

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

18. december 2007\*

I sag C-186/06,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 18. april 2006,

**Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber** ved D. Recchia og A. Alcover San Pedro, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

**Kongeriget Spanien** ved F. Díez Moreno, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

\* Processprog: spansk.

har

**DOMSTOLEN (Anden Afdeling)**

sammensat af afdelingsformanden, C.W.A. Timmermans, og dommerne L. Bay Larsen (refererende dommer), K. Schiemann, P. Kūris og J.-C. Bonichot,

generaladvokat: J. Kokott  
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 26. april 2007,

afsagt følgende

**Dom**

- 1 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i sin stævning nedlagt påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Spanien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 2 og 3 samt artikel 4, stk. 1 og 4, i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103, s. 1, herefter »fugledirektivet«) for så vidt angår overrislingsprojektet for det område, der kan overrisles, ved kanalen Segarra-Garrigues i Lérida-provinsen (Catalonien).

## Retsforskrifter

2 I henhold til fugledirektivets artikel 2 træffer medlemsstaterne alle nødvendige foranstaltninger til at opretholde eller tilpasse bestanden af alle de fuglearter, som i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område i Europa, hvor EF-traktaten finder anvendelse, på et niveau, som især imødekommer økologiske, videnskabelige og kulturelle krav og samtidig tilgodeser økonomiske og rekreative hensyn.

3 Fugledirektivets artikel 3 er affattet således:

»1. Medlemsstaterne træffer ud fra de i artikel 2 omhandlede hensyn alle nødvendige foranstaltninger for at beskytte, opretholde eller genskabe tilstrækkeligt forskelligartede og vidtstrakte levesteder for alle de i artikel 1 omhandlede fuglearter.

2. Beskyttelse, opretholdelse og genskabelse af biotoper og levesteder omfatter i første række følgende foranstaltninger:

a) oprettelse af beskyttede områder

b) vedligeholdelse og forvaltning i overensstemmelse med de økologiske krav af levesteder både i og uden for de beskyttede områder

c) genskabelse af ødelagte biotoper

d) oprettelse af nye biotoper.«

4 Fugledirektivets artikel 4 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 udslættelse

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.

[...]

4. 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.«

- <sup>5</sup> Artikel 6, stk. 2, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7, herefter »habitatdirektivet«) bestemmer:

»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.«

**Sagens faktiske omstændigheder og den administrative procedure**

- 6 Kommissionen modtog i 2001 en klage om, at overrislingsprojektet for det område, der kan overrisles, ved kanalen Segarra-Garrigues ville påvirke de to eneste områder, der er vigtige for beskyttelse af steppefugle i Catalonien, også kaldet »Important Bird Areas« (herefter »IBA«), der i IBA-fortegnelsen 1998 er registreret under nr. 142 og 144.
- 7 Ved skrivelse af 22. november 2001 anmodede Kommissionen Kongeriget Spanien om oplysninger navnlig vedrørende dette projekt og om udlægningen af de af IBA 142 og 144 omfattede områder som særligt beskyttede områder (herefter »SBO'er«).
- 8 Da Kommissionen ikke fandt svarene og oplysningerne fra de spanske myndigheder overbevisende, tilstillede den den 1. april 2004 Kongeriget Spanien en åbnings-skrivelse, hvori den henviste til medlemsstatens urigtige anvendelse af fugle-direktivet, idet Kongeriget Spanien ikke har udlagt et tilstrækkeligt antal og areal af områder som SBO'er, navnlig i området ved kanalen Segarra-Garrigues, der er berørt af overrislingsprojektet, og idet medlemsstaten har tilladt dette projekt, som indebærer forringelse eller ødelæggelse af habitatet for mange fuglearter, der er anført i bilag I til dette direktiv.
- 9 De spanske myndigheder besvarede åbningsskrivelsen ved skrivelse af 21. juni 2004.
- 10 Da Kommissionen ikke mente, at tilsidesættelsen af fugledirektivet var bragt til ophør, fremsatte den den 14. december 2004 en begrundet udtalelse, hvori den opfordrede Kongeriget Spanien til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder fra modtagelsen.

- 11 Da Kommissionen ikke fandt, at de spanske myndigheders svar af 4. marts 2005 på den begrundede udtalelse var tilfredsstillende, besluttede den at anlægge denne sag.

## **Om søgsmålet**

- 12 Kommissionen har i sin stævning præciseret, at søgsmålet ikke vedrører den utilstrækkelige udlægning af SBO'er, men tilladelsen til overrislingsprojektet for det område, der kan overrisles, ved kanalen Segarra-Garrigues og dette projekts skadelige følger for visse af de af bilag I til fugledirektivet anførte fuglearter.

