

DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)
den 20 mars 2003 *

I mål C-378/01,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av G. Valero Jordana och R. Amorosi, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Italien, företrädd av U. Leanza, i egenskap av ombud, och M. Fiorilli, avvocato dello Stato, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

angående en talan om fastställelse av att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.1—4.3 i 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), i senare ändrad lydelse, genom att

* Rättegångsspråk: italienska.

inte som särskilda skyddsområden klassificera ett tillräckligt antal, med en tillräcklig yta, av de mest lämpade områdena för bevarande av de arter som avses i bilaga 1 till ovannämnda direktiv och av andra flyttfåglar som regelbundet återvänder till Italien, och genom att inte ge kommissionen alla nödvändiga upplysningar om större delen av dessa områden som den klassificerat,

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.-P. Puissochet samt domarna R. Schintgen C. Gulmann (referent), F. Macken och N. Colneric,

generaladvokat: P. Léger,
justitiesekreterare: byrådirektören L. Hewlett,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid förhandlingen den 14 november 2002, av: kommissionen, företrädd av R. Amorosi, och Republiken Italien, företrädd av A. Cingolo, avvocato dello Stato,

och efter att den 12 december 2002 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Europeiska gemenskapernas kommission har, genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 2 oktober 2001, med stöd av artikel 226 EG väckt talan om fastställelse av att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.1—4.3 i 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) (nedan kallat direktivet), i senare ändrad lydelse, genom att inte som särskilda skyddsområden (nedan kallade SSO) klassificera ett tillräckligt antal, med en tillräcklig yta, av de mest lämpade områdena för bevarande av de arter som avses i bilaga 1 till ovannämnda direktiv och av andra flyttfåglar som regelbundet återvänder till Italien, och genom att inte ge kommissionen alla nödvändiga upplysningar om större delen av dessa områden som den klassificerat.

Tillämpliga bestämmelser

- 2 I artikel 2 i direktivet föreskrivs att ”[m]edlemsstaterna 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 vilket fördraget tillämpas] på en nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, eller för att återupprätta populationen av dessa arter till denna nivå”.

3 I artikel 4.1—4.3 i direktivet föreskrivs följande:

”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.

2. Med hänsyn till deras behov av skydd inom det geografiska havs- och landområde som omfattas av detta direktiv, skall medlemsstaterna vidta liknande åtgärder för regelbundet förekommande flyttfåglar som inte anges i bilaga 1 med avseende på deras häcknings-, ruggnings- och övervintringsområden samt rastplatser längs deras färdväg. Medlemsstaterna skall därvid lägga särskild vikt vid skyddet av våtmarker, i synnerhet våtmarker av internationell betydelse.

3. Medlemsstaterna skall sända all relevant information till kommissionen, så att den kan ta lämpliga initiativ för att uppnå den samordning som är nödvändig för att säkerställa att de områden som anges i punkterna 1 och 2 ovan bildar en sammanhängande helhet som uppfyller behovet av skydd för dessa arter inom det geografiska havs- och landområde som omfattas av detta direktiv.”

Det administrativa förfarandet

- 4 Kommissionen, som ansåg att Republiken Italien hade underlåtit att uppfylla vissa av de skyldigheter som följer av artikel 4 i direktivet, anmodade genom skrivelse av den 18 mars 1994 denna medlemsstat att inkomma med yttrande i detta avseende.

- 5 Kommissionen underströk i denna skrivelse bland annat att Republiken Italien ännu inte hade utsett SSO som vad gäller antal och storlek är lämpliga såväl för de arter som avses i bilaga 1 till direktivet som för de andra flyttfågelarter som regelbundet återvänder till Italien. Enligt kommissionen hade de italienska myndigheterna endast utsett 74 SSO, vilket motsvarar en yta på ungefär 310 400 ha, och för övrigt var 22 av dessa 74 skyddsområden sådana områden som inte var viktiga för fågelfaunan. Kommissionen kritiserade dessutom nämnda myndigheter för att de hade underlåtit att tillhandahålla lämpliga kvantitativa data för flertalet av de SSO som hade utsetts, så att kommissionen inte kunde utföra alla nödvändiga kontroller eller samordna nätverket av dessa SSO i Italien.

- 6 De italienska myndigheterna informerade kommissionen genom flera skrivelser mellan den 21 november 1994 och den 15 maj 1997 om att sammanlagt 34 nya SSO hade utsetts och tillhandahöll tekniska data för dessa.

