

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

20. marts 2003 \*

I sag C-378/01,

**Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber** ved G. Valero Jordana og R. Amorosi, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

**Den Italienske Republik** ved U. Leanza, som befuldmægtiget, og avvocato dello Stato M. Fiorilli, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om, at fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 1-3, i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103, s. 1), med senere ændringer, idet den ikke har udlagt et tilstrækkeligt antal og areal af de bedst

\* Processprog: italiensk.

egnede områder som særligt beskyttede områder til beskyttelse af de arter, der er anført i bilag I til direktivet, og de andre trækfuglearter som regelmæssigt vender tilbage til Italien, og idet den ikke til Kommissionen har fremsendt alle relevante oplysninger vedrørende størstedelen af de særligt beskyttede områder, den har udlagt,

har

### DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.-P. Puissochet, og dommerne R. Schintgen, C. Gulmann (refererende dommer), F. Macken og N. Colneric,

generaladvokat: P. Léger  
justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af retsmøderapporten,

og efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 14. november 2002, hvorunder Kommissionen var repræsenteret ved R. Amorosi og Den Italienske Republik ved avvocato dello Stato A. Cingolo,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 12. december 2002,

afsagt følgende

## Dom

- 1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 2. oktober 2001 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 226 EF anlagt sag med påstand om, at fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 1-3, i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103, s. 1, herefter »direktivet«), med senere ændringer, idet den ikke har udlagt et tilstrækkeligt antal og areal af de bedst egnede områder som særligt beskyttede områder (herefter »SBO«) til beskyttelse af de arter, der er anført i bilag I til direktivet, og de andre trækfuglearter som regelmæssigt vender tilbage til Italien, og idet den ikke til Kommissionen har fremsendt alle relevante oplysninger vedrørende størstedelen af de særligt beskyttede områder, den har udlagt.

### Relevante retsfor skrifter

- 2 Direktivets artikel 2 bestemmer, at »[m]edlemsstaterne træffer alle nødvendige foranstaltninger til at opretholde eller tilpasse bestanden af samtlige [fuglearter, som i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område i Europa, hvor traktaten finder anvendelse] på et niveau, som især imødekommer økologiske, videnskabelige og kulturelle krav og samtidig tilgodeser økonomiske og rekreative hensyn«.

3 Direktivets artikel 4, stk. 1-3, bestemmer:

»1. For arter, som er anført i bilag I, træffes der særlige beskyttelsesforanstaltninger med hensyn til deres levesteder for at sikre, at de kan overleve og formere sig i deres udbredelsesområde.

I denne forbindelse tages der hensyn til:

- a) arter, der trues af udslettelse
  
- b) arter, der er følsomme over for bestemte ændringer af deres levesteder
  
- c) arter, der anses for sjældne, fordi bestanden er ringe eller den lokale udbredelse begrænset
  
- d) andre arter, der kræver speciel opmærksomhed på grund af deres levesteders særlige beskaffenhed.

Ved vurderinger i forbindelse hermed skal der tages hensyn til tendenser og variationer vedrørende bestandens størrelse.

Medlemsstaterne udlægger som særligt beskyttede områder navnlig sådanne områder, som med hensyn til antal og udstrækning er bedst egnede til beskyttelse af disse arter, idet der tages hensyn til behovet for at beskytte arterne i det geografiske sø- og landområde, hvor dette direktiv finder anvendelse.

2. Under hensyn til beskyttelsesbehovene i det geografiske sø- og landområde, hvor dette direktiv finder anvendelse, træffer medlemsstaterne tilsvarende foranstaltninger med hensyn til regelmæssigt tilbagevendende trækfuglearter, som ikke er anført i bilag I, for så vidt angår de pågældende arters yngle-, fjerskifte- og overvintringsområder samt rasteområderne inden for deres træk-ruter. Med henblik herpå er medlemsstaterne i særlig grad opmærksomme på, at vådområderne, og især vådområder af international betydning, beskyttes.

3. Medlemsstaterne fremsender alle relevante oplysninger til Kommissionen, således at denne kan tage passende initiativer til den samordning, som er nødvendig, for at de i stk. 1 og 2 omhandlede områder kan udgøre et samlet hele, der imødekommer behovet for beskyttelse af de pågældende arter i det geografiske sø- og landområde, hvor dette direktiv finder anvendelse.«

### Den administrative procedure

- 4 Da Kommissionen var af den opfattelse, at Den Italienske Republik havde tilsidesat visse af sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 4, fremsendte Kommissionen den 18. marts 1994 en åbningsskrivelse, hvori Den Italienske Republik blev anmodet om at fremkomme med sine bemærkninger hertil.

5 I skrivelsen fremhævede Kommissionen bl.a., at Den Italienske Republik endnu ikke havde udpeget de bedst egnede SBO med hensyn til antal og udstrækning for de arter, der er omhandlet i direktivets bilag I, såvel som for de andre trækfuglearter, som regelmæssigt vender tilbage til Italien. Ifølge Kommissionen havde de italienske myndigheder kun udpeget 74 SBO svarende til et areal på ca. 310 400 ha, og desuden var 22 ud af disse 74 områder ikke vigtige områder for vilde fugle. Derudover bebrejdede Kommissionen nævnte myndigheder, at de for størstedelen af de udpegede SBO ikke havde fremsendt en tilstrækkelig mængde relevante data, hvorfor Kommissionen ikke var i stand til at foretage den fornødne kontrol eller at påbegynde samordningen af nettet af SBO i Italien.

