

DOMSTOLENS DOM
den 19 maj 1998 *

I mål C-3/96,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av W. Wils, rättstjänsten, i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

sökande,

mot

Konungariket Nederländerna, företrädd av biträdande juridiska rådgivarna M. A. Fierstra och J. S. van den Oosterkamp, utrikesministeriet, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: Nederländernas ambassad, 5, rue C. M. Spoo, Luxemburg,

svarande,

med stöd av

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av E. Röder, Ministerialrat, förbunds-ekonomiministeriet, och S. Maass, Regierungsrätin, samma ministerium, båda i egenskap av ombud, D-53107 Bonn,

intervenient,

* Rättegångspråk: nederländska.

angående en talan om fastställelse av att Konungariket Nederländerna har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (EGT L 103, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 161) och artiklarna 5 och 189 i EG-fördraget, genom att inte vidta tillräckliga åtgärder för att avsätta särskilda skyddsområden i den mening som avses i artikel 4.1 i nämnda direktiv,

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G. C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena C. Gulmann (referent), H. Ragnemalm, M. Wathelet och R. Schintgen samt domarna J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray, D. A. O. Edward, G. Hirsch och P. Jann,

generaladvokat: N. Fennelly,
justitiesekreterare: biträdande justitiesekreteraren H. von Holstein,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att parterna har avgivit muntliga yttranden vid sammanträdet den 15 juli 1997,

och efter att den 9 oktober 1997 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har genom ansökan, som inkom till domstolens kansli den 5 januari 1996, med stöd av artikel 169 i EG-fördraget väckt talan om fastställelse av att Konungariket Nederländerna har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om beva-

rande av vilda fåglar (EGT L 103, s. 1, svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 161, nedan kallat direktivet) och artiklarna 5 och 189 i EG-fördraget, genom att inte vidta tillräckliga åtgärder för att avsätta särskilda skyddsområden i den mening som avses i artikel 4.1 i nämnda direktiv.

2 Genom ordförandens beslut den 15 juli 1996 tilläts Förbundsrepubliken Tyskland intervensera till stöd för svarandestatens yrkanden.

3 I artikel 2 i direktivet föreskrivs följande: "Medlemsstaterna skall, med beaktande även av ekonomiska krav och rekreationsbehov, vidta de åtgärder som är nödvändiga för att bibehålla populationen av de arter [som naturligt förekommer inom medlemsstaternas europeiska territorium] på en nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, eller för att återupprätta populationen av dessa arter till denna nivå."

4 I artikel 3 föreskrivs följande:

"1. Mot bakgrund av kravet i artikel 2 skall medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att skydda, bevara och återställa tillräckligt varierande och stora livsmiljöer för samtliga de fågelarter som avses i artikel 1.

2. Skyddet, bevarandet och återställandet av biotoper och livsmiljöer skall i första hand innefatta följande åtgärder:

a) Att avsätta skyddade områden.

- b) Att i enlighet med livsmiljöernas ekologiska behov vidta underhålls- och skötselåtgärder inom och utanför de skyddade områdena.
- c) Att återställa förstörda biotoper.
- d) Att skapa nya biotoper.”

5 Artikel 4.1 har följande lydelse:

”1. För de arter som anges i bilaga 1 skall särskilda åtgärder för bevarande av deras livsmiljö vidtas för att säkerställa deras överlevnad och fortplantning inom det område där de förekommer.

I samband med detta skall hänsyn tas till

- a) utrotningshotade arter,
- b) arter som är känsliga för vissa förändringar i livsmiljön,
- c) arter som anses som sällsynta på grund av att populationerna är små eller den lokala utbredningen begränsad,
- d) andra arter som kräver speciell uppmärksamhet på grund av den särskilda karaktären hos deras livsmiljö.

Vid utvärdering skall hänsyn tas till tendenser och variationer i populationsnivåerna.

Medlemsstaterna skall som särskilda skyddsområden i första hand klassificera sådana områden som vad gäller antal och storlek är mest lämpade för bevarandet av dessa arter, med hänsyn till arternas behov av skydd inom det geografiska havs- och landområde som omfattas av detta direktiv.”