## **Om formaliteten**

### *Parternes argumenter*

- 13 Kongeriget Spanien har for det første anført, at Kommissionen i den begrundede udtalelse og i stævningen har udvidet sagens genstand, da Kongeriget Spanien i åbningsskrivelsen kun blev opfordret til at fremsætte bemærkninger til en tilsidesættelse af fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 4, men ikke til en tilsidesættelse af dette direktivs artikel 2 og 3. Kongeriget Spanien har for det andet anført, at stævningen ikke fremsætter nogen argumenter med henblik på at godtgøre, hvilke af de i fugledirektivets artikel 4, stk. 1, pålagte forpligtelser der er blevet tilsidesat.

- 14 Idet Kommissionen har anført dels, at der er en tæt forbindelse mellem fugledirektivets artikel 2, 3 og 4, dels at dette direktivs artikel 4, stk. 1, supplerer artikel 4, stk. 4, henholder den sig til Domstolens skøn med hensyn til hensigtsmæssigheden af kun at efterprøve de fremførte anbringender i lyset af fugledirektivets artikel 4, stk. 4.

### *Domstolens bemærkninger*

- 15 Hvad angår den sagsøgte medlemsstats første anbringende skal det fastslås, at det følger af fast retspraksis, at Kommissionens åbningsskrivelse til medlemsstaten og dens efterfølgende begrundede udtalelse afgrænser sagens genstand, som herefter ikke kan udvides. Den pågældende medlemsstats mulighed for at fremsætte bemærkninger udgør nemlig, selv om medlemsstaten ikke ønsker at udnytte sin adgang hertil, en i traktaten hjemlet væsentlig garanti, hvis opfyldelse er et væsentligt formkrav til sikring af, at den procedure, hvorved det fastslås, at en medlemsstat har begået et traktatbrud, afvikles behørigt. Følgelig skal Kommissionens begrundede udtalelse og dens søgsmål hvile på de samme klagepunkter som i åbningsskrivelsen, der indledte den administrative procedure (jf. dom af 29.9.1998, sag C-191/95, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 5449, præmis 55, og af 14.6.2007, sag C-422/05, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 4749, præmis 25). Hvis dette ikke er tilfældet, kan en tilsvarende mangel ikke anses for afhjulpet ved den omstændighed, at den sagsøgte medlemsstat har fremsat bemærkninger til den begrundede udtalelse (jf. dom af 11.7.1984, sag 51/83, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 2793, præmis 6 og 7).
- 16 Det er i det foreliggende tilfælde ubestridt, at åbningsskrivelsen ikke indeholdt nogen henvisning til Kongeriget Spaniens påståede tilsidesættelse af fugledirektivets artikel 2 og 3.



- 17 Følgelig kan sagen ikke antages til realitetsbehandling hvad angår klagepunkterne om tilsidesættelse af nævnte direktivs artikel 2 og 3.
- 18 Hvad angår Kongeriget Spaniens andet anbringende bemærkes, at den begrundede udtalelse og det søgsmål, der er omhandlet i artikel 226 EF, skal støttes på samme anbringender og søgsmålsgrunde, og at de sammenhængende og præcist skal redegøre for klagepunkterne, således at medlemsstaten og Domstolen utvetydigt forstår omfanget af den påståede tilsidesættelse af fællesskabsretten, hvilket er en nødvendig forudsætning for, at denne stat effektivt kan tage til genmæle, og at Domstolen kan efterprøve, om det påståede traktatbrud foreligger (jf. dom af 1.12.1993, sag C-234/91, Kommissionen mod Danmark, Sml. I, s. 6273, præmis 16, og af 4.5.2006, sag C-98/04, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 4003, præmis 18).
- 19 I det foreliggende tilfælde har Kommissionen i sin åbningskrivelse og begrundede udtalelse foreholdt Kongeriget Spanien, at medlemsstaten har tilsidesat fugledirektivets artikel 4, stk. 1, eftersom de af de spanske myndigheder udlagte SBO'er — navnlig i det område, der var berørt af overrislingsprojektet ved kanalen Segarra-Garrigues — ikke var tilstrækkelige til at beskytte de områder, der i antal og areal var mest egnede i forhold til flere af de af bilag I til dette direktiv omfattede arter. Kommissionen foreholdt ved samme lejlighed Kongeriget Spanien at have tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 4, stk. 4, idet gennemførelsen af dette projekt indebar en åbenbar risiko for forringelse af levestederne for steppefuglearter på det pågældende område.
- 20 Således som anført i denne doms præmis 12 vedrører søgsmålet dog ikke den utilstrækkelige udlægning af SBO'er, men tilladelsen til overrislingsprojektet for det område, der kan overrisles, ved kanalen Segarra-Garrigues og dette projekts skadelige følger for visse beskyttede fuglearter.