6 I en række skrivelser fremsendt til Kommissionen i perioden fra den 21. november 1994 til den 15. maj 1997 informerede de italienske myndigheder Kommissionen om udpegningen af i alt 34 nye SBO og vedlagde tekniske oplysninger om de pågældende områder.

7 Da Kommissionen var af den opfattelse, at foranstaltningerne iværksat af Den Italienske Republik for at overholde forpligtelserne i direktivets artikel 4 fortsat var utilstrækkelige, fremsatte Kommissionen ved skrivelse af 18. august 1998 en begrundet udtalelse, hvori den konstaterede dels, at udlægningen af SBO stadig i vidt omfang var utilstrækkelig i forhold til de krav, der stilles i nævnte artikel 4, dels at Kommissionen endnu manglede at få tilsendt en række data og oplysninger vedrørende en stor del af de af nævnte medlemsstat udpegede SBO. Kommissionen anmodede medlemsstaten om at træffe de nødvendige foranstaltninger for efterkomme den begrundede udtalelse inden for en frist på to måneder fra dens meddelelse.

8 Mellem den 19. november 1998 og den 9. august 2000 fremsendte den italienske regering flere meddelelser til Kommissionen, hvori den oplyste Kommissionen om udpegninger af nye SBO og vedlagde teknisk dokumentation for disse samt for de SBO, der tidligere var blevet udpeget.

- 9 Da Kommissionen ikke mente, at den på baggrund af disse meddelelser kunne konkludere, at Den Italienske Republik overholdt sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 4, har Kommissionen besluttet at anlægge nærværende sag.

## Søgsmålet

### *Utilstrækkeligt antal og areal af områder udlagt som SBO*

#### Parternes argumenter

- 10 Kommissionen har med henvisning til *Inventory of Important Bird Areas in the European Community* fra 1989 (herefter »IBA 89-fortegnelsen«) anført, at Den Italienske Republik ikke har udlagt et tilstrækkeligt antal og areal af de bedst egnede områder som SBO til beskyttelse af de arter, der er anført i bilag I til direktivet, og de andre trækfuglearter, som regelmæssigt vender tilbage til Italien, hvorved den har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 4, stk. 1 og 2. Medmindre der således fremlægges videnskabeligt bevismateriale herimod, kan lokaliteter opregnet i IBA 89-fortegnelsen anses for områder, der er væsentlige for beskyttelsen af de i nævnte bilag anførte arter samt andre trækfuglearter. Derfor bør de udlægges som SBO i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i ovennævnte bestemmelse. I henhold til nævnte fortegnelse findes der i Italien 164 vigtige områder for vilde fugle med et samlet areal på 3 609 070 ha. De italienske myndigheder har på nuværende tidspunkt udlagt 336 lokaliteter som SBO med et samlet areal på 1 370 700 ha. Ifølge Kommissionen er 194 af disse SBO end ikke delvist sammenfaldende med et eneste af de 164 vigtige områder for vilde fugle, der er opført i IBA 89-fortegnelsen. De italienske myndigheder bør således udlægge et stort antal af de i fortegnelsen opregnede lokaliteter og en betydelig del af disses areal som SBO, før direktivets bestemmelser er overholdt.

- 11 Ifølge den italienske regering er de foranstaltninger, som medlemsstaterne træffer med henblik på at sikre tilstrækkeligt forskelligartede og vidtstrakte levesteder for alle fuglearter, i overensstemmelse med direktivet, når de står i et rimeligt forhold til bestanden af beskyttede fuglearter. Regeringen fremhæver herved, at levestederne skal fastlægges i forhold til de økologiske, videnskabelige og kulturelle krav, som kendetegner hver enkelt art, idet økonomiske og rekreative hensyn i det pågældende geografiske område samtidig skal tages i betragtning.
  
- 12 Regeringen har gjort gældende, at klagepunktet om tilsidesættelse af beskyttelsesforpligtelsen skal angive de videnskabelige kriterier, som det er baseret på. Kommissionen har imidlertid begrænset sig til udelukkende at fremsætte formel kritik på et område, der ikke opererer med omvendt bevisbyrde, og har hverken henvist til beskyttede arter, trækruter og rasteområder eller til de lokale kulturelle og økonomiske aktiviteter i de pågældende områder. De anførte kritikpunkter er således alene af generel karakter og kan som sådanne ikke danne grundlag for et traktatbrudssøgsmål.
  
