

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

26. oktober 2006^{*}

I sag C-239/04,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 8. juni 2004,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. van Beek og A. Caeiros,
som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Den Portugisiske Republik ved L. Fernandes, som befuldmægtiget, bistået af
advogados J.F. Ganderez og R. Gomes da Silva, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

^{*} Processprog: portugisisk.

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans, og dommerne R. Schintgen, R. Silva de Lapuerta (refererende dommer), J. Klučka og L. Bay Larsen,

generaladvokat: J. Kokott
justitssekretær: fuldmægtig B. Fülöp,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 6. april 2006,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 27. april 2006,

afsagt følgende

Dom

- ¹ I stævningen har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Portugisiske Republik har tilsidesat artikel 6, stk. 4, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7), som ændret ved Rådets direktiv 97/62/EF af 27. oktober 1997 (EFT L 305, s. 42, herefter »habitatdirektivet«), idet den har gennemført et motorvejsprojekt, hvis linjeføring går igennem det særligt beskyttede område Castro

Verde, skønt vurderingen af indvirkningen på miljøet var negativ, og uanset at der forelå alternative løsninger for den nævnte linjeføring.

Retsforskrifter

Direktiv 79/409/EØF

- ² Artikel 4, stk. 1 og 2, i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103, s. 1) pålægger medlemsstaterne at udlægge områder, der opfylder de i disse bestemmelser fastsatte kriterier, som særligt beskyttede områder.
- ³ Artikel 4, stk. 4, i direktiv 79/409/EØF bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer egnede foranstaltninger med henblik på i de i stk. 1 og 2 nævnte beskyttede områder at undgå forurening eller forringelse af levestederne samt forstyrrelse af fuglene, i det omfang en sådan forurening, forringelse eller forstyrrelse har væsentlig betydning for formålet med denne artikel. Medlemsstaterne bestræber sig på at undgå forurening eller forringelse af levesteder også uden for disse beskyttede områder.«

Habitatdirektivet

4 Habitatdirektivets artikel 6, stk. 2-4, bestemmer:

»2. Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget, for så vidt disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for dette direktivs målsætninger.

3. Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. På baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne på lokaliteten, og med forbehold af stk. 4, giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de — hvis det anses for nødvendigt — har hørt offentligheden.

4. Hvis en plan eller et projekt, på trods af at virkningerne på lokaliteten vurderes negativt, alligevel skal gennemføres af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, fordi der ikke findes nogen alternativ løsning, træffer medlemsstaten alle nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 beskyttes. Medlemsstaten underretter Kommissionen om, hvilke kompensationsforanstaltninger der træffes.

[...]«

5 Habitatdirektivets artikel 7 har følgende ordlyd:

»Forpligtelserne i artikel 6, stk. 2, 3 og 4, i nærværende direktiv træder i stedet for forpligtelserne i artikel 4, stk. 4, første punktum, i direktiv 79/409/EØF, for så vidt angår de områder, der er udlagt som særligt beskyttede efter artikel 4, stk. 1, eller tilsvarende anerkendt efter artikel 4, stk. 2, deri, fra datoen for nærværende direktivs iværksættelse eller fra den dato, hvor en medlemsstat har udlagt eller anerkendt områderne efter direktiv 79/409/EØF, hvis denne dato er senere.«

Sagens faktiske omstændigheder og den administrative procedure

- 6 Projektet med at anlægge motorvej A 2, som forbinder byen Lissabon med regionen Algarve, blev i 1997 overdraget selskabet BRISA Auto-Estradas de Portugal.
- 7 Hvad angår den del af denne motorvej, som ligger mellem byerne Aljustrel og Castro Verde, udarbejdede det nævnte selskab et udkast til en linjeføring, der gik øst om byerne Messejana, Alcarias, Conceição, Aivados og Estação de Ourique og igennem den vestlige del af det særligt beskyttede område Castro Verde.
- 8 I september 1999 blev en vurdering af linjeføringens indvirkning på miljøet (herefter »undersøgelsen af indvirkningen på miljøet«) overdraget det portugisiske miljøministerium.

