

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)
den 11 januari 2007^{*}

I mål C-183/05,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG, som väckts den 22 april 2005,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av M. van Beek, i egenskap av ombud, biträdd av M. Wemaëre, avocat, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Irland, företrädd av D. O'Hagan, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

^{*} Rättegångsspråk: engelska.

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C.W.A. Timmermans samt domarna P. Kūris, J. Klučka (referent), J. Makarczyk och G. Arestis,

generaladvokat: P. Léger,
justitiesekreterare: R. Grass,

efter det skriftliga förfarandet,

och efter att den 21 september 2006 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- ¹ Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen skall fastställa att Irland inte har följt artiklarna 12.1, 12.2, 13.1 b och 16 i rådets direktiv 92/43/EEG av

den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114) samt att denna stat har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt EG-fördraget, genom att

- begränsa införlivandet av artiklarna 12.2 och 13.1 b i direktiv 92/43 till de arter i bilaga 4 till detta direktiv som förekommer på Irland,
- inte vidta de särskilda åtgärder som krävs för att på ett effektivt sätt genomföra det strikta skyddssystem som avses i artikel 12.1 i nämnda direktiv (nedan kallat det strikta skyddssystemet), och
- behålla bestämmelser i den irländska lagstiftningen som är oförenliga med bestämmelserna i artiklarna 12.1 och 16 i samma direktiv.

Tillämpliga bestämmelser

- 2 Fjärde och elfte skälen i direktiv 92/43 har följande lydelse:

”På medlemsstaternas europeiska territorium pågår en ständig försämring av livsmiljöerna, och ett ökande antal vilda arter är allvarligt hotade. Eftersom de hotade livsmiljöerna och arterna utgör en del av gemenskapens naturliga arv och

hoten mot dem ofta är av gränsöverskridande karaktär, är det nödvändigt att vidta åtgärder på gemenskapsnivå för att bevara dem.

...

Det är ett erkänt faktum att det är alla medlemsstaters gemensamma ansvar att vidta åtgärder som har till syfte att främja bevarandet av prioriterade livsmiljöer och prioriterade arter av gemenskapsintresse. ...”

3 Artikel 12.1 och 12.2 i direktiv 92/43 har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för införande av ett strikt skyddssystem i det naturliga utbredningsområdet för de djurarter som finns förtecknade i bilaga 4 a, med förbud mot

...

b) att avsiktligt störa dessa arter, särskilt under deras parnings-, uppfödning-, övervintrings- och flyttningsperioder,

...

d) att skada eller förstöra parningsplatser eller rastplatser.

2. För dessa arter skall medlemsstaterna förbjuda förvaring, transport och försäljning eller byte samt utbudande till försäljning eller byte av exemplar som insamlats i naturen, med undantag av sådana som samlats på lagligt sätt före genomförandet av detta direktiv.”

4 I artikel 13 i direktiv 92/43 föreskrivs införande av ett strikt skydd för de växtarter som finns förtecknade i direktivets bilaga 4 b.

5 Artikel 16.1 i direktivet har följande lydelse:

”Förutsatt att det inte finns någon annan lämplig lösning och att undantaget inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde, får medlemsstaterna göra undantag från bestämmelserna i artiklarna 12–14 samt 15 a och b av följande anledningar:

a) För att skydda vilda djur och växter och bevara livsmiljöer.

b) För att undvika allvarlig skada, särskilt på gröda, boskap, skog, fiske, vatten och andra typer av egendom.

- c) Av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet, eller av andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär och betydelsefulla positiva konsekvenser för miljön.
- d) För forsknings- och utbildningsändamål, för återinplantering och återinförsel av dessa arter och för den uppfödning som krävs för detta, inbegripet artificiell förökning av växter.
- e) För att under strängt kontrollerade förhållanden selektivt och i begränsad omfattning tillåta insamling och förvaring av vissa exemplar av de arter som finns förtecknade i bilaga 4 i en begränsad mängd som fastställs av de behöriga nationella myndigheterna.”

Det administrativa förfarandet

- 6 Till följd av klagomål sände kommissionen den 18 oktober 2002 en formell underrättelse till Irland vari kommissionen delgav sina misstankar om att Irland i flera avseenden brustit i sitt genomförande av artiklarna 12, 13 och 16 i direktiv 92/43.
- 7 Kommissionen, som inte lät sig övertygas av det svar som de irländska myndigheterna inkom med den 20 december 2002, riktade den 11 juli 2003 ett motiverat yttrande till Irland vari denna medlemsstat uppmanades att inom två månader från delgivningen av det motiverade yttrandet vidta de nödvändiga åtgärderna.