- 6 Bilaga I till direktivet har ersatts av bilagan till kommissionens direktiv 85/411/EEG av den 25 juli 1985 om ändring av rådets direktiv 79/409/EEG om bevarande av vilda fåglar (EGT L 233, s. 33; svensk specialutgåva, område 15, volym 7, s. 61).
- 7 Med anledning bland annat av att Konungariket Nederländerna inte hade klassificerat ett tillräckligt stort antal särskilda skyddsområden (nedan kallade SSO) för de fågelarter som förekommer i bilaga I till direktivet, tillställde kommissionen den 25 september 1989 den nederländska regeringen en formell underrättelse och uppmanade den att inkomma med yttrande inom två månader.
- 8 Genom skrivelse av den 29 december 1989 bestred den nederländska regeringen den påstådda överträdelsen. Den hävdade i huvudsak att den uppfyllde sina skyldigheter enligt artikel 4.1 i direktivet, eftersom den hade klassificerat ett tillräckligt stort antal områden som SSO, vilka med hänsyn till avvägningen mellan å ena sidan intresset att bevara skyddade arter och å andra sidan ekonomiska intressen och rekreattionsintressen var lämpliga för bevarande av de arter som förekommer i bilaga I, och att den för övrigt hade vidtagit andra åtgärder för fågelskydd.
- 9 Då dessa förklaringar inte föranledde kommissionen att ändra sin inställning till det påstådda fördragsbrottet tillställde denna, den 14 juni 1993, den nederländska regeringen ett motiverat yttrande och uppmanade den att inom två månader från delgivningen av det motiverade yttrandet åtgärda bristen genom att klassificera ett tillräckligt stort antal områden som SSO för att säkerställa ett effektivt skydd för de arter som förekommer i bilaga I till direktivet.

- 10 Den nederländska regeringen påstår sig ha besvarat det motiverade yttrandet genom en skrivelse av den 1 december 1993. Kommissionen har däremot förklarat sig inte ha mottagit något svar.

Upptagande till sakprövning

- 11 Konungariket Nederländerna har på flera grunder bestritt att talan kan prövas i sak.

Underlåtenheten att beakta Konungariket Nederländernas svar på det motiverade yttrandet

- 12 Den nederländska regeringen har hävdat att kommissionen, genom att inte beakta dess svar på det motiverade yttrandet, inte har iakttagit dess rätt till försvar, varför talan skall avvisas.

- 13 Kommissionen har genmält att, även om den hade fått skrivelsen, den omständigheten att den i sin ansökan inte beaktade den nederländska regeringens svar på dess motiverade yttrande inte är av sådan beskaffenhet att den föranleder att talan skall avvisas. Den tidsfrist som fastställs i det motiverade yttrandet avser endast att ge den mottagande medlemsstaten en sista möjlighet att rätta sig efter kommissionens propåer. Kommissionen har för övrigt framhållit att den enda nya omständigheten i skrivelsen som kommissionen fått vetskap om under förfarandet är omnämmandet av tre ytterligare områden som i mellantiden hade klassificerats som SSO. Kommissionen har påstått att den har beaktat dessa i sin ansökan.

- 14 Förfarandet enligt artikel 169 i fördraget omfattar två på varandra följande skeden, nämligen ett administrativt skede och ett skede som utgörs av förfarandet inför domstolen (se beslut av den 11 juli 1995 i mål C-266/94, kommissionen mot Spanien, REG 1995, s. I-1975, punkt 15).
- 15 Artikel 169 första stycket har följande lydelse: ”Om kommissionen anser att en medlemsstat har underlåtit att uppfylla en skyldighet enligt detta fördrag, skall kommissionen avge ett motiverat yttrande i ärendet efter att ha givit den berörda staten tillfälle att inkomma med sina synpunkter.”
- 16 Syftet med det administrativa förfarandet är således att ge medlemsstaten tillfälle att motivera sin ståndpunkt och att i förekommande fall ge den möjlighet att frivilligt rätta sig efter fördragets krav. För det fall denna ansträngning att reglera saken inte lyckas, uppmanas medlemsstaten att uppfylla sina skyldigheter, vilka anges närmare i det motiverade yttrande som avslutar det administrativa förfarande som föreskrivs i artikel 169, inom den tidsfrist som anges i samma yttrande (se bland annat dom av den 31 januari 1984 i mål 74/82, kommissionen mot Irland, REG 1984, s. 317, punkt 13, och av den 18 mars 1986 i mål 85/85, kommissionen mot Belgien, REG 1986, s. 1149, punkt 11).
- 17 Som domstolen redan tidigare har fastslagit är ett korrekt genomfört administrativt förfarande således en väsentlig garanti, inte bara för att skydda den ifrågavarande medlemsstatens rättigheter utan även för att säkerställa att ett eventuellt domstolsförfarande avser en klart definierad tvist (se beslut i det ovannämnda målet kommissionen mot Spanien, punkt 17, och dom av den 23 oktober 1997 i mål C-159/94, kommissionen mot Frankrike, REG 1997, s. I-5815, punkt 15).
- 18 I detta hänseende skall det erinras om att föremålet för en talan om fördragsbrott fastställs genom kommissionens motiverade yttrande (se dom av den 17 juni 1987 i mål 154/85, kommissionen mot Italien, REG 1987, s. 2717, punkt 6).