- 7 Kommissionen ansåg att de åtgärder som Republiken Italien vidtagit för att uppfylla sina skyldigheter, vilka föreskrivs i artikel 4 i direktivet, fortfarande var otillräckliga och tillstälde därför genom skrivelse av den 18 augusti 1998 Italien ett motiverat yttrande vari den konstaterade att klassificeringen av SSO i stor utsträckning fortfarande var otillräcklig i förhållande till kraven i denna bestämmelse, och vidare att den fortfarande inte hade fått upplysningar om en mängd data och information rörande en stor andel av de SSO som hade utsetts av sagda medlemsstat. Kommissionen anmodade medlemsstaten att vidta nödvändiga åtgärder för att efterkomma detta motiverade yttrande inom två månader från delgivningen.

- 8 Den italienska regeringen skickade mellan den 19 november 1998 och den 9 augusti 2000 flera skrivelser till kommissionen genom vilka den gav kommissionen upplysningar om att nya SSO hade utsetts samt översände teknisk information om dessa områden och de SSO som tidigare hade utsetts.

- 9 Eftersom kommissionen ansåg att dessa skrivelser inte gjorde det möjligt att dra slutsatsen att Republiken Italien hade uppfyllt sina skyldigheter enligt artikel 4 i direktivet, väckte kommissionen förevarande talan.

Talan

Huruvida de områden som klassificerats som SSO är otillräckliga vad gäller antal och storlek

Parternas argument

- 10 Kommissionen, som stöder sig på Inventory of Important Bird Areas in the European Community (förteckning över viktiga områden för fågelfaunan i Europeiska gemenskapen) utgiven 1989 (nedan kallad förteckning IBA 89), har hävdad att Republiken Italien inte som SSO har klassificerat ett tillräckligt antal, med en tillräcklig yta, av de områden som är mest lämpade när det gäller att bevara de arter som anges i bilaga 1 till direktivet och andra flyttfågelarter som regelbundet återvänder till Italien, varvid Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.1 och 4.2 i detta direktiv. De områden som anges i förteckning IBA 89 kan anses som nödvändiga för att bevara de arter som anges i nämnda bilaga samt de andra flyttfågelarterna, under förbehåll att vetenskapliga bevis som talar för motsatsen inte läggs fram. De bör därför klassificeras som SSO i den mening som avses i ovannämnda bestämmelse. På grundval av förteckning IBA 89 kan man anse att det finns 164 viktiga områden för fågelfaunan och att deras sammanlagda yta uppgår till 3 609 070 ha. De italienska myndigheterna har fram till i dag klassificerat 336 områden som SSO, det vill säga en yta på totalt 1 370 700 ha. Kommissionen har hävdad att 194 av dessa SSO inte överensstämmer, ens delvis, med de 164 viktiga områden för fågelfaunan som anges i förteckning IBA 89. Detta betyder att de italienska myndigheterna som SSO fortfarande måste klassificera en stor andel av de områden som anges i denna förteckning och en stor andel av deras yta för att bestämmelserna i direktivet skall iakttas.

- 11 Den italienska regeringen har gjort gällande att de åtgärder som medlemsstaterna vidtar för att säkerställa förekomsten av tillräckligt varierande och stora livsmiljöer för alla fågelarter är i överensstämmelse med direktivet under förutsättning att de står i proportion till populationen av de skyddade fågelarterna. Regeringen preciserar härvidlag att populationen måste bestämmas i förhållande till de ekologiska, vetenskapliga och kulturella behoven hos var och en av dessa arter och även med beaktande av ekonomiska krav och rekreationsbehov i det aktuella geografiska området.
- 12 Denna regering har gjort gällande att det i anmärkningen beträffande underlåtelse att uppfylla skyldigheten att vidta skyddsåtgärder måste anges de vetenskapliga kriterier på vilka den grundas. Kommissionen har dock endast framfört formell kritik på ett område där det inte går att kasta om bevisbördan, utan någon hänvisning till de skyddade arterna, deras färdvägar eller till rastplatser längs deras färdväg och inte heller till den lokala kulturen och den ekonomiska verksamheten i de berörda områdena. Den kritik som kommissionen på detta sätt framfört har således förblivit rent abstrakt och kan omöjligen läggas till grund för en talan om fördragsbrott.
- 13 Den italienska regeringen har för övrigt påpekat att de åtgärder som den vidtagit för att iaktta de skyldigheter som följer av direktivet redan framgår av de handlingar som kommissionen har gett in till stöd för sin talan. Dessa åtgärder för urval och undersökning fullföljs. De italienska myndigheterna har efter det att den formella underrättelsen avsänts utsett 269 SSO, vilket utgör en ökning av deras yta med 1 518 000 ha. Icke desto mindre fortgår ännu arbetet med att utse nya SSO. Den italienska regeringen har slutligen angett att miljöministeriet, i december 2000, i syfte att uppdatera förteckning IBA 89 har låtit Lega italiana protezione uccelli (Italienska fågelskyddsförbundet) göra en översyn av IBA-förteckningen över IBA-områden i Italien.