- 8 Irland besvarade det motiverade yttrandet i skrivelser av den 12 september 2003 respektive den 8 januari 2004. Kommissionen fann emellertid svaret otillfredsställande och beslutade att väcka förevarande talan.

Talan

- 9 Kommissionen har anfört tre anmärkningar till stöd för sin talan.
- Den första anmärkningen avser ett ofullständigt införlivande av artiklarna 12.2 och 13.1 b i direktiv 92/43 med avseende på de arter i direktivets bilaga 4 som normalt inte förekommer på Irland.
 - Den andra anmärkningen avser Irlands underlåtenhet att vidta särskilda åtgärder för att på ett effektivt sätt genomföra det strikta skyddssystemet.
 - Den tredje anmärkningen avser förekomsten av bestämmelser i den irländska lagstiftningen som strider mot såväl artikel 12.1 som artikel 16 i direktiv 92/42.
- 10 Den första anmärkningen har återkallats av kommissionen mot bakgrund av det svar som Irland i sitt svaromål gav på den punkten. Den första anmärkningen skall således inte prövas.

Den andra anmärkningen

- 11 Kommissionens andra anmärkning består av sju delar, varav den andra delen skall prövas tillsammans med den tredje anmärkningen vars avfattning är identisk med den andra anmärkningens andra del.

Den andra anmärkningens första del

- 12 Kommissionen har angett att Irland har avgett ett tillfredsställande svar på den andra anmärkningens första del, under vilken Irland påstås ha underlåtit att uppfylla sin skyldighet att införa ett strikt skyddssystem för de arter som finns förtecknade i bilaga 4 till direktiv 92/43, då varken havslädersköldpaddan eller kerrysnigeln finns med bland de arter som förts upp på den första förteckningen i 1997 års förordning om livsmiljöer inom Europeiska gemenskaperna (European Communities (Habitats) Regulations) 1997, i dess lydelse enligt 1998 års förordning om naturliga livsmiljöer inom Europeiska gemenskaperna (European Communities (Natural Habitats) (Amendment) Regulations) 1998 (nedan kallad (Habitats) Regulations). Irland har nämligen klargjort att tillämpningsområdet för den nationella lagstiftningen om införlivande av direktiv 92/43 har utvidgats till nämnda arter. Det saknas således anledning att pröva den andra anmärkningens första del.

Den andra anmärkningens tredje, fjärde och sjätte delar

- 13 Kommissionen har under den andra anmärkningens tredje, fjärde och sjätte delar hävdatt att de av Irland vidtagna åtgärderna med avseende på övervakningen av de arter som finns förtecknade i bilaga 4 a i direktiv 92/43 utgör en disparat och bristfällig ordning som inte kan anses utgöra ett effektivt genomförande av det strikta skyddssystemet.

- 14 Kommissionen har beträffande anmärkningens tredje del anfört att de arthandlingsplaner som Irland har för avsikt att utarbeta för de arter som finns förtecknade i bilaga 4 a till direktiv 92/43 kan, förutsatt att de utarbetas och tillämpas på ett korrekt sätt, utgöra ett effektivt medel för att genomföra de skyddskrav som ställs i artikel 12.1 i nämnda direktiv. I avsaknad av sådana planer är det strikta skyddssystemet bristfälligt, med undantag för stinkpaddan som övervakas särskilt på ett ändamålsenligt sätt.
- 15 Irland har hävdatt att de nämnda arthandlingsplanerna snart kommer att offentliggöras. Vidare hänvisas till flera regeringsinitiativ som ännu inte gett resultat och som enligt Irland skall leda till ett bättre samråd och en mer systematisk övervakning av de arter som finns förtecknade i bilaga 4 a till direktiv 92/43.
- 16 Dessa argument kan emellertid inte godtas.
- 17 Domstolen påpekar att det följer av fast rättspraxis att förekomsten av ett fördragsbrott skall bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet och att domstolen inte skall beakta senare förändringar (se, bland annat, dom av den 2 juni 2005 C-282/02, kommissionen mot Irland, REG 2005, s. I-4653, punkt 40).
- 18 Talan skall således vinna bifall på den andra anmärkningens tredje del.