- 19 Det har i förevarande fall inte bestritts att det motiverade yttrandet och förfarandet som föregått yttrandet är lagenliga.
- 20 Även om det under dessa omständigheter antas att domstolsförfarandet hade inletts genom att kommissionen väckte talan utan att beakta eventuella nya, rättsliga eller faktiska, omständigheter som den berörda medlemsstaten hade framfört i sitt svar på det motiverade yttrandet, skulle denna medlemsstats rätt till försvar inte ha åsidosatts. Medlemsstaten kan inom ramen för domstolsförfarandet fullt ut åberopa omständigheterna redan i sitt första svaromål. Det ankommer på domstolen att bedöma omständigheternas relevans vid prövningen av talan om fördragsbrott.
- 21 Avvisningsyrkandet kan därför inte vinna bifall på denna första grund.

Den i artikel 4.1 i direktivet föreskrivna skyldighetens beskaffenhet

- 22 Den nederländska regeringen har som andra grund anfört att den påstådda överträdelsen inte utgörs av en enda handling eller underlåtenhet utan snarare av ett antal tillfällen av bristande iakttagande av skyldigheten att fatta enskilda beslut om klassificering. För att säkerställa rätten till försvar är det juridiskt oundgängligt att fastställa att det föreligger en underlåtenhet att uppfylla skyldigheten i artikel 4.1 i fråga om vart och ett av områdena. Den nederländska regeringen har i huvudsak gjort gällande att kommissionen har påstått att den på ett allmänt sätt har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.1 i direktivet utan att dessförinnan ha inletts ett kontradiktoriskt förfarande avseende de särskilda invändningar som ligger till grund för talan.
- 23 Enligt kommissionen är det fel att hävda att underlåtenheten att uppfylla skyldigheterna enligt artikel 4.1 i direktivet endast kan fastställas för vart och ett av områdena. Underlåtenhet kan lika väl fastställas då det framgår att en medlemsstat uppenbarligen har klassificerat långt färre områden som SSO än vad som fordras enligt ornitologiska kriterier.

- 24 Som generaladvokaten anför i punkt 14 i sitt förslag till avgörande är det lämpligt att låta denna grund ingå i sakprövningen då den avser frågan om den exakta tolkningen av artikel 4.1 i direktivet och då den berör kommissionens klagomål i sak.

Nya omständigheter

- 25 Den nederländska regeringen har som tredje grund anført att kommissionen, för första gången i ansökan, har invänt mot att den sammanlagda storleken och karaktären på de områden som klassificerats som SSO var otillräckliga samt mot underlåtenheten att klassificera den frisiska delen av IJsselmeerkusten och Hooge Platen på västra Schelden, vilket hindrat svarandestaten från att gå i svaromål under det administrativa förfarandet. Detsamma gäller invändningen om att sötvattensjöar och träskmarker samt hedar endast klassificerats som SSO i begränsad omfattning. Dessa invändningar skulle således inte kunna prövas i sak.
- 26 Den nederländska regeringen har också gjort gällande att den rapport om betydande ornitologiska områden i Nederländerna (Review of Areas Important for Birds in the Netherlands, från december 1994, nedan kallad IBA 94) som offentliggjordes efter det att regeringen mottog det motiverade yttrandet inte skall beaktas i detta förfarande, eftersom regeringen inte har kunnat yttra sig om rapporten under det administrativa förfarandet.
- 27 Kommissionen har genmält att de påstått nya omständigheterna i själva verket endast är exempel på, eller en utveckling av, en och samma grund som har åberopats sedan förfarandet inleddes, nämligen att Konungariket Nederländerna inte i tillräcklig omfattning har avsatt SSO med stöd av artikel 4.1 i direktivet. Enligt kommissionen medför denna bestämmelses lydelse, genom att den föreskriver att medlemsstaterna som SSO skall klassificera de områden som vad gäller antal och storlek är mest lämpade för bevarandet av de arter som förekommer i bilaga I till direktivet, en skyldighet inte bara av kvantitativ utan också av kvalitativ art, efter-