Domstolens bedömning

- 14 Det skall inledningsvis erinras om att det i artikel 4.1 och 4.2 i direktivet föreskrivs att medlemsstaterna som SSO skall klassificera sådana områden som svarar mot de ornitologiska krav som fastställs i dessa bestämmelser (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 augusti 1993 i mål C-355/90, kommissionen mot Spanien, REG 1993, s. I-4221, punkterna 26, 27 och 32).
- 15 För det andra är det viktigt att understryka att varken de ekonomiska krav eller de rekreationsbehov som nämns i artikel 2 i direktivet får beaktas vid valet och avgränsningen av SSO (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 maj 1998 i mål C-3/96, kommissionen mot Nederländerna, REG 1998, s. I-3031, punkt 59).
- 16 Det är dock ostridigt att de italienska myndigheterna har fortsatt att klassificera områden som SSO efter utgången av den tidsfrist som anges i det motiverade yttrandet, bland annat för att efterkomma de krav som anges i detta.
- 17 Den italienska regeringen har dessutom antytt att valet av SSO även betingas av ekonomiska krav eller rekreationsbehov.
- 18 Det har för övrigt inte bestritts att ett stort antal och en stor yta av de områden som anges i förteckning IBA 89 inte har klassificerats som SSO av de italienska myndigheterna. Trots att den italienska regeringen under förhandlingen vidhöll att denna förteckning behövde en översyn, medgav den att den inte hade något

mer ändamålsenligt dokument att hänvisa till i dess ställe. Med hänsyn till förteckning IBA 89:s vetenskapliga karaktär och att Republiken Italien inte har gett in något som helst vetenskapligt bevis som bland annat skulle kunna visa att skyldigheterna enligt artikel 4.1 och 4.2 i direktivet kunde fullgöras genom att andra områden än dem som anges i nämnda förteckning klassificerades som SSO, och vilka täcker en sammanlagd yta som är mindre än för de områden som anges i förteckningen, och trots att denna förteckning inte är rättsligt bindande för den berörda medlemsstaten, kan den användas av domstolen som referensmaterial vid bedömningen av huruvida Republiken Italien har klassificerat ett tillräckligt antal områden med en tillräcklig yta som SSO i enlighet med de ovannämnda bestämmelserna i direktivet (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Nederländerna, punkterna 68—70).

- 19 Med hänsyn till vad ovan anförts skall talan således bifallas på den grunden att de områden som har klassificerats som SSO är otillräckliga vad gäller antal och storlek.

Huruvida Republiken Italien har underlåtit att tillhandahålla kommissionen all relevant information om ifrågavarande SSO

- 20 Kommissionen har gjort gällande att de italienska myndigheterna har åsidosatt artikel 4.3 i direktivet genom att inte tillhandahålla den fullständiga och korrekta ornitologiska uppgifter och kartor som är tillräckligt utförliga.
- 21 Den italienska regeringen har inte bestritt denna anmärkning. Regeringen medgav för övrigt i den skrivelse som den skickade till kommissionen den

19 november 1998 att den information och de kartor som den tidigare hade tillställt kommissionen rörande de 108 områden som redan hade klassificerats som SSO var ofullständiga.

- 22 Av detta följer att talan skall bifallas även på den grunden att Republiken Italien underlåtit att tillhandahålla kommissionen all relevant information om ifrågasvarande SSO.
- 23 Det skall således fastställas att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.1—4.3 i direktivet, i senare ändrad lydelse, genom att inte som SSO klassificera ett tillräckligt antal, med en tillräcklig yta, av de mest lämpade områdena för bevarande av de arter som avses i bilaga 1 till ovannämnda direktiv, och av andra flyttfåglar som regelbundet återvänder till Italien, och genom att inte ge kommissionen alla nödvändiga upplysningar om större delen av dessa områden som den klassificerat.

Rättegångskostnader

- 24 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Italien skall ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Italien har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

följande dom:

- 1) Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.1—4.3 i rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar, i senare ändrad lydelse, genom att inte som särskilda skyddsområden klassificera ett tillräckligt antal, med en tillräcklig yta, av de mest lämpade områdena för bevarande av de arter som avses i bilaga 1 till ovannämnda direktiv och av andra flyttfåglar som regelbundet återvänder till Italien, och genom att inte ge kommissionen alla nödvändiga upplysningar om större delen av de områden som den klassificerat.
- 2) Republiken Italien skall ersätta rättegångskostnaderna.

Puissochet

Schintgen

Gulmann

Macken

Colneric

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 20 mars 2003.

R. Grass

J.-P. Puissochet

Justitiesekreterare

Ordförande på sjätte avdelningen