikel 6.3 och följaktligen artikel 6.4 i habitatdirektivet. För att avgöra huruvida ett projekt skall omfattas av en miljökonsekvensbedömning enligt artikel 6.3 använder domstolen ett formellt kriterium: dagen för ansökan om tillstånd för ett projekt. Om ansökan om tillstånd formellt har lämnats in före utgången av tidsfristen för införlivande av direktivet eller före anslutningen till EU, omfattas projektet inte av de krav som anges i artikel 6.3 och 6.4. Men om ansökan om tillstånd formellt har lämnats in efter utgången av tidsfristen för införlivande av direktivet, eller efter anslutningen till EU, omfattas projektet av de krav som anges i artikel 6.3 och 6.4.

1.3. **Inledande anmärkningar**

Att garantera kvaliteten på den bedömning som görs enligt artikel 6.3

Innan en plan eller ett projekt godkänns måste lämpliga konsekvensbedömningar göras för det berörda området, och de kumulativa effekterna av att kombinera planen eller projektet med andra planer eller projekt måste beaktas med avseende på områdets bevarandemål. Detta innebär att alla aspekter av en plan eller ett projekt som antingen enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka bevarandemålen skall identifieras mot bakgrund av bästa vetenskapliga kunskap på området.

Vid förfarandena för bedömning av planer eller projekt som kan antas påverka Natura 2000-områden bör det garanteras att fullständig hänsyn tas till alla de element som bidrar till området som helhet och till att nätverket totalt sett förblir sammanhängande, både vid bestämningen av de grundläggande villkoren och när åtgärder vidtas för att identifiera potentiella konsekvenser, begränsande åtgärder och kvarstående konsekvenser. Under dessa förfaranden avgörs vad man måste kompensera för, kvalitativt såväl som kvantitativt.

Oavsett om bestämmelserna i artikel 6.3 uppfylls genom befintliga förfaranden för miljökonsekvensbedömning eller med andra särskilda metoder måste följande garanteras:

- Resultaten av bedömningen enligt artikel 6.3 måste möjliggöra fullständig spårbarhet när det gäller de beslut som fattats, inbegripet de alternativ som valts och eventuella tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse.
- Bedömningen bör omfatta alla de element som bidrar till området som helhet och till att nätverket totalt sett förblir sammanhängande på det sätt som anges i bevarandemålen för området och på den standardiserade datablanketten, och måste grunda sig på bästa tillgängliga vetenskapliga kunskap inom området. Den information som används bör vara aktuell och kan t.ex. avse följande:
 - Struktur, funktion och roll hos områdets olika ekologiska tillgångar.
 - Areal, representativitet och bevarandestatus för prioriterade och icke-prioriterade livsmiljöer inom området.
 - Populationens storlek, grad av isolering, ekotyp, genetisk pool, åldersklassens struktur och bevarandestatus för arter som finns i området och som anges i bilaga II till habitatdirektivet eller bilaga I till fågeldirektivet.
 - Områdets roll inom den biogeografiska regionen och i Natura 2000-nätverket som ett sammanhängande område.

- Eventuella övriga ekologiska tillgångar och funktioner som identifierats inom området.
- Vid bedömningen bör man på ett uttömmande sätt identifiera alla potentiella konsekvenser av planen eller projektet som kan antas vara avgörande för området, och därvid beakta kumulativa konsekvenser och andra konsekvenser som kan antas uppkomma när planen eller projektet kombineras med andra planer eller projekt.
 - Vid bedömning enligt artikel 6.3 skall bästa tillgängliga teknik och metoder användas för att uppskatta hur omfattande påverkan planen eller projektet kommer att ha på den biologiska integriteten i det område eller de områden som kan antas skadas.
 - Vid bedömningen skall man dra försorg om att så effektiva begränsande åtgärder som möjligt införlivas i planen eller projektet, i syfte att undvika, minska eller till och med undanröja de negativa konsekvenserna för området.
 - Karakteriseringen av den biologiska integriteten och konsekvensbedömningen bör basera sig på bästa möjliga indikatorer som är specifika för Natura 2000-tillgångarna och som också måste kunna användas för att övervaka genomförandet av planen eller projektet.

För att uppfylla kraven på bedömning enligt artikel 6.3 förefaller det lämpligast att Natura 2000-myndigheterna fastställer specifika formella krav som avser det slag av information och de kriterier som skall användas när bedömningen görs. Spridning till och utbildning av berörda parter (t.ex. andra statliga myndigheter, konsulter och de som utarbetat planen eller projektet) rekommenderas kraftigt.

1.3.1. Att undersöka alternativa lösningar

För att förhindra oönskade försämringar av Natura 2000-nätverket bör man överväga att göra en grundlig granskning eller dra tillbaka ett förslag till plan eller projekt, om avsevärd negativ påverkan på ett område som helhet har fastställts. Detta bör göras särskilt vid påverkan på prioriterade livsmiljöer eller arter som skyddas enligt habitatdirektivet eller på globalt utrotningshotade fågelarter som anges i bilaga I till fågeldirektivet. De behöriga myndigheterna måste först analysera behovet av planen eller projektet i fråga och visa att ett sådant behov föreligger. I detta skede bör således nollalternativet övervägas.

Därefter bör de behöriga myndigheterna undersöka möjligheten att använda alternativa lösningar som bättre respekterar området som helhet⁶. Alla genomförbara alternativ skall analyseras, särskilt deras relativa inverkan på bevarandemålen för Natura 2000-området samt området som helhet och dess bidrag till Natura 2000-nätverket som ett sammanhängande område. Alternativa lösningar bör normalt identifieras redan i samband med den inledande bedömning som genomförs enligt artikel 6.3. De kan utgöras av alternativa placeringar eller sträckningar, annan skala eller utformning eller alternativa processer.

I enlighet med subsidiaritetsprincipen är det den behöriga nationella myndighetens uppgift att bedöma de relativa konsekvenser som dessa alternativa lösningar kan ha för området i fråga. Det bör betonas att referensparametrarna för sådana jämförelser skall avse aspekter som rör

⁶ I sitt förslag till avgörande i mål C-239/04 ansåg generaladvokaten (punkt 44) att vid ett snävare urval ”måste inte nödvändigtvis det alternativ väljas som har en mindre kraftig inverkan på det berörda området. Snarare krävs det vid urvalet en avvägning mellan den negativa inverkan på det särskilda skyddsområdet och de vid tillfället relevanta tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse.”

bevarandet och bibehållandet av området som helhet och dess ekologiska funktioner. I detta skede kan därför andra bedömningskriterier, t.ex. ekonomiska kriterier, inte väga tyngre än de ekologiska kriterierna.

Det är de behöriga nationella myndigheternas uppgift att bedöma de alternativa lösningarna. Bedömningen skall göras mot bakgrund av bevarandemålen för området.

1.3.2. Att undersöka tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse

Om alternativa lösningar saknas – eller om de alternativa lösningarna, med hänsyn till direktivets ovan nämnda bevarandemål, har till och med en ännu större negativ miljöpåverkan i området – skall de behöriga myndigheterna undersöka om det finns tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär, som kräver att planen eller projektet förverkligas.

Begreppet ”*tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse*” definieras inte i direktivet. I artikel 6.4 andra stycket nämns emellertid människors hälsa, den allmänna säkerheten och betydelsefulla konsekvenser för miljön som exempel på tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse. När det gäller ”*andra tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse*” och som är av social eller ekonomisk karaktär, framgår av ordalydelsen att endast allmänintresset, oavsett om det främjas av offentliga eller privata organ, kan vägas mot bevarandemålen för direktivet. Projekt som utvecklats av privata organ kan således övervägas endast om det kan visas att allmänintresset gynnas.