27 som den skyldighet att uppnå resultat som bestämmelsen syftar till innebär att varje medlemsstat skall utse ett tillräckligt stort antal områden, vilka också är mest lämpade för att säkerställa överlevnaden och fortplantningen för samtliga fågelarter i bilaga I som förekommer inom dess territorium.

28 Kommissionen har också gjort gällande att den har förebringat bevisning för sina påståenden genom att stödja sig på den ornitologiska rapport som offentliggjordes år 1989 (här avses Inventory of Important Bird Areas in the European Community, från juli 1989, nedan kallad IBA 89) och, vilket är fullständigt överflödigt, på IBA 94.

29 Det skall erinras om att talan inte kan grundas på andra anmärkningar än dem som varit föremål för det administrativa förfarandet (se i detta hänseende dom av den 14 juli 1988 i mål 298/86, kommissionen mot Belgien, REG 1988, s. 4343, punkt 10, och av den 25 april 1996 i mål C-274/93, kommissionen mot Luxemburg, REG 1996, s. I-2019, punkt 11).

30 I förevarande fall har kommissionen uttryckligen hänvisat såväl till den formella underrättelsen och det motiverade yttrandet som till Konungariket Nederländernas skyldighet att säkerställa att antalet och storleken på de områden som klassificerats i medlemsstaterna överensstämmer med artikel 4.1 i direktivet. Följaktligen kan talan inte avvisas i den del som avser anmärkningen om att Konungariket Nederländerna inte hade klassificerat SSO i tillräckligt stor omfattning.

31 Kommissionen har gjort en anmärkning om att de områden som Konungariket Nederländerna klassificerat som SSO inte var tillräckligt lämpade och har förtydligat detta genom att påstå att sötvattensjöar och träskmarker samt hedar endast klassificerats som SSO i begränsad omfattning. Det skall i detta hänseende fastslås

att, även om det är riktigt att medlemsstaterna, för att rätta sig efter artikel 4.1, som SSO skall klassificera ett tillräckligt stort antal lämpliga områden för att säkerställa bevarandet av de arter som förekommer i bilaga I, det inte nödvändigtvis följer härav att anmärkningen om att en medlemsstat inte i tillräcklig mån har klassificerat SSO enligt bestämmelsen omfattar en lämplighetsbedömning av den ifrågavarande skyldigheten.

- 32 Det förefaller således som om kommissionen, under det administrativa förfarandet, till stöd för sin anmärkning mot Konungariket Nederländerna har anfört att medlemsstaten inte klassificerat ett tillräckligt stort antal områden av tillräcklig storlek som SSO, vilket utgör en brist i kvantitativt hänseende. Däremot gjordes anmärkningen att medlemsstaten inte hade klassificerat tillräckligt kvalitativt lämpade områden som SSO första gången då domstolsförfarandet inleddes.
- 33 Talan skall följaktligen avvisas i denna del.
- 34 Vad beträffar hänvisningarna till den frisiska delen av IJsselmeerkusten och Hooge Platen på västra Schelden utgör dessa inte en självständig och ny anmärkning, eftersom de endast är exempel som syftar till att påvisa den påstådda överträdelsen. De har hämtats ur den förteckning som bifogats såväl den formella underrättelsen som det motiverade yttrandet och avser områden som enligt kommissionen är lämpliga att klassificera som SSO. Följaktligen kan dessa hänvisningar ingå i sakprövningen, eftersom de inte innebär att domstolen tar särskild ställning till frågan huruvida dessa två områden bör klassificeras som SSO.
- 35 Vad beträffar hänvisningen till IBA 94 skall det erinras om att denna rapport som sammanställdes i december 1994 innehåller en uppräknig av de områden som enligt av kommissionen godtagna vetenskapliga kriterier bör klassificeras som SSO i Nederländerna.