- 19 Kommissionen har beträffande den sjätte delen, som skall prövas före den fjärde, hävdatt att, med undantag för lilla hästskonäsan och stinkpaddan, de irländska myndigheterna saknar nödvändig information om flera arter i bilaga 4 a till direktiv 92/43, om deras rast- och parningsplatser och om de hot som dessa arter utsätts för, vilket hindrar ett effektivt genomförande av det strikta skyddssystemet.
- 20 Irland har beträffande övervakningen av andra fladdermöss än lilla hästskonäsan medgett att dess pilotprojekt inte ersätter ett mer ingående övervakningsarbete. Medlemsstaten har angett att den vid ett senare tillfälle skall inkomma med grundläggande upplysningar om hur populationen hos denna art utvecklas och har hänvisat till en rad initiativ för insamling av uppgifter om fladdermusen. Enligt kommissionen visar inte detta besked vare sig att Irland har tillräcklig kännedom om fladdermusarterna eller att medlemsstaten kommer att genomföra ett konsekvent och långsiktigt program i syfte att erhålla de nödvändiga uppgifterna.
- 21 Vidare har Irland hävdatt att den nationella studie som inleddes år 2004 och som skulle vara avslutad hösten 2005 ingår i ett redan existerande program och skall ligga till grund för ett framtida övervakningsprogram för uttern. Detta besked är enligt kommissionen inte tillräckligt för att med säkerhet fastställa att ett ändamålsenligt övervakningssystem och övervakningsprogram har genomförts för uttern.
- 22 Irland har även angett att en nationell expert på kerrysnigeln håller på att utarbeta en åtgärdsplan som skulle ha offentliggjorts under våren 2006 och som innehåller rekommendationer angående ett kontinuerligt övervakningsprogram för denna art. Kommissionen anser att de åtgärder som Irland har vidtagit inte ger några som helst

garantier för ett regelbundet tillhandahållande av övervakningsuppgifter som har sammanställts på ett sammanhängande och fullständigt sätt med avseende på förekomsten av kerrysnigeln, dess parnings- och viloplatser och de hot som den kan vara utsatt för.

- 23 Irland har slutligen hänvisat till pågående initiativ som vidtagits efter ikraftträdandet av rådets förordning (EG) nr 812/2004 av den 26 april 2004 om åtgärder när det gäller oavsiktlig fångst av valar vid fiske och om ändring av förordning (EG) nr 88/98 (EUT L 150, s. 12), såsom beslutet att införa en databas med nationella biologiska förteckningar, inrättandet av National Biological Records Centre eller insamlingen av uppgifter från observationer i samband med oavsiktlig fångst av valar vid olika typer av fiskeverksamheter.
- 24 Domstolen påpekar att Irland har grundat sitt bestridande av den andra anmärkningens sjätte del på ett antal initiativ som ännu inte hade avslutats när tidsfristen i det motiverade yttrandet löpte ut. Domstolen kan, enligt den rättspraxis som det har hänvisats till ovan i punkt 17, inte beakta sådana initiativ vid sin bedömning av huruvida det fördragsbrott som kommissionen har gjort gällande föreligger.
- 25 Talan skall därför vinna bifall på den andra anmärkningens sjätte del.
- 26 Kommissionen har slutligen beträffande anmärkningens fjärde del hävdatt att, även om en yrkeskår av tjänstemän med uppdrag att på heltid syssla med bevarande har en generell betydelse vid genomförandet av lagar om vilda djur och växter, förekomsten av en sådan kår, som Irland har åberopat, inte i sig visar att de särskilda åtgärder som krävs för att införliva artikel 12.1 i direktiv 92/43 har vidtagits.

- 27 Irland har genmält att dess tjänstemän är väldigt effektiva och även skyddar stinkpaddan genom att spela en väsentlig roll i genomförandet av skyddet av denna art. Med hänsyn till att de vakter och tjänstemän som fått i uppdrag att bevara naturen har direkt kännedom om de områden som ingår i deras bevakningsuppdrag, har det nationella nätverk i vilket sådana vakter och tjänstemän ingår kännedom om bevarandenivån hos de djur- och växtarter som förekommer i dessa områden.
- 28 Domstolen påpekar att medlemsstaterna enligt artikel 12.1 i direktiv 92/43 åläggs att vidta nödvändiga åtgärder för införande av ett strikt skyddssystem i det naturliga utbredningsområdet för de djurarter som finns förtecknade i bilaga 4 a.
- 29 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 24 i sitt förslag till avgörande innebär ett införlivande av nämnda artikel 12.1 att medlemsstaterna inte enbart skall anta en övergripande rättslig ram, utan att de även skall vidta konkreta och specifika skyddsåtgärder (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 januari 2002 i mål C-103/00, kommissionen mot Grekland, REG 2002, s. I-1147, punkterna 34–39).
- 30 Ett strikt skyddssystem innebär även ett krav på att sammanhängande och samordnade åtgärder av förebyggande karaktär vidtas (dom av den 16 mars 2006 i mål C-518/04, kommissionen mot Grekland, REG 2006, s. I-42*, punkt 16).
- 31 Det i målet aktuella nätverket av vakter och tjänstemän med uppdrag att på heltid övervaka och skydda arter innebär inte i sig att ett strikt skyddssystem har genomförts på ett effektivt sätt för samtliga arter i bilaga 4 a till direktiv 92/43 som förekommer på Irland.