- 21 Ikke desto mindre har Kommissionen fastholdt sit anbringende vedrørende Kongeriget Spaniens tilsidesættelse af fugledirektivets artikel 4, stk. 1, ikke på grund af en utilstrækkelig udlægning af SBO'er, men på grund af tilladelsen til dette overrislingsprojekt.
- 22 Under disse omstændigheder opfylder nærværende søgsmål ikke hvad angår dette anbringende — med hensyn til hvilket søgsmålsgrundene er blevet ændret i forhold til dem, der var gjort gældende under den administrative procedure — de i denne doms præmis 18 nævnte krav om sammenhæng og præcision.
- 23 Følgelig kan søgsmålet ikke antages til realitetsbehandling i forhold til klagepunktet om, at Kongeriget Spanien har tilsidesat fugledirektivets artikel 4, stk. 1.

## **Om realiteten**

### *Parternes argumenter*

- 24 Kommissionen har til støtte for søgsmålet anført, at overrislingsprojektet for det område, der kan overrisles, ved kanalen Segarra-Garrigues befinder sig inden for områderne af IBA 142 og 144 og har negative konsekvenser for visse steppefuglearter, som er anført i bilag I til fugledirektivet. I denne henseende har Kommissionen præciseret, at den omstændighed, at visse områder af IBA 142 og 144, der er berørt af projektet, ikke blev udlagt som SBO'er, ikke fritog Kongeriget Spanien fra forpligtelsen til at overholde de i fugledirektivets artikel 4, stk. 4, opstillede krav.

- 25 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at Kommissionen ikke har fremlagt bevis for, at overrisslingsprojektet for det område, der kan overrisses, ved kanalen Segarra-Garrigues tilsidesætter fugledirektivet. Det mener under alle omstændigheder, at de beskyttelsesforanstaltninger, som dette projekt omfatter, er egnede med henblik på i det heraf omfattede område at undgå de i dette direktivs artikel 4, stk. 4, omhandlede negative følger.

### *Domstolens bemærkninger*

- 26 Fugledirektivets artikel 4, stk. 4, første punktum, pålægger medlemsstaterne at træffe egnede foranstaltninger med henblik på i SBO'erne 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.
- 27 Det fremgår af Domstolens praksis, at medlemsstaterne skal opfylde forpligtelserne ifølge fugledirektivets artikel 4, stk. 4, første punktum, selv når de pågældende områder ikke er blevet udlagt til SBO'er, men skulle have været det (jf. dom af 18.3.1999, sag C-166/97, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 1719, præmis 38, og af 20.9.2007, sag C-388/05, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 7555, præmis 18).
- 28 Hvad derimod angår de områder, der er udlagt som SBO'er, bestemmer habitatdirektivets artikel 7, at forpligtelserne i fugledirektivets artikel 4, stk. 4, første punktum, bl.a. erstattes af forpligtelserne i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, fra datoen for habitatdirektivets iværksættelse eller fra den dato, hvor der er sket udlæggelse efter fugledirektivet, hvis denne dato er senere (jf. dom af 13.6.2002, sag C-117/00, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 5335, præmis 25).

De områder, der skulle have været udlagt til SBO'er, men som ikke er blevet det, henhører således fortsat under ordningen i fugledirektivets artikel 4, stk. 4, første punktum (jf. dom af 7.12.2000, sag C-374/98, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 10799, præmis 47).

- 29 Da Kommissionen har støttet sit søgsmål på fugledirektivets artikel 4, stk. 4, omfattes alene de områder, som er berørt af overrisslingsprojektet for det område, der kan overrisses, ved kanalen Segarra-Garrigues, som skulle have været udlagt som SBO'er inden udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist.
- 30 Domstolen finder, at IBA-fortegnelsen 1998, der opstiller en ajourført oversigt over vigtige områder for beskyttelse af vilde fugle i Spanien, i mangel af modstående videnskabelige beviser udgør et referencegrundlag, som gør det muligt at vurdere, om denne medlemsstat har udlagt et tilstrækkeligt antal og areal af områder som SBO'er med henblik på at sikre en beskyttelse af alle de fuglearter, der er anført i bilag I til fugledirektivet, samt af de trækfuglearter, der ikke er anført i det pågældende bilag (jf. dom af 28.6.2007, sag C-235/04, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 5415, præmis 27).
- 31 Det fremgår dog af sagen, at visse områder, som er omfattet af IBA 142 og 144 og berørt af det omhandlede overrisslingsprojekt, såsom områderne »Plans de Sió«, »Belianes-Preixana« og »Secans del Segrià-Garrigues«, der bl.a. er habitat for bestande af dværgtrappe (*Tetrax tetrax*), Duponts lærke (*Chersophilus duponti*), ellekrage (*Coracias garrulus*) og høgeørne (*Hieraetus fasciatus*), har været genstand for en udlægning eller en udvidelse af en udlægning i henhold til afgørelse truffet af myndighederne i Catalonien den 5. september 2006 om udpegelse af SBO'er og godkendelse af forslaget om områder af fællesskabsbetydning.