Hittills har EG-domstolen inte gett några tydliga anvisningar för hur begreppet skall tolkas. Det kan därför vara till hjälp att jämföra med andra gemenskapsrättsliga områden där liknande begrepp används.

Begreppet ”tvingande hänsyn” infördes av EG-domstolen som ett undantag till principen om fri rörlighet för varor. Som tvingande hänsyn som kan motivera nationella åtgärder som begränsar den fria rörligheten har domstolen erkänt folkhälsa och miljöskydd samt berättigade målsättningar för den ekonomiska eller sociala politiken.

Gemenskapsrätten erkänner också begreppet ”tjänster av allmänt ekonomiskt intresse”, som nämns i artikel 86.2 (f.d. artikel 90.2) i fördraget, inom ramen för det undantag från konkurrensreglerna som medges för företag som ansvarar för tillhandahållandet av sådana tjänster. I ett meddelande om tjänster i allmänhetens intresse i Europa⁷ definierade kommissionen, med beaktande av rättspraxisen på området, tjänster av allmänt ekonomiskt intresse som ”*tjänster som utförs i allmänhetens intresse på affärsmässiga grunder, och som därför från medlemsstaternas sida kan beläggas med sådana särskilda förpliktelser som kan gälla för offentliga tjänster*”⁸. Detta omfattar i synnerhet en rad tjänster som rör transport-, energi- och kommunikationsnät”.

⁷ KOM(96) 443, 11.9.1996.

⁸Förpliknelsen att tillhandahålla offentliga tjänster kännetecknas av vissa viktiga principer: kontinuitet, lika tillgång, allmängiltighet och öppenhet. De kan variera mellan medlemsstaterna beroende på bl.a. geografiska eller tekniska begränsningar, den politiska organisationen och förvaltningen, historia och tradition.

Bestämmelsens utformning ger vid handen att de behöriga nationella myndigheterna får godkänna en plan eller ett projekt endast om de tvingande orsakerna väger tyngre än bevarandemålen för området. Vid bedömningen av detta skall följande beaktas:

- a) Allmänintresset måste vara **väsentligt**: Det är således klart att det inte räcker med vilket allmänintresse som helst av social eller ekonomisk karaktär, särskilt om man betänker de synnerligen viktiga intressen som skyddas av direktivet (se t.ex. fjärde skälet i ingressen om "gemenskapens naturliga arv") (se punkt 10 i bilaga I).
- b) Mot denna bakgrund verkar det också rimligt att anta att allmänintresset endast kan vara väsentligt om det är **långsiktigt**. Kortsiktiga ekonomiska intressen eller andra intressen som endast ger kortsiktiga fördelar för samhället räcker knappast för att de skall gå före de långsiktiga bevarandointressen som skyddas av direktivet.

Det är rimligt att anta att "tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär" avser situationer där en plan eller ett projekt är absolut nödvändiga för

- åtgärder eller politik som syftar till att skydda värden som är grundläggande för medborgarnas liv (hälsa, säkerhet, miljö),
- politik som är grundläggande för staten och samhället,
- genomförande av verksamhet av ekonomisk eller social karaktär som fullgör vissa skyldigheter i samband med offentliga tjänster.

För att ge en tydligare bild av vad som kan anses som potentiellt tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, ges nedan några **exempel** som har hämtats från de yttranden som kommissionen, som svar på medlemsstaternas motiveringar, har avgett inom ramen för artikel 6.4.

Dragningen genom Peenedalen (Tyskland) av den planerade motorvägen A 20 (Tyskland)

Motorväg A 20 ingår i det transeuropeiska vägnätet. En östvästlig länk måste skapas i Mecklenburg-Vorpommern för att förbinda området med de centrala områdena av gemenskapen.

Arbetslösheten i Mecklenburg-Vorpommern är osedvanligt hög. Under flera år har arbetslösheten i området varit nästan dubbelt så hög som i de gamla delstaterna. Den BNP som har uppnåtts i Mecklenburg-Vorpommern ligger i förhållande till befolkningsandelen betydligt under genomsnittet.

Projekt för utvidgning av hamnen i Rotterdam (Nederländerna)

Hamn- och industriverksamheten i Rotterdamområdet är en av stöttepelarna för den nederländska ekonomin. Hamnen i Rotterdam är en oumbärlig korsväg för multimodala transporter i det transeuropeiska transportnätet och är därför av betydelse för gemenskapen. Den förväntade ökningen av den globala containerhanteringen och av kemikalieindustrins verksamhet kommer att leda till ökat behov av plats, som måste tillgodoses om Rotterdams hamn skall kunna behålla sin konkurrenskraftiga ställning i området Hamburg–Le Havre.

Utvidgningen av Rotterdams hamn sätter också fokus på frågan om huruvida byte av transportslag bör främjas, särskilt när det gäller varutransporter. Det står klart att det vid varutransporter har avsevärda fördelar i form av minskade utsläpp av växthusgaser, minskad luftförorening och minskad

trafikträngsel att byta från vägtransport till sjötransport. Dessa fördelar bör beaktas vid bedömningen av allmänintresset.

Utvidgning av Daimler Chrysler Aerospace Airbus GmbH:s anläggning i Hamburg-Finkenwerder (Tyskland)

Av utomordentlig vikt för Hamburgområdet och Nordtyskland samt för den europeiska rymdfartsindustrin. Projektet kommer att bidra till tekniska landvinningar och kommer att främja samarbetet inom den europeiska flygindustrin. Positiv inverkan på den ekonomiska och sociala situationen i angränsande områden och en positiv inverkan på den europeiska flygindustrins konkurrenskraft. Ett stort antal nya högkvalificerade arbetstillfällen, som behövs för att motverka den omfattande förlusten av arbetstillfällen inom industrisektorn i området.

Höghastighetslinje (TGV Öst) (Frankrike)

Alternativ saknas för att förbinda befintliga linjer med varandra. Det europeiska projektet TGV Öst mottogs positivt av ministerrådet år 1990 och utsågs 1994 till ett prioriterat projekt av Europeiska rådet, efter att ha lyfts fram i beslut om prioriteringen av de infrastrukturprojekt som skall genomföras.

Översiktsplan för verksamheten ("Rahmenbetriebsplan") vid kolgruvan Prosper Haniel (Tyskland)

På grund av sina geologiska och infrastrukturmässiga fördelar bidrar kolgruvan Prosper Haniel och en fortsatt gruvverksamhet till att de allmänna målen för den tyska långsiktiga energipolitiken på federal och regional nivå kan uppnås, och särskilt till en trygg energiförsörjning och till att bibehålla den europeiska gruv- och kolteknikens ledande ställning. En nedläggning av gruvan Prosper Haniel skulle få oacceptabla direkta och indirekta ekonomiska och sociala följder på regional nivå och skulle leda till en direkt förlust av arbetstillfällen i kolindustrin liksom inom branscher i föregående och efterföljande led.

Dammprojektet La Breña II (Spanien)

Att kunna tillgodose behovet av dricksvatten samt vatten i industrin och jordbruket, vilket inte är möjligt med nuvarande situation i avrinningsområdet för floden Guadalquivir.

För ytterligare exempel och information om kommissionens yttranden gå in på http://ec.europa.eu/environment/nature/nature_conservation/eu_nature_legislation/specific_articles/art6/index_en.htm

1.4. Att vidta kompensationsåtgärder

1.4.1. Vad menas med ”kompensationsåtgärder” och när bör de övervägas?

Inom ramen för artikel 6 i habitatdirektivet måste tydlig åtskillnad göras mellan begränsande åtgärder och kompensationsåtgärder.