- 9 I løbet af samme måned blev området Castro Verde af de portugisiske myndigheder udlagt som særligt beskyttet område i henhold til artikel 4 i direktiv 79/409.
- 10 I januar 2000 godkendte miljøministeren undersøgelsen af indvirkningen på miljøet og meddelte tilladelse til gennemførelse af projektet.
- 11 Den strækning af motorvej A 2, der går fra Aljustrel til Castro Verde, åbnede for trafik i juli 2001.
- 12 På grundlag af en klage, hvorved Kommissionen blev underrettet om, at de portugisiske myndigheder, skønt vurderingen af strækningens indvirkning på det særligt beskyttede område Castro Verde var vurderet negativ, havde gennemført et anlægningsprojekt af en motorvej, hvis linjeføring gik gennem dette område, fremsendte Kommissionen en åbningsskrivelse til Den Portugisiske Republik, hvori den blev opfordret til at fremsætte sine bemærkninger inden for en frist på to måneder.
- 13 Ved skrivelser af 4. december 2000 og af 12. januar 2001 fremsatte de portugisiske myndigheder deres bemærkninger over for Kommissionen.
- 14 Efter at Kommissionen havde konstateret, at de portugisiske myndigheder ikke havde redegjort for grunden til, at de alternative vejforløb, der både lå uden for det særligt beskyttede område Castro Verde og uden for boligområderne Alcarias, Conceição, Aivados og Estação de Ourique, ikke var blevet undersøgt, og henset til at Den Portugisiske Republik derved havde tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i medfør af habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, fremsatte Kommissionen den 11. april 2001 en begrundet udtalelse, hvori den opfordrede denne medlemsstat til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme denne udtalelse inden for en frist af to måneder fra dens meddelelse.

- 15 Da Kommissionen ikke fandt de portugisiske myndigheders svar på den begrundede udtalelse tilfredsstillende, besluttede den at anlægge denne sag.

Om søgsmålet

- 16 Kommissionen har anført, at undersøgelsen af indvirkningen på miljøet klart viser, at den linjeføring, de portugisiske myndigheder valgte ved anlægning af den strækning af motorvej A 2, som går fra Aljustrel til Castro Verde, har en meget væsentlig negativ indvirkning på 17 vilde fuglearter, der er omfattet af bilag I til direktiv 79/409, samt på disse fugles levesteder.
- 17 Den Portugisiske Republik har anført, at Kommissionen alene har fremført generelle betragtninger og uddrag fra undersøgelsen af indvirkningen på miljøet uden at påvise, hvorledes gennemførelsen af nævnte linjeføring har kunnet have en meget væsentlig negativ indvirkning. Ifølge Den Portugisiske Republik skal den potentielle skadevirkning på det særligt beskyttede område Castro Verde afvejes i forhold til den reelt indtrufne skadevirkning.
- 18 Det bestemmes i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, at de kompetente nationale myndigheder først giver tilladelse til en plan eller et projekt, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendig for lokalitetens forvaltning, men kan påvirke lokaliteten væsentligt, når de ved hjælp af en vurdering af planen eller projektets virkning på lokaliteten har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de — hvis det anses for nødvendigt — har hørt offentligheden.
- 19 Denne bestemmelse indfører således en fremgangsmåde, der ved en forudgående kontrol skal sikre, at en plan eller et projekt, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendig for den pågældende lokalitets forvaltning, men kan påvirke lokaliteten

væsentligt, kun tillades, for så vidt som den/det ikke skader lokalitetens integritet (dom af 7.9.2004, sag C-127/02, Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging, Sml. I, s. 7405, præmis 34).