- 32 Det fremgår derfor, at sådanne områder, som havde kunnet være udlagt som SBO'er inden udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist, i overensstemmelse med den i denne doms præmis 27 og 28 nævnte retspraksis, henhørte under beskyttelsesordningen i fugledirektivets artikel 4, stk. 4, første punktum.
- 33 Det skal i denne henseende fastslås, at det følger af erklæringen om indvirkningen på miljøet, som blev offentliggjort i de catalonske myndigheders officielle tidende nr. 3757 af 8. november 2002, at overrislingsprojektet for det område, der kan overrisles, ved kanalen Segarra-Garrigues — uanset de forebyggende, modvejende og kompenserende foranstaltninger, som er foreslået i undersøgelsen af indvirkningen på miljøet, og på trods af yderligere forstaltninger, der forslås i selve erklæringen — er meget skadeligt navnlig i forhold til habitaterne for steppefugle.
- 34 I bilag 3 til denne erklæring er anført, at gennemførelsen af et overrislingsprojekt af et sådant omfang kan have en væsentlig indvirkning på bestandene af truede fugle, og at planerne for arternes retablering, som er omhandlet i samme bilag, samt planernes gennemførelse, som skal sikre beskyttelsen af disse arter og om muligt deres retablering, således skal godkendes.
- 35 Det er desuden ubestridt, at det nødvendige arbejde til gennemførelsen af dette projekt, som anslås at vare ti år, begyndte i juni 2002.
- 36 Under disse omstændigheder skal det fastslås, at den pågældende medlemsstat ved at tillade overrislingsprojektet for det område, der kan overrisles, ved kanalen Segarra-Garrigues ikke har overholdt sin forpligtelse til i henhold til fugledirektivets artikel 4, stk. 4, første punktum, til at træffe egnede foranstaltninger med henblik på i de af dette projekt berørte områder, som skulle have været udlagt som SBO'er, at undgå de ulovlige forstyrrelser, idet denne forpligtelse ifølge Domstolens retspraksis

allerede består, inden der er konstateret en formindskelse af fuglebestanden, eller der konkret er opstået fare for, at en beskyttet art uddør (jf. dom af 2.8.1993, sag C-355/90, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 4221, præmis 15).

37 Alene den omstændighed, at dette projekt — således som Kongeriget Spanien i det væsentlige har gjort gældende — har en væsentlig betydning for den økonomiske og sociale udvikling i det berørte område, kan ikke drage denne konstatering i tvivl. Medlemsstaternes mulighed for alvorligt at krænke de områder, der skulle have været udlagt som SBO'er, og som ifølge det, der er påpeget i denne doms præmis 27 og 28, henhører under ordningen i fugledirektivets artikel 4, stk. 4, første punktum, kan under alle omstændigheder ikke begrundes ud fra økonomiske og sociale hensyn (jf. i denne retning dom af 28.2.1991, sag C-57/89, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 883, præmis 21 og 22).

38 Følgelig skal Kommissionens påstand tages til følge.

39 Det skal herefter fastslås, at Kongeriget Spanien med hensyn til de områder, som berøres af overrislingsprojektet for det område, der kan overrisles ved kanalen Segarra-Garrigues, og som skulle have været udlagt som SBO'er, har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fugledirektivets artikel 4, stk. 4, første punktum.

40 I øvrigt frifindes Kongeriget Spanien.

## 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. Domstolen kan dog ifølge artikel 69, stk. 3, første punktum, fordele sagens omkostninger helt eller delvis, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. Da Kommissionens påstande kun til dels er blevet taget til følge, skal sagens omkostninger fordeles.

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

- 1) **Kongeriget Spanien har, idet det har tilladt overrislingsprojektet for det område, der kan overrisles, ved kanalen Segarra-Garrigues i Lérida-provinsen (Catalonien), tilsidesat sin forpligtelse i henhold til artikel 4, stk. 4, første punktum, i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle til at træffe egnede foranstaltninger med henblik på at undgå de ulovlige forstyrrelser i de af dette projekt berørte områder, som skulle have været udlagt som særligt beskyttede områder.**
- 2) **I øvrigt frifindes Kongeriget Spanien.**
- 3) **Hver part bærer sine egne omkostninger.**

Underskrifter