- 32 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 45–48 i sitt förslag till avgörande förekommer det nämligen inte någon ändamålsenlig bevakning av nämnda arter, med undantag för lilla hästskonäsan, stinkpaddan och även havslädersköldpaddan med hänsyn till artens begränsade förekomst i irländska vatten. Så förhåller det sig med uttern, kerrysnigeln, andra fladdermusarter än lilla hästskonäsan och valen, enligt vad som har angetts ovan i punkterna 20–24.
- 33 Talan skall således vinna bifall på den andra anmärkningens fjärde del.

Den andra anmärkningens femte del

- 34 Kommissionen har under den andra anmärkningens femte del gjort gällande att, även om sådana bedömningar av inverkan på miljön som företas i enlighet med rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 175, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226) fyller sin funktion genom att göra de behöriga myndigheterna uppmärksamma på vissa hot mot parnings- och viloplatser för de arter som finns förtecknade i bilaga 4 till direktiv 92/43, endast ett begränsat antal projekt blir föremål för en sådan bedömning i Irland. Även i de fall bedömningar görs kräver inte de irländska myndigheterna att byggherren skall lämna information om skyddade arter förrän efter det att tillstånd till projektet har beviljats. Ett sådant förfarande hindrar inte att vissa projekt som är skadliga för miljön genomförs.
- 35 Kommissionen har bland annat hänvisat till tre projekt som har haft negativa konsekvenser för fladdermuspopulationen (projektet på godset Lough Rynn), för lilla

hästskonäsans boplatser (projektet med en väg runt Ennis) och för valens vilo- och parningsplatser (projektet med att bygga en gasledning i Broadhavenbukten).

- 36 Såsom generaladvokaten har anfört i punkterna 53–61 i sitt förslag till avgörande visar den omständigheten, att tillstånd till ett projekt ges innan en bedömning av miljöeffekterna görs som visar att projektet får negativa konsekvenser för miljön (projektet på godset Lough Rynn), eller att tillstånd till andra projekt ges utan undantag trots att den föregående bedömningen också visar att projektet skulle få negativa konsekvenser för miljön (projektet med en väg runt Ennis och projektet med att bygga en gasledning i Broadhavenbukten), att såväl de arter som finns förtecknade i bilaga 4 a till direktiv 92/43 som arternas parnings- och viloplatser är föremål för störningar och hot som den irländska lagstiftningen inte kan förhindra.
- 37 Det är, beträffande de projekt som kommissionen har hänvisat till i sin ansökan, följaktligen omöjligt att anse att samtliga åtgärder har vidtagits för att på ett effektivt sätt genomföra det strikta skyddssystemet. Talan skall därför bifallas på den andra anmärkningens femte del.

Den andra anmärkningens sjunde del

- 38 Kommissionen har under den andra anmärkningens sjunde del hävdats att Irland inte har visat att staten har infört en lämplig strategi för att möta olika hot mot fladdermusarters parnings- och viloplatser. Kommissionen har bland annat hävdats att fladdermusens boplatser hotas av skogsskötsel, renoveringsarbeten och rivningsarbeten.

- 39 Enligt fast rättspraxis åligger det kommissionen att i mål om fördragsbrott enligt artikel 226 EG bevisa det påstådda fördragsbrottet utan någon möjlighet för densamma att stödja sig på någon presumtion (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 18 maj 2006 i mål C-221/04, kommissionen mot Spanien, REG 2006, s. I-4515, punkt 59 och där angiven rättspraxis).
- 40 Det skall i förevarande fall dock konstateras att kommissionen inte har lämnat någon konkret uppgift till stöd för den andra anmärkningens sjunde del.
- 41 Talan kan således inte vinna bifall på den andra anmärkningens sjunde del.

Den tredje anmärkningen

- 42 Kommissionen har genom sin tredje anmärkning, som är identisk med den andra anmärkningens andra del, hänvisat till förekomsten av parallella undantagsbestämmelser som är oförenliga med tillämpningsområdet och tillämpningsvilkoren för artikel 16 i direktiv 92/43. Dessa parallella bestämmelser följer av dels section 23 (7) i 1976 års lag om vilda djur och växter (Wildlife Act) 1976, i dess lydelse enligt 2000 års ändringslag (Wildlife (Amendment) Act), 2000 (nedan kallad Wildlife Act), dels section 42 i samma lag.
- 43 Kommissionen har mot bakgrund av Irlands försvar återkallat den tredje anmärkningen i den del som avser section 42 i Wildlife Act. Anmärkningen skall därför inte prövas i den delen.