- 36 Vidare skall förekomsten av ett fördragsbrott bedömas utifrån medlemsstatens situation vid utgången av den frist som angivits i det motiverade yttrandet, och domstolen skall inte beakta senare förändringar (se bland annat dom av den 3 juli 1997 i mål C-60/96, kommissionen mot Frankrike, REG 1997, s. I-3827, punkt 15).
- 37 Det framgår inte av handlingarna i målet att IBA 94 hänför sig till en period före utgången av den tidsfrist som svarandestaten givits för att rätta sig efter det motiverade yttrandet av den 14 juni 1993. Följaktligen skall talan under alla omständigheter avvisas i den del den hänvisar till IBA 94 för att visa förekomsten av ett åsidosättande av direktivet.
- 38 Under dessa omständigheter skall det fastslås att talan skall prövas i sak med de begränsningar som anges ovan.

Prövning i sak

- 39 Kommissionen har inledningsvis erinrat om att det följer av artikel 4.1 i direktivet att varje medlemsstat har en särskild skyldighet att avsätta SSO i tillräcklig omfattning för att säkerställa överlevnaden och fortplantningen för alla fågelarter i bilaga I som befinner sig inom dess territorium.
- 40 Kommissionen har gjort gällande att i IBA 89 utses, i fråga om Nederländerna, 70 områden om sammanlagt 797 920 hektar, vilka är lämpliga att klassificera som SSO på grundval av ornitologiska kriterier som uttryckligen återges i rapporten.

- 41 Kommissionen har påpekat att det nederländska jordbruks- och fiskeriministeriet har upprättat en egen förteckning över områden som skulle kunna klassificeras, vilken omfattar 53 områden om sammanlagt 398 180 hektar. Dessa 53 områden motsvarar delvis de 57 områden som förekommer i IBA 89. Den nederländska regeringen har emellertid inte förklarat på vilka vetenskapliga kriterier den har baserat sin förteckning över områden som kan klassificeras som SSO.
- 42 Kommissionen anser under alla omständigheter att Konungariket Nederländerna, genom att endast avsätta 23 områden om sammanlagt 327 602 hektar som SSO, uppenbart har överskridit gränserna för den befogenhet att göra skönsmässiga bedömningar som artikel 4 i direktivet ger medlemsstaterna.
- 43 I detta hänseende har kommissionen gjort gällande att de områden som Konungariket Nederländerna har klassificerat, helt eller delvis, omfattar 33 av områdena i IBA 89, det vill säga mindre än hälften av det sammanlagda antalet områden som denna vetenskapliga rapport anser vara lämpliga att klassificera som SSO, och att deras antal endast motsvarar något mer än hälften av de 57 områden som förekommer i IBA 89 och som de nederländska myndigheterna själva har ansett utgöra betydelsefulla fågelområden. Kommissionen har vidare anfört att den sammanlagda ytan som de 23 nederländska SSO utgör också är i hög grad otillräcklig: 327 602 hektar gentemot 797 920 hektar som utgör de 70 områden som förekommer i IBA 89. Då dessutom endast ett SSO, Waddenzee, självt omfattar 250 000 hektar, omfattar resterande SSO inte mer än 77 602 hektar, vilket är otillräckligt för att garantera ett adekvat skydd för ett stort antal av de fågelarter som förekommer i bilaga I till direktivet.
- 44 Enligt kommissionen åsidosätter en medlemsstat klassificeringsskyldigheten när den uppenbart frångår det antal områden och storleken på dessa som anges i IBA 89. Detta är fallet då en medlemsstat endast klassificerar, såväl till antal som till storlek, hälften av de områden som förtecknas i IBA 89 som SSO.