- 20 I denne forbindelse har Domstolen allerede fastslået, at der kun kan gives tilladelse til en plan eller et projekt som det omhandlede på betingelse af, at de kompetente nationale myndigheder har opnået vished for, at planen eller projektet ikke har skadelige virkninger for den omhandlede lokalitets integritet. Dette er tilfældet, når det ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslås, at der ikke foreligger sådanne virkninger (dommen i sagen Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging, præmis 56 og 59).
- 21 I det foreliggende tilfælde anslår undersøgelsen af indvirkningen på miljøet, at der i det særligt beskyttede område Castro Verde er 17 fuglearter, som er opført i bilag I til direktiv 79/409, og at visse af disse arter er meget følsomme over for forstyrrelser og/eller fragmentering af deres levesteder, som er en følge af den projekterede linjeføring af motorvej A 2 mellem byerne Aljustrel og Castro Verde.
- 22 Det følger også af denne undersøgelse, at det omhandlede projekt har en »betydelig« generel indvirkning og en »yderst negativ indvirkning« på fuglelivet i det særligt beskyttede område Castro Verde.
- 23 Det må derfor fastslås, at de portugisiske myndigheder på tidspunktet, da de gav tilladelse til gennemførelse af det projekterede forløb af motorvej A 2, ikke havde belæg for at mene, at projektet ikke ville have skadevirkninger for det nævnte områdes integritet.
- 24 Den omstændighed, at projektet efter gennemførelsen ikke har haft sådanne virkninger, er uden relevans for denne vurdering. Det er nemlig på det tidspunkt, da der træffes afgørelse om tilladelse til gennemførelse af projektet, at der ud fra et

videnskabeligt synspunkt ikke må foreligge nogen rimelig tvivl i forhold til skadevirkninger for det omhandlede områdes integritet (jf. i denne retning dom af 29.1.2004, sag C-209/02, Kommissionen mod Østrig, Sml. I, s. 1211, præmis 26 og 27, og dommen i sagen Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging, præmis 56 og 59).

- 25 Under disse omstændigheder havde de portugisiske myndigheder valget mellem at nægte tilladelse til gennemførelse af det nævnte projekt eller at give tilladelse hertil i medfør af habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, for så vidt som de betingelser, der er fastsat i bestemmelsen, var opfyldt (jf. i denne retning dommen i sagen Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging, præmis 57 og 60).
- 26 I denne sag må det derfor efterprøves, om der med hjemmel i habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, kunne gives tilladelse til den projekterede linjeføring af motorvej A 2 mellem byerne Aljustrel og Castro Verde.
- 27 Hertil har Kommissionen anført, at Den Portugisiske Republik ikke har efterkommet denne bestemmelse, eftersom de portugisiske myndigheder i det foreliggende tilfælde ikke har undersøgt visse alternative linjeføringer, som ikke ville have haft negativ indvirkning på det særligt beskyttede område Castro Verde eller på befolkningen i dette område.
- 28 Kommissionen mener navnlig ikke, at disse myndigheder har taget de alternative linjeføringer, der lå uden for det særligt beskyttede område Castro Verde og uden for boligområdet, der udgøres af byerne Alcarias, Conceição, Aivados og Estação de Ourique, i betragtning.
- 29 Kommissionen mener nemlig, at sådanne alternative løsninger burde have været undersøgt, navnlig dem, der bestod i at føre motorvej A 2 gennem en korridor, der ligger vest for det særligt beskyttede område Castro Verde, mellem grænsen hertil

og vejen IC 1, på en slette med meget lav befolkningstæthed, således at de portugisiske myndigheder uden væsentlige tekniske problemer og uden urimelige ekstraomkostninger kunne have valgt en alternativ linjeføring, der ikke havde negativ indvirkning på det særligt beskyttede område og ikke havde indvirkning på de ovennævnte områder eller på andre områder.