Begreppet *kompensationsåtgärder* definieras inte i habitatdirektivet. Med ledning av praxis kan dock följande distinktioner göras:

- Begränsande åtgärder i vid mening är åtgärder som syftar till att minimera, eller till och med undanröja de negativa konsekvenser för ett område som kan antas uppkomma till följd av att en plan eller ett projekt genomförs. Dessa åtgärder skall anges redan i specifikationerna för en plan eller ett projekt (se avsnitt 4.5 i publikationen ”Skötsel och förvaltning av Natura 2000-områden. Artikel 6 i art- och habitatdirektivet 92/43/EEG”).
- Kompensationsåtgärder i strikt mening är oberoende av projektet (och eventuella tillhörande begränsande åtgärder). De är avsedda att kompensera för den negativa påverkan av planen eller projektet, så att Natura 2000-nätverket totalt sett förblir ekologiskt sammanhängande.

En utvidgning av den underjordiska verksamheten vid en kolgruva till områden som tidigare inte har exploaterats orsakar en storskalig jordskorpesänkning som åtföljs av översvämningar och höjda grundvattennivåer med avsevärda konsekvenser för alla ekosystem i området. För att kompensera för projektets negativa påverkan avdelas mark enligt ekologiska kriterier för att skapa icke-prioriterade livsmiljötyper (bok- och ekskogar) genom återbeskogning eller omvandling/förbättring av befintliga skogar. Vidare övervägs att skapa och förbättra alluvialskogar och att återställa eller förbättra flodbäddar för att kompensera för förlusten av en prioriterad livsmiljötyp (restbestånd av alluvialskogar – *Alnion glutinoso-incanae*) och icke-prioriterade livsmiljötyper (vattendrag med flytvegetation). Åtgärden bidrar också till att kompensera för projektets negativa påverkan på arten *Lampetra planeri*.

Kompensationsåtgärder skall vidtas utöver de åtgärder som är normal praxis enligt habitatdirektivet och fågeldirektivet eller de förpliktelser som fastställs i gemenskapsrätten. Att till exempel genomföra en skötsel- eller förvaltningsplan, eller föreslå/avsätta ett nytt område som vid en inventering redan har fastställts vara av betydelse för gemenskapen, är ”normala” åtgärder som medlemsstaterna skall vidta. Kompensationsåtgärder skall således gå utöver de normala åtgärder eller standardåtgärder som krävs för att skydda och förvalta Natura 2000-områdena.

Som ett annat exempel på kompensationsåtgärder kan nämnas utvidgningen av en hamn som leder till att en viloplats för fåglar förstörs och att ett område med dy och vass som brukar friläggas vid ebb minskas. Man kan kompensera för projektets negativa påverkan genom att skapa en ny viloplats vid högvatten, skapa en långgrund strand med dyiga områden, utföra vattenbyggnadsarbeten för att återställa en livsmiljö med vassmarker och våta ängar, vidta miljöåtgärder som avser jordbrukets nyttjande av vassmarker och ängar samt reglera jakttrycket.

Kompensationsåtgärder är följaktligen inte ett sätt att möjliggöra genomförandet av planer eller projekt och samtidigt undkomma förpliktelserna i artikel 6. Kompensationsåtgärder bör övervägas först efter det att man har konstaterat att det kommer att uppstå negativa konsekvenser för ett Natura 2000-område som helhet. Enligt logiken bakom bedömningsprocessen skall man, om negativa konsekvenser förutses, bedöma alternativen samt planens/projektets intresse i förhållande till områdets naturvärde. Först när det har beslutats att arbetet med projektet eller planen skall fortsätta, är det lämpligt att fundera över kompensationsåtgärder. Detta tillvägagångssätt har också bekräftats i generaladvokatens förslag till avgörande i mål C-239/04 (punkt 35).

Kompensationsåtgärderna skall avse en viss plan eller ett visst projekt och skall vidtas utöver de normala åtgärderna för genomförandet av naturvårdsdirektiven. Deras syfte är att uppväga de negativa konsekvenserna av ett projekt och kompensera för exakt den negativa påverkan som drabbar den art eller livsmiljö som berörs. Kompensationsåtgärder är en "sista utväg". De skall endast användas när övriga skyddsåtgärder som föreskrivs i direktivet är verkningslösa och det har beslutats att icke desto mindre överväga ett projekt eller en plan som har en negativ påverkan på Natura 2000-området i fråga.

1.4.2. Ett "totalt sett sammanhängande" Natura 2000-nätverk

Begreppet "totalt sett sammanhängande" används i artikel 6.4 i samband med att en plan eller ett projekt får genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse och medlemsstaten i fråga måste vidta åtgärder för att kompensera för förlusten.

Begreppet förekommer också i artikel 3.1 där det anges att Natura 2000 är "ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät av särskilda bevarandeområden som skall göra det möjligt att bibehålla eller i förekommande fall återställa en gynnsam bevarandestatus hos de berörda livsmiljötyperna och arterna i deras naturliga utbredningsområde". Det finns således två kriterier som skall beaktas: dels de berörda arternas och livsmiljöernas kvantitet och kvalitet, dels områdets roll när det gäller att garantera en tillräcklig geografisk spridning av utbredningsområdet.

I artikel 3.3 anges att "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."

I artikel 10, som mer generellt handlar om politiken för markanvändning och utveckling, anges följande:

"I syfte att göra nätet Natura 2000 mer ekologiskt sammanhängande skall medlemsstaterna inom politiken för markanvändning och utveckling, i den mån de anser det nödvändigt, sträva efter att främja skötseln och förvaltningen av de element i naturen som är av avgörande betydelse för vilda djur och växter.

Dessa element är sådana som, till följd av sin lineära eller kontinuerliga struktur (t.ex. floder med sina bankar eller de traditionella systemen för markering av markgränser) eller sin förbindelsefunktion (t.ex. dammar eller små skogar), är väsentliga för vilda arters flyttning, spridning och genetiska utbyte."

Ordet "ekologiskt" används i både artikel 3 och artikel 10 för att förklara på vilket sätt området skall vara sammanhängande. Det står klart att begreppet "*totalt sett sammanhängande*" i artikel 6.4 används i samma betydelse.

Mot denna bakgrund står det klart att ett områdes betydelse för att nätverket förblir sammanhängande är en funktion av bevarandemålen för området, antalet livsmiljöer och arter som finns inom området samt deras status, samt den roll området spelar när det gäller att garantera en tillräcklig geografisk spridning av de berörda arternas och livsmiljöernas utbredningsområde.

Enligt artikel 6.4 skall det "säkerställas" att Natura 2000 förblir totalt sett sammanhängande. I direktivet antas således att det "ursprungliga" nätverket är sammanhängande. Om undantagsordningen används, måste åtgärder vidtas så att området förblir lika sammanhängande som tidigare.

När kompensationsåtgärder för en plan eller ett projekt utformas för att säkerställa att Natura 2000-nätverket förblir totalt sett sammanhängande måste de ovan nämnda kriterierna beaktas. Detta innebär att kompensationsåtgärden skall avse områdets bevarandemål samt de livsmiljöer och arter som påverkas negativt, i motsvarande omfattning vad gäller antal och status. Samtidigt måste man kompensera för områdets roll när det gäller den biogeografiska spridningen.