- 45 Enligt kommissionens mening talar även den omständigheten, att populationen av nio av dessa arter har minskat med mer än 50 procent, för att Konungariket Nederländerna har upprättat ett otillräckligt skydd för de fågelarter som nämns i bilaga I till direktivet. Särskilt påfallande i detta hänseende är minskningen av populationen av stannfågelarter som tetrao tetrix och botaurus stellaris.
- 46 Den nederländska regeringen har inledningsvis gjort gällande att avsättandet av SSO endast är en av de åtgärder en medlemsstat kan vidta för att uppfylla skyldigheten att vidta de särskilda åtgärder för bevarande som åligger den enligt artikel 4.1 i direktivet. Medlemsstaterna kan även vidta andra åtgärder för bevarande för att uppfylla denna skyldighet. Bestämmelsen skall följaktligen endast anses ha åsidosatts då en medlemsstat inte alls vidtagit någon särskild åtgärd för bevarande. Regeringen anser att den genom att vidta andra åtgärder för bevarande som är relevanta i detta sammanhang, såsom bland annat att anta en naturskyddslag, att överlåta områden till naturskyddsorganisationer samt att upprätta ornitologiska skyddsplaner, har handlat i enlighet med direktivet.
- 47 Den nederländska regeringen har därefter erinrat om att medlemsstaterna har ett visst utrymme för skönsmässig bedömning vid genomförandet av artikel 4.1 i direktivet. Vad närmare bestämt gäller avsättandet av SSO, föreskrivs i bestämmelsen endast att de mest lämpade områdena skall klassificeras. Förfarandet i artikel 4.1 grundas således på en konkret bedömning av frågan huruvida ett visst område är bland de mest lämpade.
- 48 I detta hänseende har svarandestaten påpekat att de tidigare fall domstolen har haft att avgöra alla avsåg frågan huruvida en medlemsstat borde ha klassificerat ett visst område som SSO. I förevarande fall har kommissionen inte visat att Konungariket Nederländerna vid genomförandet av artikel 4.1 i direktivet i enskilda fall har överskridit gränserna för sin befogenhet att göra en skönsmässig bedömning.

- 49 Den nederländska regeringen har tillagt att medlemsstaterna inte bara skall beakta de särskilda faktorer som nämnts ovan, utan också ekonomiska krav och rekrea-tionsbehov i enlighet med artikel 2 i direktivet, då de vidtar sådana särskilda åtgärder för bevarande som föreskrivs i bestämmelsen.
- 50 Den tyska regeringen har hänvisat till det utrymme för skönmässig bedömning som medlemsstaterna förfogar över och med stöd därav hävdar att artikel 4.1 ger medlemsstaterna möjlighet att välja SSO och att den enda omständigheten av avgö-rande betydelse är att områdena till antal och storlek skall vara lämpade för beva-rande av de berörda arterna och att de tillsammans med de områden som klassifi-cerats av andra medlemsstater skall kunna utgöra en sammanhängande zon av skyddsområden. Enligt den tyska regeringen fordras enligt bestämmelsen inte att ett visst antal områden klassificeras utan snarare att medlemsstaterna säkerställer att de områden som avsatts är lämpliga för bevarande av hotade fågelarter.
- 51 Den nederländska regeringen har därtill påpekat att den vid upprättandet av sin förteckning över områden som skall skyddas stödde sig på tre kriterier, vilka också ligger till grund för IBA 89. Tillämpningen av dessa kriterier ger, med anledning av deras allmänna karaktär, emellertid inte entydiga resultat. Detta förklarar varför skillnader kan förekomma mellan de områden som enligt IBA 89 uppfyller krite-rierna i artikel 4.1 i direktivet och de områden som den berörda medlemsstaten har klassificerat som SSO.
- 52 Den nederländska regeringen har därtill anfört att det kriterium som kommissio-nen tillämpat, enligt vilket medlemsstaterna skall klassificera, i fråga om såväl antal som storlek, åtminstone hälften av områdena i IBA 89 som SSO, inte förekommer i direktivet.
- 53 Den tyska regeringen har för sin del framhållit bland annat att IBA 89 endast innehåller en förteckning över områden som enligt vetenskapliga kriterier skulle kunna användas för bevarande av hotade arter. Denna förteckning omfattas emel-

lertid inte av direktivet och är heller inte bindande. Det saknas vidare konsensus på gemenskapsnivå både avseende kriterierna som ligger till grund för förteckningen och avseende själva förteckningen. Den tyska regeringen har tillagt att fastställandet av klassificerade områden till 50 procent är godtyckligt och saknar vetenskapligt stöd.

54 Den nederländska regeringen har avslutningsvis framhållit att det inte är tillräckligt att fastslå att det skett en minskning med mer än 50 procent av populationerna av nio arter, utan att beakta de olika faktorer som kan vara upphov därtill, för att det skall anses vara fastställt att Konungariket Nederländerna har åsidosatt artikel 4.1 i direktivet. Särskilt minskningen av tetrao tatrix skulle vara en följd av en katastrofal ruvningstid, som troligen orsakats av luftföroreningar från källor utanför de berörda områdena. I fråga om botaurus stellaris har den nederländska regeringen påpekat att dess population minskar, precis som inom alla andra europeiska områden, trots att 10 procent av arten förekommer inom SSO. Detta skulle visa att minskningen av denna art inte beror på att Konungariket Nederländerna inte i tillräcklig omfattning vidtagit särskilda åtgärder för bevarande.