- 13 Endvidere har den italienske regering anført, at de foranstaltninger, som den har iværksat for at overholde sine forpligtelser i henhold til direktivet, allerede fremgår af den dokumentation, som Kommissionen har fremlagt til støtte for sit søgsmål. Disse udvælgelses- og undersøgelsesforanstaltninger vil fortsætte. Efter fremsendelsen af åbningsskrivelsen har de italienske myndigheder udlagt 269 SBO, hvilket udgør en arealmæssig udvidelse af SBO på 1 518 000 ha. Ikke desto mindre udpeges der fortsat nye SBO. Endelig har den italienske regering anført, at med henblik på at ajourføre IBA 89-fortegnelsen har Miljøministeriet i december 2000 givet Lega italiana protezione uccelli (italiensk forening for fuglebeskyttelse) i opdrag at gennemgå listen over IBA-områder beliggende på italiensk territorium.



## Domstolens bemærkninger

- 14 Indledningsvis bemærkes, at det ifølge direktivets artikel 4, stk. 1 og 2, påhviler medlemsstaterne at udlægge områder som SBO på grundlag af de ornitologiske kriterier, der er fastlagt i disse bestemmelser (jf. i denne retning dom af 2.8.1993, sag C-355/90, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 4221, præmis 26, 27 og 32).
- 15 Herefter skal det understreges, at hverken de økonomiske eller rekreative hensyn, der er omtalt i direktivets artikel 2, kan tages i betragtning ved valget og afgrænsningen af et SBO (jf. i denne retning dom af 19.5.1998, sag C-3/96, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 3031, præmis 59).
- 16 Det er ubestridt, at de italienske myndigheder fortsat har udlagt områder som SBO efter udløbet af fristen i den begrundede udtalelse navnlig for at efterkomme kravene heri.
- 17 Desuden har den italienske regering givet udtryk for, at udvælgelsen af SBO ligeledes foretages på grundlag af økonomiske og rekreative hensyn.
- 18 Derudover er det ubestridt, at et stort antal af de i IBA 89-fortegnelsen opregnede lokaliteter og en betydelig del af disses areal ikke er blevet udlagt som SBO af de italienske myndigheder. Det bemærkes herved, at den italienske regering, som under retsmødet fastholdt, at nævnte fortegnelse burde opdateres, dog har

indrømmet, at den ikke har været i stand til at fremlægge et bedre vurderingsgrundlag. Under disse omstændigheder og henset til IBA 89-fortegnelsens videnskabelige karakter og manglen på videnskabeligt bevismateriale fremlagt af Den Italienske Republik, der bl.a. kan godtgøre, at forpligtelserne i henhold til direktivets artikel 4, stk. 1 og 2, er overholdt, hvis der udlægges andre lokaliteter som SBO end dem, der fremgår af nævnte fortegnelse, og hvis samlede areal er mindre, kan IBA 89-fortegnelsen, der ganske vist ikke er retligt bindende for den berørte medlemsstat, anvendes af Domstolen som referencegrundlag ved vurderingen af, om Den Italienske Republik har udlagt områder som SBO, hvis antal og areal er tilstrækkelige i henhold til ovennævnte direktivbestemmelser (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene, præmis 68-70).

- 19 På baggrund af ovenstående bør klagepunktet vedrørende det utilstrækkelige antal og areal af områder udlagt som SBO tages til følge.

*Manglende fremsendelse af alle relevante oplysninger om SBO til Kommissionen.*

- 20 Kommissionen har gjort gældende, at Den Italienske Republik har tilsidesat direktivets artikel 4, stk. 3, idet den ikke har fremsendt fuldstændige og nøjagtige ornitologiske data og en tilstrækkelig præcis kortlægning.

- 21 Den italienske regering har ikke bestridt dette klagepunkt. Regeringen indrømmer i øvrigt i sin skrivelse af 19. november 1998 til Kommissionen, at de tidligere

til Kommissionen fremsendte oplysninger samt kortlægninger vedrørende de 108 områder, der allerede var udlagt som SBO, var ufuldstændige.

- 22 Herefter bør klagepunktet vedrørende den manglende fremsendelse til Kommissionen af alle relevante oplysninger om SBO ligeledes tages til følge.
- 23 Det bør således fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 4, stk. 1-3, med senere ændringer, idet den ikke har udlagt et tilstrækkeligt antal og areal af de bedst egnede områder som særligt beskyttede områder til beskyttelse af de arter, der er anført i bilag I til direktivet, og de andre trækfuglearter, som regelmæssigt vender tilbage til Italien, og idet den ikke til Kommissionen har fremsendt alle relevante oplysninger vedrørende størstedelen af de særligt beskyttede områder, den har udlagt.

### Sagens omkostninger

- 24 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Den Italienske Republik har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

- 1) Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 1-3, i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle, med senere ændringer, idet den ikke har udlagt et tilstrækkeligt antal og areal af de bedst egnede områder som særligt beskyttede områder til beskyttelse af de arter, der er anført i bilag I til nævnte direktiv, og de andre trækfuglearter, som regelmæssigt vender tilbage til Italien, og idet den ikke til Kommissionen har fremsendt alle relevante oplysninger vedrørende størstedelen af de særligt beskyttede områder, den har udlagt.
- 2) Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.

Puissochet

Schintgen

Gulmann

Macken

Colneric

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 20. marts 2003.

R. Grass

J.-P. Puissochet

Justitssekretær

Formand for Sjette Afdeling