Det bör i detta stadium påminnas om att enligt habitatdirektivet skall följande beaktas när ett område väljs ut för att ingå i Natura 2000-nätverket:

- Livsmiljö(er) och arter, i den omfattning (arealer, populationer) som angetts på den standardiserade datablanketten.
- Huruvida området har listats för den biogeografiska region som det tillhör.
- De urvalskriterier som utarbetats av habitatkommittén och som Europeiska ämnescentrumet för biologisk mångfald använder när det gäller att ge kommissionen råd om huruvida ett område skall behållas på gemenskapslistan.

De behöriga myndigheterna bör beakta dessa kriterier när de utformar kompensationsåtgärder för ett projekt och bör se till att åtgärderna täcker egenskaper och funktioner som är jämförbara med dem som motiverade valet av det ursprungliga området.

I *fågeldirektivet* föreskrivs inte om biogeografiska regioner eller att områden skall väljas ut på gemenskapsnivå. Analogt kan det emellertid anses att *nätverket totalt sett förblir sammanhängande* om

- kompensationsåtgärden fyller samma syften som de som motiverade att området valdes ut i enlighet med artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet,
- kompensationsåtgärden fullgör samma funktion längs samma flyttstråk,
- kompensationsområdet/-områdena med säkerhet är tillgängliga för fåglar som brukar finnas i det område som påverkas av projektet.

Om t.ex. ett särskilt skyddsområde vars särskilda funktion är att tillhandahålla viloplats för flyttfågelarter på väg norrut påverkas negativt av ett projekt, bör de planerade kompensationsåtgärderna inriktas på områdets särskilda funktion. Kompensationsåtgärder som innebär att de förhållanden som krävs för att dessa arter skall kunna vila sig återskapas i ett område som ligger utanför flyttvägen, eller som ligger längs flyttvägen men för långt borta, räcker således inte för att säkerställa att nätverket totalt sett förblir sammanhängande. I detta fall bör kompensationsåtgärden resultera i lämpliga viloplats för de berörda arterna som är korrekt belägna på flyttvägen, så att de realistiskt är tillgängliga för de fåglar som skulle ha använt det ursprungliga område som påverkats av projektet.

För att garantera att Natura 2000 förblir totalt sett sammanhängande bör således de kompensationsåtgärder som föreslås för ett projekt a) inriktas på de livsmiljöer och arter, i motsvarande omfattning, som påverkas negativt, b) fullgöra funktioner som är jämförbara med dem som motiverade att det ursprungliga området valdes ut, särskilt en tillräcklig geografisk spridning. Det räcker således inte att kompensationsåtgärderna avser samma biogeografiska region i samma medlemsstat.

Avståndet mellan det ursprungliga området och platsen för kompensationsåtgärderna är inte nödvändigtvis ett hinder så länge det inte påverkar områdets funktionalitet, dess roll för den geografiska spridningen och skälen till att det ursprungligen valdes ut.

1.4.3. *Kompensationsåtgärdernas mål och allmänna innehåll*

Kompensationsåtgärder i strikt mening skall garantera att ett område även i fortsättningen bidrar till att bibehålla en gynnsam bevarandestatus för livsmiljötyper och arter ”*inom den biogeografiska region som avses*”. De skall kort sagt garantera att Natura 2000-nätverket totalt sett förblir sammanhängande. Detta innebär följande:

- Som allmän princip gäller att ett område inte får påverkas oåterkalleligt av ett projekt innan kompensationsåtgärden verkligen har vidtagits. Det kan emellertid uppstå situationer där det inte är möjligt att uppfylla detta villkor. Om man till exempel återskapar en skoglig livsmiljö tar det många år innan den kan fylla samma funktioner som den ursprungliga livsmiljö som påverkats negativt av ett projekt. Man bör därför allvarligt eftersträva att vidta kompensationsåtgärden i förväg, och om detta inte är fullständigt genomförbart bör de behöriga myndigheterna överväga extra kompensationsåtgärder för de förluster som kan uppstå i mellantiden.
- Kompensationsåtgärden skall bidra utöver vad medlemsstaten i enlighet med direkten skall bidra med till Natura 2000-nätverket.

Medlemsstaterna bör vara särskilt uppmärksamma när den negativa påverkan av en plan eller ett projekt inträffar i sällsynta livsmiljötyper eller i livsmiljötyper som behöver lång tid för att uppfylla samma ekologiska funktioner. Under dessa omständigheter bör nollalternativet allvarligt övervägas.

Även om nya Natura 2000-områden kan utses som en del av ett paket med kompensationsåtgärder enligt artikel 6.4, är detta inte i sig tillräckligt om inte kompletterande åtgärder vidtas.

När det gäller *fågeldirektivet* kan en kompensationsåtgärd innebära att man förbättrar det biologiska värdet hos ett område som har utsetts eller kommer att utses, så att bärkraften eller möjligheten att hitta föda ökas i en omfattning som motsvarar förlusten i det område som påverkats av projektet. Att återskapa en livsmiljö som är gynnsam för de berörda fågelarterna är godtagbart, förutsatt att det område som skapas är tillgängligt när det påverkade området förlorar sitt naturvärde.

När det gäller *habitatdirektivet* kan en kompensationsåtgärd på liknande sätt bestå av att en jämförbar livsmiljö återskapas eller att en biologisk förbättring görs av en undermålig livsmiljö inom ett befintligt utsett område, eller till och med att ett nytt område av en kvalitet som är jämförbar med det ursprungliga områdets kvalitet fogas till Natura 2000-nätverket. I det sist nämnda fallet kan det hävdas att projektet totalt sett kommer att leda till en förlust för denna livsmiljötyp på medlemsstatsnivå. På gemenskapsnivå kommer emellertid det nya området att åtnjuta skydd enligt artikel 6, och kommer således att bidra till att uppfylla direktivets målsättningar.

Följande kompensationsåtgärder kan vara lämpliga eller nödvändiga vid negativ påverkan på ett Natura 2000-område:

- Återställa eller förbättra befintliga områden: återställa livsmiljön så att dess bevarandevärde bibehålls och bevarandemålen för området uppfylls, eller förbättra den kvarvarande livsmiljön så att det uppväger den förlust som planen eller projektet orsakat ett Natura 2000-område.
- Återskapa en livsmiljö: återskapa en livsmiljö i ett nytt område eller genom utvidgning av ett område, vilka införlivas i Natura 2000.
- Föreslå ett nytt område inom ramen för habitatdirektivet eller fågeldirektivet såsom det beskrivs ovan och i förening med andra åtgärder.

Bland de kompensationsåtgärder som har vidtagits i EU inom ramen för habitatdirektivet kan följande nämnas:

- Återinförande av arter.
- Återhämtning och förstärkning av arter, inbegripet förstärkning av rovfågelarter.
- Köp av mark.
- Förvärvande av rättigheter.
- Skapande av reservat (inbegripet stränga restriktioner när det gäller markanvändning).
- Incitament för vissa ekonomiska verksamheter som upprätthåller ekologiska nyckelfunktioner.
- Minskning av (andra) hot, vanligen riktade mot arter, antingen genom åtgärder mot en enda hotkälla eller genom samordnade åtgärder mot samtliga hotfaktorer (t.ex. vid överlappning mellan olika slag av rumslig påverkan).

I normalfallet skall kompensationsåtgärden ha gett resultat innan skadan uppkommer på området i fråga. Under vissa omständigheter där detta inte kan uppfyllas fullständigt, krävs extra kompensationsåtgärder för förlusterna i mellantiden.

Att använda sig av s.k. *habitat banking* (dvs. en möjlighet att köpa en färdig kompensationsåtgärd i ett annat område) som kompensationsåtgärd enligt artikel 6.4 är av mycket begränsat värde på grund av det stränga kriteriet att det skall säkerställas att nätverket förblir sammanhängande (*avsnitt 1.4.2*).