55 I motsats till vad Konungariket Nederländerna anfört åläggs medlemsstaterna genom artikel 4.1 en skyldighet att som SSO klassificera de områden som vad gäller antal och storlek är mest lämpade för bevarande av de arter som förekommer i bilaga I. Det är inte möjligt att kringgå denna skyldighet genom att vidta andra särskilda åtgärder för bevarande.

56 Det framgår av bestämmelsen, såsom den tolkas av domstolen, att en medlemsstat är skyldig att avsätta bland annat SSO, då det på dess territorium förekommer sådana arter (se dom av den 17 januari 1991 i mål C-334/89, kommissionen mot Italien, REG 1991, s. I-93, punkt 10).

- 57 Denna tolkning av skyldigheten att klassificera områden överensstämmer för övrigt med det särskilda skyddssystem som är specifikt inriktat på och utökat för de arter som anges i bilaga I (se dom av den 11 juli 1996 i mål C-44/95, Royal Society for the Protection of Birds, REG 1996, s. I-3805, punkt 23), särskilt som även artikel 3 avseende samtliga arter som omfattas av direktivet föreskriver att skyddet, bevarandet och återställandet av biotoper och livsmiljöer i första hand skall innefatta sådan åtgärder som avsättandet av skyddade områden.
- 58 Som generaladvokaten för övrigt anför i punkt 33 i sitt förslag till avgörande skulle syftet med att upprätta en sådan sammanhängande helhet som åsyftas i artikel 4.3 i direktivet riskera att inte kunna uppnås om medlemsstaterna kunde undslippa skyldigheten att klassificera SSO då de ansåg att andra skyddsåtgärder var tillräckliga för att säkerställa överlevnaden och fortplantningen för de arter som förekommer i bilaga I.
- 59 En medlemsstat har vidare inte rätt att beakta de ekonomiska krav som nämns i artikel 2 i direktivet vid valet och avgränsningen av ett särskilt skyddsområde (se domen i det ovannämnda målet Royal Society for the Protection of Birds, punkt 27).
- 60 Även om medlemsstaterna har ett visst utrymme för skönsmässig bedömning i fråga om valet av SSO, skall klassificeringen av dessa ske i enlighet med vissa ornitologiska kriterier som fastställs i direktivet (se dom av den 2 augusti 1993 i mål C-355/90, kommissionen mot Spanien, REG 1993, s. I-4221, punkt 26).
- 61 Av detta följer att medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning vid val av de områden som är mest lämpade för klassificering som SSO inte avser möjligheten att som SSO klassificera områden som förefaller vara de mest lämpade enligt ornitologiska kriterier utan enbart avser tillämpningen av dessa kriterier vid avsättandet av de områden som är mest lämpade för bevarandet av de arter som förekommer i bilaga I till direktivet.

- 62 Medlemsstaterna är följaktligen skyldiga att som SSO klassificera varje område som med tillämpning av ornitologiska kriterier förefaller vara det mest lämpade för bevarandet av de ifrågakvarande arterna.
- 63 Då det framgår att en medlemsstat som SSO har klassificerat områden som sammanlagt till antal och storlek uppenbart understiger de områden som anses mest lämpade för bevarandet av de ifrågakvarande arterna, kan det fastslås att denna medlemsstat har åsidosatt den skyldighet som åvilar den enligt artikel 4.1 i direktivet.
- 64 Konungariket Nederländernas inställning att kommissionen skulle vara tvungen att för varje område fastställa att bestämmelsen har åsidosatts kan således inte godtas.
- 65 Det skall slutligen erinras om att den nederländska regeringen, även om den inte ifrågasatt den vetenskapliga tillförlitligheten hos IBA 89, har gjort gällande att tillämpningen av de kriterier som ligger till grund för rapporten med anledning av kriteriernas allmänna karaktär inte kan ge entydiga resultat i fråga om klassificeringen av SSO. Regeringen har hävdatt att den vid tillämpningen av samma kriterier som dem som ligger till grund för IBA 89, i sin granskning av vilka områden som skulle kunna klassificeras som SSO, kom till ett helt annat resultat än det som föreskrivs i rapporten. Regeringen anförde emellertid vid sammanträdet att dess kriterier skiljde sig från dem som använts i IBA 89.
- 66 Det kan i detta hänseende konstateras att Konungariket Nederländerna intill denna dag inte har ingivit någon handling beträffande den nationella klassificeringen av SSO varav framgår vilka kriterier medlemsstaten har använt vid avsättandet av SSO.