- 44 Beträffande den del av anmärkningen som avser section 23(7) a–c i Wildlife Act har kommissionen hävdad att en person som oavsiktligt skadar eller dödar ett skyddat vilt djur när vederbörande bedriver jordbruk, fiske, fiskodling, skogsskötsel eller torvbrytning (section 23(7) a), stör eller förstör parningsplatserna för ett sådant djur vid sådan verksamhet (section 23(7) b), oavsiktligt dödar eller sårar ett sådant djur eller förstör eller skadar ett sådant djurs parningsplatser eller rastplatser vid vägbygge, arkeologiska arbeten, byggnadsarbeten eller anläggningsarbeten eller inom ramen för byggnadsarbeten eller utförande av annat arbete eller åtgärd av detta slag som kan vara föreskriven (section 23(7) c), inte begår en lagöverträdelse enligt denna bestämmelse.
- 45 Irland har hävdad att kommissionen har gjort en felaktig tolkning av syftet med section 23(7). För att undanröja alla tvivel anges emellertid att Irland har ändrat (Habitats) Regulations i syfte att klart definiera ordningen i section 23 i Wildlife Act och bestämmelserna i regulation 23 i (Natural Habitats) Regulations. I 2005 års förordning om naturliga livsmiljöer inom Europeiska gemenskapen (European Communities (Natural Habitats) Regulations 2005) har en ny bestämmelse lagts till Wildlife Act, nämligen punkt 8 i nämnda section 23.
- 46 Domstolen påpekar att det följer av den rättspraxis som nämns ovan i punkt 17 att domstolen vid sin prövning av det påstådda fördragsbrottet inte kan beakta section 23 i Wildlife Act i dess lydelse enligt 2005 års förordning, eftersom ändringen infördes efter utgången av den tvåmånadersfrist som anges i det motiverade yttrandet.

- 47 Vidare räcker det att konstatera att section 23(7) i Wildlife Act — enligt vilken en person som oavsiktligt förstör eller skadar vilda djurs parnings- eller rastplatser inte begår en lagöverträdelse — inte uppfyller kraven i artikel 12.1 d i direktiv 92/43, enligt vilken sådana handlingar är förbjudna, oberoende av om de är avsiktliga eller inte (se, för ett liknande resonemang, dom av den 20 oktober 2005 i mål C-6/04, kommissionen mot Förenade kungariket, REG 2005, s. I-9017, punkt 79).
- 48 Det framgår dessutom att de undantag som föreskrivs i section 23 i Wildlife Act går utöver det som föreskrivs i artikel 16 i direktiv 92/43, i vilken förutsättningarna för att bevilja undantag från artikel 12 i direktivet uttömmande anges.
- 49 Kommissionen har följaktligen rätt i sitt påstående att den irländska lagstiftningen innehåller parallella undantagsbestämmelser som är oförenliga med artiklarna 12 och 16 i direktiv 92/43.
- 50 Talan skall således vinna bifall på kommissionens tredje anmärkning.
- 51 Av dessa skäl fastställer domstolen att Irland har underlåtit att anpassa sig till och uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 12.1 och 16 i direktiv 92/43, genom att
- inte vidta de särskilda åtgärder som var nödvändiga för att på ett effektivt sätt genomföra det strikta skyddssystemet, och

- behålla de bestämmelser i section 23(7) a–c i Wildlife Act som är oförenliga med bestämmelserna i artiklarna 12.1 och 16 i direktiv 92/43.

Rättegångskostnader

- ⁵² Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Irland skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Irland har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

- 1) Irland har underlåtit att anpassa sig till och uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 12.1 och 16 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, genom att**
 - **inte vidta de särskilda åtgärder som var nödvändiga för att på ett effektivt sätt genomföra det strikta skyddssystem som avses i artikel 12.1 i detta direktiv, och**

- **behålla de bestämmelser i section 23(7) a–c i 1976 års lag om vilda djur och växter (Wildlife Act), i dess lydelse enligt 2000 års ändringslag (Wildlife (Amendment) Act), som är oförenliga med bestämmelserna i artiklarna 12.1 och 16 i direktiv 92/43.**

2) Irland skall ersätta rättegångskostnaderna.

Underskrifter