Begreppet *habitat banking* skulle dock eventuellt kunna användas i samband med ett begränsat system inom ramen för artikel 6.1. Till exempel vid planerad exploatering av ett område kan det vara lämpligt att, inom ramen för den skötsel- och förvaltningsplan som har utformats för området eller som är integrerad i andra utvecklingsplaner, överväga och genomföra de nödvändiga kompensationsåtgärder som skulle kunna krävas vid sådan exploatering, och att alltså göra detta innan beslut fattas av de behöriga myndigheterna.

1.4.4. Vad skall ingå i ett program för kompensationsåtgärder?

De kompensationsåtgärder som avses i artikel 6.4 måste ge ett svar på alla de frågor, tekniska såväl som juridiska och ekonomiska, som behöver lösas för att man skall kunna uppnå målet att kompensera för den negativa påverkan av en plan eller ett projekt och säkerställa att Natura 2000-nätverket förblir totalt sett sammanhängande. Ett program för kompensationsåtgärder skall innehålla följande:

- Nära samordning och samarbete mellan de myndigheter som förvaltar Natura 2000, de myndigheter som gör bedömningen och de som föreslår ett kompensationsprogram (dvs. den som föreslår en plan eller ett projekt samt berörda externa konsulter).
- Tydliga mål och målvärden för områdets olika bevarandemål.
- En analys av åtgärdernas tekniska genomförbarhet i förhållande till bevarandemålen.
- En analys av åtgärdernas genomförbarhet ur juridisk och/eller finansiell synvinkel i förhållande till tidsplanen.
- En förklaring av den tidsram inom vilken bevarandemålen förväntas uppnås.
- Tidsplan för genomförandet och hur det skall samordnas med tidsplanen för genomförandet av planen eller projektet.
- Åtgärder för information till och/eller samråd med allmänheten.
- En särskild tidsplan för övervakning och rapportering som baserar sig på framstegsindikatorer för de olika bevarandemålen.
- En lämplig godkänd budgetplan för perioden för att garantera att åtgärderna lyckas.

1.5. Kriterier för utformning av kompensationsåtgärder

1.5.1. Riktade kompensationsåtgärder

Kompensationsåtgärder inom ramen för habitatdirektivet skall fastställas med beaktande av referensvillkor som bestäms efter det att den biologiska integriteten hos det område som kan antas gå förlorat eller försämrats har karakteriserats, och med beaktande av den betydande negativa påverkan som kan antas bestå efter det att begränsande åtgärder har vidtagits. Den biologiska integriteten kan definieras som alla de faktorer som bidrar till att bevara ekosystemet, inbegripet strukturella och funktionella tillgångar. Inom ramen för habitatdirektivet är ett områdes biologiska integritet kopplad till de bevarandemål för vilka området utsetts som en del av Natura 2000-nätverket.

Målinriktade kompensationsåtgärder förutsätter att en lämplig bedömning enligt artikel 6.3 har genomförts på korrekt sätt i linje med de bestämmelser som anges i föregående kapitel.

När den biologiska integritet som kan antas bli skadad och skadans faktiska omfattning väl har fastställts, skall åtgärderna i kompensationsprogrammet inriktas särskilt på denna påverkan så att de element som bildar helheten och bidrar till att göra Natura 2000-nätverket totalt sett sammanhängande bevaras på lång sikt. Åtgärderna bör således vara de bäst lämpade för det slag av påverkan som förutses och bör fokusera på mål som är tydligt relaterade till de element i Natura 2000 som påverkas. Detta förutsätter att åtgärderna tydligt inriktas på de strukturella och funktionella aspekter som bidrar till området som helhet samt därmed relaterade livsmiljötyper och populationer av arter som påverkas.

Detta innebär att kompensationsprogrammet ovillkorligen måste bestå av ekologiska åtgärder, till exempel återställande eller förbättring av livsmiljöer, förstärkning av populationer eller andra åtgärder som kan lämpa sig för ändamålet. Utbetalningar till deltagare eller särskilda fonder är således inte lämpligt inom ramen för habitatdirektivet, oavsett om de i sista hand går till projekt för bevarande av naturen. Varje sekundär eller indirekt åtgärd som eventuellt föreslås för att förbättra huvudåtgärdernas eller kompensationsprogrammets resultat måste dessutom ha ett tydligt samband med kompensationsprogrammets mål och syften.

När kompensationsåtgärder utformas måste således tydliga mål fastställas:

- Identifiera det totala antalet arter som påverkas.
- Identifiera de huvudsakliga arter som påverkas och ungefärlig andel av den totala populationen (populationerna).
- Identifiera den eller de huvudsakliga funktionerna hos de livsmiljöer som kommer att påverkas negativt och som arterna är beroende av, t.ex. föda, vila etc.
- Identifiera de populationer av arter och de livsmiljöfunktioner som kan antas ha en gynnsam bevarandestatus.
- Identifiera de åtgärder som behövs för att motverka skadan på de livsmiljöfunktioner och arter som påverkas så att de återställs till ett tillstånd som speglar en gynnsam bevarandestatus för det påverkade området.

Vid osäkerhet om den negativa påverkans exakta natur eller omfattning bör en grundlig utredning göras. I förekommande fall bör försiktighetsprincipen iakttas och den negativa påverkan bedömas på basen av värsta tänkbara scenario.

1.5.2. Effektiva kompensationsåtgärder

Att kompensationsåtgärderna är genomförbara och effektiva är avgörande för att artikel 6.4 i habitatdirektivet skall kunna tillämpas i överensstämmelse med försiktighetsprincipen och god praxis. För att garantera effektiviteten måste kompensationsåtgärderna vara tekniskt genomförbara, ha en lämplig omfattning och vidtas vid lämplig tidpunkt och på lämplig plats.

Kompensationsåtgärderna måste vara genomförbara och måste kunna återupprätta de ekologiska förhållanden som behövs för att Natura 2000-nätverket skall förbli totalt sett sammanhängande (dvs. den ekologiska struktur och de ekologiska funktioner som har skadats samt berörda livsmiljöer och arter). Den uppskattade tidsskalan och de eventuella underhållsåtgärder som krävs för att förbättra resultatet av åtgärdernas genomförande bör vara kända eller planerade redan från början. Bästa tillgängliga vetenskapliga kunskap måste

användas, kompletterad med särskilda utredningar om just den plats där kompensationsåtgärderna kommer att genomföras. Åtgärder för vilka det inte finns någon rimlig garanti för att de kommer att lyckas bör inte övervägas inom ramen för artikel 6.4, och kompensationsprogrammets möjligheter att bli framgångsrikt bör påverka det slutliga godkännandet av planen eller projektet i överensstämmelse med principen om förebyggande åtgärder.

När det gäller att välja mellan olika möjliga kompensationsåtgärder skall det effektivaste alternativ väljas som ger störst chans att lyckas.

Ett program för kompensationsåtgärder skall omfatta en noggrann övervakning av genomförandet för att garantera effektivitet på lång sikt. Eftersom övervakningen utförs inom ramen för Natura 2000-nätverket, bör den samordnas med och eventuellt integreras i den övervakning som föreskrivs i artikel 11 i habitatdirektivet.

Åtgärder som i praktiken visar sig inte vara särskilt effektiva när det gäller att bidra till målen bör ändras på lämpligt sätt.