- 67 Regeringen har dessutom under hela det administrativa förfarandet samt i sitt svaromål och i sin duplik framhållit att den vid avsättandet av SSO enligt artikel 2 i direktivet borde beakta ekonomiska krav och rekreationsbehov. Denna ståndpunkt är inte förenlig med regeringens påstående att den vid avsättandet av SSO har tillämpat uteslutande ornitologiska kriterier.
- 68 Det skall i detta sammanhang erinras om att IBA 89 innehåller en förteckning över områden av stort intresse för bevarande av vilda fåglar inom gemenskapen, vilken har upprättats för det behöriga generaldirektoratet inom kommissionen av Groupe européen pour la conservation des oiseaux et des habitats (Europeisk sammanslutning för bevarande av fåglar och livsmiljöer) i förening med Conseil international de la préservation des oiseaux (Internationella rådet för bevarandet av fåglar) samt i samarbete med kommissionens experter.
- 69 Den enda handling som i förevarande fall har visat sig innehålla uppgifter av vetenskapligt bevisvärde som gör det möjligt att bedöma huruvida svarandestaten har uppfyllt sin skyldighet att som SSO klassificera de till antal och storlek mest lämpade områdena för bevarande av de skyddade arterna är således IBA 89. Det hade förhållit sig annorlunda om Konungariket Nederländerna hade förebringat vetenskaplig bevisning, bland annat för att den hade kunnat uppfylla den ifrågavarande skyldigheten genom att som SSO klassificera ett antal områden som till storleken var minde än de områden som följer av IBA 89.
- 70 Trots att förteckningen i IBA 89 inte är rättsligt bindande för de berörda medlemsstaterna kan den således med anledning av det vetenskapliga värdet den tillskrivs i detta fall vid behov användas av domstolen som referensmaterial vid bedömningen av i vilken mån Konungariket Nederländerna har uppfyllt sin skyldighet att klassificera SSO.

- 71 Även om det antas att tillämpningen av de ornitologiska kriterier som fastslås i IBA 89 skulle kunna leda till att olika beslutsfattare fastställer sinsemellan avsevärt olika SSO, kan enbart den möjligheten som sådan, vilken inte visats föreligga i detta fall, inte beaktas för att i detta fall vederlägga bevisvärdet av IBA 89.
- 72 Då det framgår att Konungariket Nederländerna som SSO har klassificerat området som till antal och storlek uppenbart understiger de områden som enligt IBA 89 skulle kunna klassificeras som SSO, kan kraven i artikel 4.1 i direktivet inte anses vara uppfyllda.
- 73 Det skall följaktligen fastslås att Konungariket Nederländerna har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt direktivet genom att som SSO klassificera området som till antal och storlek uppenbart understiger de områden som enligt artikel 4.1 i direktivet skulle kunna klassificeras som SSO, utan att det finns skäl att pröva övriga argument som framförts i målet.

Rättegångskostnader

- 74 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Konungariket Nederländerna har tappat huvuddelen av målet, skall den ersätta rättegångskostnaderna. Enligt artikel 69.4 i rättegångsreglerna skall de medlemsstater och institutioner som intervenerat i målet bära sina kostnader.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

- 1) Konungariket Nederländerna har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar genom att som särskilda skyddsområden klassificera områden som till antal och storlek uppenbart understiger de områden som enligt artikel 4.1 i direktivet skulle kunna klassificeras som särskilda skyddsområden.
- 2) Konungariket Nederländerna skall ersätta rättegångskostnaderna.
- 3) Förbundsrepubliken Tyskland skall bära sin kostnad.

Rodríguez Iglesias

Gulmann

Ragnemalm

Wathelet

Schintgen

Moitinho de Almeida

Kapteyn

Murray

Edward

Hirsch

Jann

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 19 maj 1998.

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias

Justitiesekreterare

Ordförande