- 30 Ifølge Den Portugisiske Republik påhviler det ikke blot Kommissionen at foreslå en sådan linjeføring, men også at fastlægge og beskrive den og herved påvise, at der foreligger en for miljøet mindre skadelig løsning, der kan gennemføres, og som ikke var taget i betragtning af de portugisiske myndigheder. Ifølge Den Portugisiske Republik har Kommissionen ikke fremlagt nogen beviser herfor.
- 31 Den Portugisiske Republik har anført, at den af Kommissionen foreslåede løsning i hvert fald ikke kan anses for en »alternativ løsning« som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 4. Ifølge denne medlemsstat indebærer dette begreb ikke kun en alternativ løsning, hvis teoretiske gennemførelse kan forsvares, men også en hensyntagen til de negative indvirkninger af en sådan løsning.
- 32 Ifølge Den Portugisiske Republik ville gennemførelsen af den af Kommissionen foreslåede linjeføring indebære betydelige sociale, økonomiske og miljømæssige skader, eftersom den ville påvirke befolkningen i Conceição, Aivados og Estação de Ourique samt afvandingsområdet for dæmningen Monte da Rocha.
- 33 Denne medlemsstat mener derfor, at den marginale yderligere skadevirkning for det særligt beskyttede område Castro Verdes integritet, der er følgen af den af de portugisiske myndigheder valgte linjeføring, er af mindre betydning end den skadevirkning, som gennemførelsen af den af Kommissionen foreslåede løsning ville have forvoldt.
- 34 Habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, bestemmer, at hvis en plan eller et projekt, på trods af en negativ vurdering i henhold til samme artikels stk. 3, første punktum, alligevel skal gennemføres af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfunds-

interesser, fordi der ikke findes nogen alternativ løsning, træffer medlemsstaten alle nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 beskyttes.

- 35 Denne bestemmelse, der under visse betingelser gør det muligt at gennemføre en plan eller et projekt, som inden for rammerne af den i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum, fastsatte procedure vurderes negativt, må fortolkes strengt, eftersom bestemmelsen er en fravigelse fra de i artikel 6, stk. 3, andet punktum, nævnte kriterier for at meddele tilladelse.
- 36 Gennemførelsen af en plan eller et projekt i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, er således navnlig underlagt den betingelse, at det er bevist, at der ikke var alternative løsninger.
- 37 I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at de portugisiske myndigheder har undersøgt og forkastet flere løsninger, som gik uden om byerne Alcarias, Conceição, Aivados og Estação de Ourique, men hvis linjeføring gik igennem den vestlige del af det særligt beskyttede område Castro Verde.
- 38 Derimod fremgår det ikke af sagsakterne, at de portugisiske myndigheder har undersøgt løsninger, der lå uden for dette beskyttede område og vest for de ovennævnte byer, selv om det på grundlag af de af Kommissionen fremlagte oplysninger ikke på forhånd kan udelukkes, at sådanne løsninger ville være alternative løsninger som omhandlet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, også selv om de, som anført af Den Portugisiske Republik, kunne indebære visse problemer.
- 39 Da de portugisiske myndigheder således ikke har undersøgt sådanne løsninger, har de derfor ikke bevist, at der ikke forelå nogen alternativ løsning i nævnte bestemmelses forstand.

- 40 Under disse omstændigheder må det fastslås, at Den Portugisiske Republik har tilsidesat habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, idet den har gennemført et motorvejsprojekt, hvis linjeføring går igennem det særligt beskyttede område Castro Verde, skønt vurderingen af indvirkningen på miljøet var negativ, og ikke har bevist, at der ikke forelå nogen alternativ løsning for nævnte linjeføring.

Sagens omkostninger

- 41 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 Portugisiske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Den Portugisiske Republik har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

- 1) **Den Portugisiske Republik har tilsidesat artikel 6, stk. 4, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, som ændret ved Rådets direktiv 97/62/EF af 27. oktober 1997, idet den har gennemført et motorvejsprojekt, hvis linjeføring går igennem det særligt beskyttede område Castro Verde, skønt vurderingen af indvirkningen på miljøet var negativ, og ikke har bevist, at der ikke forelå nogen alternativ løsning for nævnte linjeføring.**
- 2) **Den Portugisiske Republik betaler sagens omkostninger.**

Underskrifter