1.5.3. Teknisk genomförbarhet

Enligt dagens kunskap är det högst osannolikt att både den ekologiska strukturen och funktionen samt de därtill relaterade livsmiljöerna och populationerna av arter kan återställas till den status de hade innan de skadades av en plan eller ett projekt. För att överbrygga de svårigheter som står i vägen när det gäller att fullständigt återställa de ekologiska förhållandena, skall kompensationsåtgärder utformas

- enligt vetenskapliga kriterier och en utvärdering som görs i enlighet med bästa vetenskapliga kunskap, och
- med beaktande av de särskilda kraven hos de ekologiska komponenter som skall återställas (t.ex. jordmån, fuktighet, exponering, genpol, befintliga hot och andra förhållanden som är avgörande för att återställandet skall lyckas).

Den tekniska genomförbarhetens kritiska aspekter avgör om en plats är lämplig för kompensationsåtgärder (fysisk genomförbarhet), vilken tidsplan som är lämplig och hur omfattande åtgärderna behöver vara.

Vid valet av särskilda åtgärder och hur de skall utformas måste man dessutom respektera befintliga riktlinjer för olika metoder, skapande av livsmiljöer, återställande av livsmiljöer, förstärkning av populationer och återinförande av arter samt för varje annan åtgärd som övervägs inom ramen för kompensationsprogrammet.

1.5.4. Kompensationsåtgärdernas omfattning

Hur omfattande kompensationsåtgärderna måste vara för att vara effektiva är direkt beroende av de kvantitativa och kvalitativa aspekterna hos de element som bildar helheten (bland annat struktur och funktionalitet samt deras roll i Natura 2000-nätverket som ett sammanhängande område) och som kan antas skadas, samt av åtgärdernas uppskattade effektivitet.

Kompensationsgraden bestäms följaktligen bäst från fall till fall. Den skall initialt bestämmas mot bakgrund av den information som var tillgänglig under bedömningen enligt artikel 6.3 och som skall garantera att minimikraven för ekologisk funktionalitet uppfylls. Kompensationsgraden kan sedan omdefinieras beroende på de resultat som observeras vid övervakningen av effektiviteten. En motivering skall ges till det slutliga beslutet om kompensationsgraden.

Den rådande meningen är att kompensationsgraden vanligen bör ligga en bra bit över 1:1. En kompensationsgrad på 1:1 eller lägre bör endast övervägas om det kan visas att åtgärderna med en sådan omfattning kommer att var 100 % effektiva när det gäller att på kort tid återställa strukturen och funktionaliteten (t.ex. utan att riskera bevarandet av livsmiljöerna eller de populationer av nyckelarter som kan antas påverkas av planen eller projektet).

1.5.5. Lokaliseringen av kompensationsåtgärder

Kompensationsåtgärderna bör lokaliseras så att största möjliga effektivitet uppnås när det gäller att bibehålla Natura 2000-nätverket som ett totalt sett sammanhängande område. Detta innebär att varje kompensationsåtgärd måste uppfylla ett antal villkor:

- Det område som väljs ut för kompensationsåtgärder skall ligga inom samma biogeografiska region (när det gäller områden som utsetts enligt habitatdirektivet) eller inom samma utbredningsområde, flyttväg eller övervintringsområde för fågelarter (gäller områden som utsetts enligt fågeldirektivet) i den berörda medlemsstaten. Vidare bör området ha funktioner jämförbara med dem som motiverade valet av det ursprungliga området, särskilt när det gäller tillräcklig geografisk spridning.
- Det område som väljs ut för kompensationsåtgärder skall ha, eller skall kunna utveckla, de särskilda komponenter som hänger samman med den ekologiska strukturen och de ekologiska funktionerna och som är nödvändiga för livsmiljöerna och populationerna av arter. Detta har att göra med de kvalitativa aspekterna, t.ex. de skadade tillgångarnas unikheter, och innebär att hänsyn måste tas till de lokala ekologiska förhållandena.
- Kompensationsåtgärderna får inte äventyra bevarandet av helheten hos något annat Natura 2000-område som bidrar till att göra nätverket totalt sett sammanhängande. När åtgärderna genomförs i ett eller flera befintliga Natura 2000-områden skall de vara förenliga med bevarandemålen för området/områdena och skall inte ses som ett medel att genomföra den nödvändiga, övergripande skötseln och förvaltningen av området/områdena.

Det är också allmänt erkänt att de lokala förhållanden som krävs för att återställa de ekologiska tillgångarna oftast återfinns i närheten av det område som påverkats av en plan eller ett projekt. Det bästa alternativet är att förlägga kompensationsåtgärderna inom eller i närheten av Natura 2000-området i fråga, på en plats som uppvisar lämpliga förhållanden för att åtgärderna skall vara framgångsrika. Detta är emellertid inte alltid möjligt och det är nödvändigt att fastställa följande prioriteringar för sökandet efter platser som uppfyller kraven i habitatdirektivet:

- 1) Kompensationsåtgärder inom Natura 2000-området, förutsatt att det inom området finns nödvändiga element som garanterar det ekologiska sammanhanget och nätverkets funktionalitet.

- 2) Kompensationsåtgärder utanför det berörda Natura 2000-området, men inom samma topografiska enhet eller landskapsenhet, förutsatt att det är möjligt att uppnå samma bidrag till den ekologiska strukturen och/eller nätverkets funktion. Den nya platsen kan vara ett annat område som utsetts inom ramen för Natura 2000 eller en plats som inte tidigare har utsetts. I det sist nämnda fallet skall området utses som Natura 2000-område och alla krav i naturvårdsdirektiven skall uppfyllas med avseende på området.
- 3) Kompensationsåtgärder utanför Natura 2000-området, inom en annan topografisk enhet eller landskapsenhet. Den nya platsen kan vara ett annat område som utsetts som Natura 2000-område. Om kompensationsåtgärder genomförs på en plats som inte utsetts till Natura 2000-område, skall området utses som Natura 2000-område och alla krav i naturvårdsdirektiven skall uppfyllas med avseende på området.

Nya områden som utses som Natura 2000-områden som en del av kompensationsåtgärder skall anmälas till kommissionen innan åtgärderna genomförs och innan projektet förverkligas, men efter det att det har godkänts. Kommissionen bör underrättas om de nyutsedda områdena genom de etablerade kanaler och förfaranden som användes vid processen för antagande av listorna över utsedda områden av gemenskapsintresse och särskilda skyddsområden ("*business as usual*").

När det gäller lokaliseringen av kompensationsåtgärder inom ramen för gränsöverskridande projekt skall medlemsstaterna se till att samarbetet och samordningen fungerar så bra som möjligt.

1.5.6. Tidsplanen för kompensationsåtgärder

Tidsplanen för kompensationsåtgärder skall fastställas från fall till fall, och den antagna tidsplanen måste garantera kontinuitet för de ekologiska processer som är nödvändiga för att bibehålla den biologiska struktur och de funktioner som bidrar till att göra Natura 2000-nätverket totalt sett sammanhängande. För detta krävs en nära samordning mellan genomförandet av planen eller projektet och genomförandet av åtgärderna, och att man beaktar t.ex. den tid som krävs för att en livsmiljö skall utvecklas eller för att populationer av arter skall återhämta sig eller etablera sig i ett givet område. Även följande faktorer och processer måste beaktas:

- Ett område får inte påverkas oåterkalleligt innan kompensationsåtgärder har vidtagits.
- Kompensationsåtgärden skall ha gett resultat innan skadan uppkommer på området i fråga. Under vissa omständigheter där detta inte kan uppfyllas fullständigt, krävs extra kompensationsåtgärder för förlusterna i mellantiden.
- Förseningar kan tillåtas endast om det har säkerställts att de inte äventyrar målet "inga nettoförluster" för Natura 2000-nätverket som ett totalt sett sammanhängande område.
- Förseningar får inte tillåtas om de t.ex. leder till förlust av populationer av någon av de arter som är skyddade inom området enligt bilaga II till direktiv 92/43/EEG eller bilaga I till direktiv 79/409/EEG, vilket kräver särskild uppmärksamhet när det gäller prioriterade arter.
- Det kan vara möjligt att trappa ner kompensationsåtgärder över tiden beroende på om betydande negativ påverkan kan antas uppkomma på kort, medellång eller lång sikt.

Det kan vara tillrådligt att vidta särskilda åtgärder för att uppväga förluster som kan uppkomma i mellantiden innan bevarandemålen har uppnåtts. För att förhindra oförutsedda

förseningar som kan försämra åtgärdernas effektivitet skall alla de tekniska, juridiska eller finansiella åtgärder som är nödvändiga för att genomföra kompensationsåtgärderna ha avslutats innan man börjar genomföra planen eller projektet.

1.5.7. Långsiktigt genomförande

För kompensationsåtgärder krävs att man innan livsmiljöer eller arter påverkas säkerställer att det finns en sund juridisk och finansiell grund för att genomföra åtgärderna på lång sikt och för att skydda, övervaka och upprätthålla dem. Detta kan uppnås genom att vidta följande åtgärder:

- Inrätta ett temporärt skydd, även om status som område av gemenskapsintresse/särskilt skyddsområde beviljas först senare.
- Utforma obligatoriska verktyg för verkställande på nationell nivå som syftar till att garantera att kompensationsåtgärderna genomförs fullständigt och effektivt (t.ex. kopplade till de förpliktelser som anges i miljökonsekvensdirektivet, i förekommande fall, eller till miljöansvarsdirektivet, om det är i kraft; subventionera godkännande av planer eller projekt som iakttar relevanta bestämmelser om genomförande av kompensationsåtgärder).
- Utforma nödvändiga juridiska hjälpmedel för det fall då köp av mark eller rättigheter bedöms vara nödvändigt för ett effektivt genomförande av åtgärderna med beaktande av god praxis (t.ex. typförfaranden för expropriation med anledning av naturskydd).
- Inrätta program för övervakning under projektets hela livslängd som omfattar mål, ansvariga organ och resursbehov, indikatorer samt krav på rapportering till kommissionen. Detta kan bäst utföras av oberoende organ som inrättas specifikt för detta syfte och som har en nära samordning och ett nära samarbete med Natura 2000-myndigheterna.

1.6. Vem skall bära kostnaden för kompensationsåtgärder?

Det förefaller logiskt att projektägaren bär kostnaden för kompensationsåtgärderna i enlighet med principen ”förorenaren betalar”. Projektägaren kan ta med kostnaderna i den totalbudget som vid samfinansiering lämnas in till de offentliga myndigheterna. EU-fonderna kan t.ex. användas för att samfinansiera kompensationsåtgärder för transportinfrastruktur inom ramen för det transeuropeiska nätet. Ekonomiskt stöd kan erhållas från Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) för kompensationsåtgärder i samband med projekt som finansieras genom denna fond, förutsatt att det ges i enlighet med de mål, regler och förfaranden som gäller för denna fond.

Ett bidrag från en offentlig myndighet för åtgärder som vidtas för att kompensera för skada på ett Natura 2000-område kan anses som *statligt stöd* (i den mening som avses i artikel 87 (f.d. artikel 92) i fördraget), om det ges till ett företag med verksamhet i ett Natura 2000-område, oavsett om området utsetts före eller efter det att verksamheten etablerades. Om företaget emellertid är underleverantör till en offentlig myndighet vid byggandet av infrastruktur, anses bidraget inte vara statligt stöd om det ges i utbyte mot det utförda arbetet.

Medlemsstaterna är skyldiga att vidta kompensationsåtgärder från och med ikraftträdandet av artikel 6. Finansieringen kan falla inom deras behörighetsområde.

1.7. Underrättelse till kommissionen om kompensationsåtgärder

De behöriga nationella myndigheterna skall underrätta kommissionen om de kompensationsåtgärder som har antagits. I direktivet anges inte hur detta skall göras eller vad som är syftet med det. För att underlätta processen har emellertid kommissionens tjänsteavdelningar utarbetat en standardblankett⁹ för underrättelse till kommissionen i enlighet med bestämmelserna i artikel 6.4. Det är dock inte kommissionens uppgift att föreslå kompensationsåtgärder eller att godkänna dem ur vetenskaplig synvinkel.

Underrättelsen skall fungera som underlag för kommissionens bedömning av huruvida bevarandemålen för området i fråga har beaktats. Även om de nationella myndigheterna uttryckligen endast har skyldighet att lämna underrättelse om de kompensationsåtgärder som har antagits, kan det också vara nödvändigt att lämna information om vissa faktorer som gäller de granskade alternativa lösningarna och de tvingande orsaker av väsentligt allmänintresse som gjort det nödvändigt att förverkliga planen eller projektet, i den mån dessa faktorer har påverkat valet av kompensationsåtgärder.

Underrättelsen om kompensationsåtgärder skall fungera som underlag för kommissionens bedömning av huruvida bevarandemålen för området i fråga har beaktats. Det är emellertid inte kommissionens uppgift att föreslå kompensationsåtgärder.

När under planeringsprocessen skall kommissionen underrättas om kompensationsåtgärder och vem är ansvarig för underrättelsen?

För att kommissionen skall ha möjlighet att begära ytterligare uppgifter om de vidtagna åtgärderna, eller vidta åtgärder i det fall att den anser att de rättsliga kraven i direktivet inte har tillämpats korrekt, skall underrättelse om kompensationsåtgärderna lämnas till kommissionen **innan** de genomförs, och innan verkställandet men efter godkännandet av planen eller projektet. Det rekommenderas därför att kommissionen underrättas om kompensationsåtgärderna så snart de har antagits i planeringsprocessen, så att kommissionen i sin roll som väktare av fördraget kan bedöma huruvida bestämmelserna i direktivet tillämpas korrekt.

I egenskap av ansvariga organ som skall se till att Natura 2000-nätverket bibehålls som ett totalt sett sammanhängande område och att uppgifterna om det uppdateras, har de myndigheter som ansvarar för Natura 2000 i respektive medlemsstat en viktig roll i denna process. Underrättelsen skall lämnas av den nationella myndigheten via den ständiga representationen i respektive medlemsstat, på samma sätt som vid förfarandet för antagande av listorna över områden.

⁹ Blanketten återfinns i bilaga IV till detta dokument.

1.8. Vad händer med områden där det finns prioriterade livsmiljöer eller arter?

I andra stycket i artikel 6.4 föreskrivs ett särskilt förfarande om en plan eller ett projekt rör ett område där det finns prioriterade livsmiljöer eller arter som kan antas påverkas. Att förverkliga planer eller projekt som kan antas påverka dessa områden negativt är berättigat endast om det finns tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse som rör människors hälsa eller den allmänna säkerheten eller medför betydelsefulla konsekvenser för miljön, eller om kommissionen innan planen eller projektet har godkänts yttrar sig om det planerade initiativet.

Med andra ord kan skada på ett område som strider mot direktivets mål endast accepteras om de särskilda tvingande orsaker som anges ovan föreligger, eller efter det att kommissionen som en extra skyddsåtgärd har gjort en oberoende bedömning .

Denna bestämmelse föranleder ett antal frågor om

- hur man kan avgöra vilka områden som berörs,
- tolkningen av begreppen människors hälsa, den allmänna säkerheten och betydelsefulla konsekvenser för miljön,
- förfarandet för kommissionens yttrande och effekterna av yttrandet.

1.8.1. Berörda områden

Andra stycket i artikel 6.4 är tillämpligt när förverkligandet av en plan eller ett projekt kan antas påverka ett område där det finns prioriterade livsmiljöer eller arter. Det är således rimligt att anta att andra stycket inte gäller planer eller projekt som

- a) inte på något sätt påverkar en prioriterad livsmiljö eller art, eller
- b) påverkar en livsmiljö eller art som inte beaktades när området valdes ut ("obetydlig förekomst" på den standardiserade datablanketten).

Eftersom det i fågeldirektivet inte anges några prioriterade arter, krävs inget yttrande från kommissionen när det gäller kompensationsåtgärder som syftar till att kompensera för påverkan på fågelpopulationer i särskilt skyddade områden.

Andra stycket i artikel 6.4 skall tolkas som att det gäller alla områden där det finns prioriterade livsmiljöer eller arter, i det fall dessa livsmiljöer eller arter påverkas.

1.8.2. Begreppen "människors hälsa", "den allmänna säkerheten" och "betydelsefulla konsekvenser för miljön"

Människors hälsa, den allmänna säkerheten och betydelsefulla konsekvenser för miljön är de viktigaste tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse. Liksom när det gäller begreppet "tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse" ges emellertid ingen definition av dessa tre begrepp.

Orsaker som rör människors hälsa och den allmänna säkerheten kan enligt gemenskapsrätten rättfärdiga nationella åtgärder som begränsar den fria rörligheten för varor, arbetstagare och

tjänster samt etableringsrätten. Att skydda människors hälsa är en av de grundläggande målsättningarna för gemenskapens miljöpolitik. Likaså måste betydelsefulla konsekvenser för miljön inkluderas bland de grundläggande målsättningarna för miljöpolitiken.

Enligt subsidiaritetsprincipen är det de behöriga nationella myndigheternas uppgift att kontrollera huruvida de ovan angivna orsakerna föreligger. Sannolikt granskas dock varje situation av detta slag inom ramen för kommissionen kontroll av att gemenskapsrätten tillämpas korrekt.

När det gäller begreppet ”den allmänna säkerheten” kan det lämpligen hänvisas till domstolens dom av den 28 februari 1991 i mål C-57/89, kommissionen mot Tyskland (Leybucht Dykes). Avgörandet i målet avkunnades innan direktiv 92/43/EEG och således artikel 6 antogs. Domen är ändå relevant, inte minst eftersom domstolens uttalanden påverkade utformningen av artikel 6. Målet handlade om byggnadsarbeten för att förstärka fördämningar vid Nordsjön i Leybucht. Arbetena innebar att ytan för ett särskilt skyddsområde minskade. Domstolen konstaterade att som huvudprincip måste skälen till att godta en sådan minskning motsvara ett allmänintresse som är viktigare än direktivets ekologiska syfte. Domstolen bekräftade att i detta särskilda fall utgjorde översvämningsrisken och kustskyddet tillräckliga skäl för att rättfärdiga arbetet på fördämningarna och förstärkningen av kustanläggningarna, så länge ingreppen begränsades till ett minimum.

Nationella myndigheter kan godkänna en plan eller ett projekt endast om det styrks att tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse föreligger, och endast i den mån planen eller projektet i fråga är nödvändigt för att tillgodose detta allmänintresse.

1.8.3. Kommissionens yttrande och dess konsekvenser

I domstolens dom av den 14 september 2006 i mål C-244/05 bekräftas att kommissionen endast skall avge ett yttrande enligt artikel 6.4 när det gäller områden som finns med på listan över områden som valts ut som områden av gemenskapsintresse.

Vid andra tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse än människors hälsa, säkerhet och miljöfördelar måste kommissionen avge ett yttrande i förväg. I andra stycket i artikel 6.4 specificeras inte vilket förfarande som skall följas eller vad ett sådant yttrande skall innehålla¹⁰. Det måste därför än en gång hänvisas till ekonomiska hänsyn och målsättningen med bestämmelsen i fråga. Yttrandet skall omfatta en bedömning av de ekologiska värden som kan antas påverkas av planen eller projektet, en värdering av de åberopade tvingande orsakerna, en avvägning mellan dessa båda motsatta intressen samt en utvärdering av kompensationsåtgärderna. Bedömningen omfattar både en vetenskaplig och en ekonomisk utvärdering samt en granskning av huruvida det är nödvändigt och proportionerligt att förverkliga planen eller projektet med hänsyn till den åberopade tvingande orsaken.

Ett yttrande är inte rättsligt bindande. De nationella myndigheterna kan välja att inte följa det, och kan besluta att genomföra planen eller projektet även om yttrandet är negativt. I det sist nämnda fallet är det emellertid rimligt att de i sitt beslut bemöter kommissionens argument och förklarar varför yttrandet inte har följts. Kommissionen kan i varje fall göra en

¹⁰ Standardblanketten (bilaga IV) kan också användas för att begära ett yttrande från kommissionen i enlighet med artikel 6.4 andra stycket.

bedömning av huruvida genomförandet av planen eller projektet är förenligt med de gemenskapsrättsliga kraven och vid behov vidta lämpliga rättsliga åtgärder. Även om det i direktivet inte anges någon särskild tidsfrist för kommissionens yttrande, gör kommissionens tjänsteavdelningar sitt yttersta för att genomföra bedömningarna och dra lämpliga slutsatser så snabbt som möjligt.

Kommissionen skall i sitt yttrande göra en avvägning mellan de ekologiska värden som påverkas och de åberopade tvingande orsakerna, och skall utvärdera kompensationsåtgärderna. Yttrandet är inte bindande, men om gemenskapsrätten överträds kan rättsliga åtgärder vidtas.

**Blankett för anmälan till Europeiska kommissionen
enligt artikel 6.4**

Medlemsstat:

Datum:

**Anmälan till Europeiska kommissionen
enligt artikel 6 i habitatdirektivet
(92/43/EEG)**

Anmälan skickas för

information

yttrande

(artikel 6.4 första stycket)

(artikel 6.4 andra stycket)

Behörig nationell myndighet:

Adress:

Kontaktperson:

Tfn, fax, e-post:

1. PLANEN ELLER PROJEKTET

Det påverkade Natura 2000-områdets namn och kod:

Området

- är ett särskilt skyddsområde enligt fågeldirektivet är föreslaget som område av gemenskapsintresse enligt habitatdirektivet
- innehåller en prioriterad livsmiljö/art

Sammanfatta den plan eller det projekt som påverkar området:

2. NEGATIV PÅVERKAN

Sammanfatta bedömningen av den negativa påverkan på området:

Obs.: Sammanfattningen skall inriktas på den förväntade negativa påverkan på de livsmiljöer och arter som föranledde att området föreslogs för Natura 2000-nätverket. Bifoga kartor och ange vilka åtgärder för att begränsa konsekvenserna som det redan har beslutats om.

3. ALTERNATIVA LÖSNINGAR

Vilka alternativa lösningar har medlemsstaten undersökt?

Varför har den behöriga nationella myndigheten dragit slutsatsen att alternativa lösningar saknas?

4. TVINGANDE ORSAKER

Varför skall planen eller projektet ändå genomföras?

- Tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär (i avsaknad av prioriterat område/prioriterad art).
- Människors hälsa.
- Den allmänna säkerheten.
- Betydelsefulla konsekvenser för miljön.
- Andra tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse.

Motivera kortfattat:

5. KOMPENSATIONSÅTGÄRDER

Planerade kompensationsåtgärder och tidsplanering: