

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)
den 18 december 2007*

I mål C-186/06,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG, som väckts den 18 april 2006,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av D. Recchia och A. Alcover San Pedro, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Konungariket Spanien, företrädd av F. Díez Moreno, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: spanska.

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C.W.A. Timmermans samt domarna L. Bay Larsen (referent), K. Schiemann, P. Kūris och J.-C. Bonichot,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: R. Grass,

efter det skriftliga förfarandet,

och efter att den 26 april 2007 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen skall fastställa att Konungariket Spanien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 2, 3, 4.1 och 4.4 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 fågeldirektivet) vad avser bevattningsåtgärder i kanalen Segarra-Garrigues bevattningsområde, i provinsen Lleida.

Tillämpliga bestämmelser

- 2 Enligt artikel 2 i fågeldirektivet skall medlemsstaterna, med beaktande 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 EG-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 3 i fågeldirektivet 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.”

4 I artikel 4 i fågeldirektivet 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.

...

4. Med avseende på de skyddsområden som avses i punkterna 1 och 2 ovan skall medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att undvika förorening och försämring av livsmiljöer samt störningar som påverkar fåglarna, i den mån denna påverkan inte saknar betydelse för att uppnå syftet med denna artikel. Medlemsstaterna skall även utanför dessa skyddsområden sträva efter att undvika förorening och försämring av livsmiljöer.”

- 5 I artikel 6.2 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) (nedan kallat livsmiljödirektivet) föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall i de särskilda bevarandeområdena vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitaterna för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts, om sådana störningar kan ha betydande konsekvenser för målen med detta direktiv.”

Bakgrund och det administrativa förfarandet

- 6 År 2001 mottog Kommissionen ett klagomål i vilket det gjordes gällande att bevattningsåtgärderna i kanalen Segarra-Garrigues bevattningsområde hade en negativ inverkan på de två och enda viktiga områdena för bevarande av steppfåglar i Katalonien (även benämnda "Important Bird Areas") (nedan kallade IBA), vilka hade registrerats under nr 142 och nr 144 i förteckningen IBA 1998.
- 7 I en skrivelse av den 22 november 2001 begärde kommissionen upplysningar från Konungariket Spanien om bland annat nämnda åtgärder och klassificeringen såsom särskilda skyddsområden av områden som ingår i IBA 142 och 144.
- 8 Kommissionen ansåg inte att de spanska myndigheternas svar och upplysningar var övertygande och skickade därför den 1 april 2004 en formell underrättelse till Konungariket Spanien i vilken institutionen konstaterade att nämnda medlemsstat hade överträtt fågeldirektivet genom att inte klassificera tillräckligt med särskilda skyddsområden vad gäller antal och storlek, i synnerhet inte i det område av kanalen Segarra-Garrigues som påverkas av bevattningsåtgärderna, och genom att tillåta dessa åtgärder, vilka leder till försämringar eller rent av förstör livsmiljön för flera av de fågelarter som räknas upp i bilaga 1 till nämnda direktiv.
- 9 De spanska myndigheterna besvarade den formella underrättelsen genom en skrivelse av den 21 juni 2004.
- 10 Kommissionen ansåg inte att åsidosättandet av fågeldirektivet hade upphört och riktade därför den 14 december 2004 ett motiverat yttrande till Konungariket Spanien, i vilket medlemsstaten uppmanades att vidta de nödvändiga åtgärderna för att rätta sig efter yttrandet inom två månader från mottagandet av detsamma.

- 11 De spanska myndigheternas svar på det motiverade yttrandet, vilket skickades den 4 mars 2005, övertygade inte kommissionen, som beslutade att väcka förevarande talan.

Talan

- 12 I talan har kommissionen preciserat att den inte avser den otillräckliga klassificeringen av särskilda skyddsområden, utan tillståndet att genomföra bevattningsåtgärderna i kanalen Segarra-Garrigues bevattningsområde och de negativa följderna av dessa åtgärder för vissa av de fågelarter som avses i bilaga 1 till fågeldirektivet.

Huruvida talan kan tas upp till prövning

Parternas argument

- 13 Konungariket Spanien har för det första gjort gällande att kommissionen har utvidgat föremålet för förfarandet i det motiverade yttrandet och ansökan. I den formella underrättelsen ombads Konungariket Spanien nämligen endast att yttra sig över åsidosättandet av artikel 4.1 och 4.4 i fågeldirektivet och inte beträffande åsidosättandet av artiklarna 2 och 3 i samma direktiv. Konungariket Spanien har för det andra gjort gällande att kommissionen i ansökan inte har anfört några argument av vilka det går att utläsa vilka av skyldigheterna i artikel 4.1 i fågeldirektivet som har åsidosatts.

- 14 Kommissionen har anfört att det finns ett nära samband mellan artiklarna 2, 3 och 4 i fågeldirektivet samt att artikel 4.1 kompletterar artikel 4.4 i detta direktiv, men överlåter åt domstolen att avgöra huruvida de åberopade grunderna kan prövas uteslutande mot bakgrund av artikel 4.4 i fågeldirektivet.

Domstolens bedömning

- 15 Vad avser den svarande medlemsstatens första invändning skall det erinras om att föremålet för talan enligt domstolens fasta rättspraxis avgränsas av kommissionens formella underrättelse till den berörda medlemsstaten och dess efterföljande motiverade yttrande. Föremålet får därefter inte utvidgas. Möjligheten för den berörda medlemsstaten att inkomma med sina synpunkter utgör faktiskt, även om staten väljer att inte använda sig av den, en i fördraget avsedd väsentlig garanti, och beaktandet av denna garanti är ett viktigt formellt krav för ett korrekt genomförande av förfarandet vid fastställelse av fördragsbrott från en medlemsstats sida. Följaktligen skall det motiverade yttrandet och kommissionens talan vila på samma grunder som anförs till stöd för den formella underrättelse som inleder det administrativa förfarandet (se dom av den 29 september 1998 i mål C-191/95, kommissionen mot Tyskland, REG 1998, s. I-5449, punkt 55, och av den 14 juni 2007 i mål C-422/05, kommissionen mot Belgien, REG 2007, s. I-4749, punkt 25). Om så inte är fallet kan detta fel inte anses avhjälpt av att den svarande medlemsstaten har inkommit med synpunkter på det motiverade yttrandet (se dom av den 11 juli 1984 i mål 51/83, kommissionen mot Italien, REG 1984, s. 2793, punkterna 6 och 7).
- 16 I förevarande fall är det klarlagt att den formella underrättelsen inte innehåller några uppgifter om att artiklarna 2 och 3 i fågeldirektivet skulle ha åsidosatts av Konungariket Spanien.

- 17 Den del av talan som avser åsidosättande av artiklarna 2 och 3 i nämnda direktiv kan följaktligen inte tas upp till sakprövning.
- 18 Vad avser Konungariket Spaniens andra invändning skall det erinras om att det motiverade yttrandet och den talan som avses i artikel 226 EG skall vila på samma grunder och skäl samt innehålla en konsekvent och precis framställning av anmärkningarna, så att medlemsstaten och domstolen exakt kan förstå räckvidden av det påstådda åsidosättandet av gemenskapsrätten. Detta är nödvändigt för att nämnda stat på ett ändamålsenligt sätt skall kunna göra sina invändningar gällande och för att domstolen skall kunna kontrollera om det påstådda fördragsbrottet faktiskt föreligger (se dom av den 1 december 1993 i mål C-234/91, kommissionen mot Danmark, REG 1993, s. I-6273, punkt 16, och av den 4 maj 2006 i mål C-98/04, kommissionen mot Förenade kungariket, REG 2006, s. I-4003, punkt 18).
- 19 I förevarande fall har kommissionen, i den formella underrättelsen och det motiverade yttrandet, klandrat Konungariket Spanien för att ha åsidosatt artikel 4.1 i fågeldirektivet genom att som särskilda skyddsområden klassificera områden som är otillräckliga för att skydda de mest lämpade områdena, vad gäller antal och storlek, för flera av de arter som räknas upp i bilaga 1 till nämnda direktiv. Detta gäller i synnerhet för det område som påverkas av bevattningsåtgärderna i kanalen Segarra-Garrigues. Samtidigt har kommissionen klandrat Konungariket Spanien för att ha åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 4.4 i nämnda direktiv, då genomförandet av nämnda åtgärder innebär en uppenbar risk för försämringar av livsmiljön för de steppfåglar som befinner sig på det berörda området.
- 20 Såsom anges i punkt 12 i förevarande dom avser talan emellertid inte den otillräckliga klassificeringen av särskilda skyddsområden, utan tillståndet att genomföra bevattningsåtgärder i kanalen Segarra-Garrigues bevattningsområde och de negativa följder som dessa åtgärder har för vissa skyddade fågelarter.

- 21 Kommissionen vidhåller emellertid sin grund om Konungariket Spaniens åsidosättande av artikel 4.1 i fågeldirektivet inte på grund av en otillräcklig klassificering av områden som särskilda skyddsområden, utan på grund av tillståndet att genomföra nämnda bevattningsåtgärder.
- 22 Under dessa omständigheter kan förevarande talan, med avseende på nämnda grund, i fråga om vilken skälen har ändrats i förhållande till dem som åberopades inom ramen för det administrativa förfarandet, inte anses uppfylla de krav på konsekvens och precision som domstolen har erinrat om i punkt 18 i förevarande dom.
- 23 Den del av talan som avser Konungariket Spaniens påstådda åsidosättande av artikel 4.1 i fågeldirektivet skall följaktligen avvisas.

Prövning i sak

Parternas argument

- 24 Kommissionen har till stöd för sin talan anfört att bevattningsåtgärder i kanalen Segarra-Garrigues bevattningsområde har genomförts i områdena IBA 142 och 144 och att de påverkar vissa av de steppfåglar som avses i bilaga 1 till fågeldirektivet negativt. Kommissionen har preciserat att den omständigheten att vissa områden som ingår i IBA 142 och 144, vilka berörs av nämnda åtgärder, inte har klassificerats som särskilda skyddsområden inte befriar Konungariket Spanien från skyldigheten att iaktta de krav som föreskrivs i artikel 4.4 i fågeldirektivet.

- 25 Konungariket Spanien anser att kommissionen inte har visat att bevattningsåtgärderna i kanalen Segarra-Garrigues bevattningsområde strider mot fågeldirektivet. De skyddsåtgärder som vidtagits i samband med bevattningsprojektet är under alla omständigheter lämpliga för att undvika de ofördelaktiga följder som avses i artikel 4.4 i nämnda direktiv inom det berörda området.

Domstolens bedömning

- 26 I artikel 4.4 första meningen i fågeldirektivet anges att medlemsstaterna skall vidta lämpliga åtgärder för att undvika förorening och försämring av livsmiljöer samt störningar som påverkar fåglarna i de skyddade områdena, i den mån denna påverkan inte saknar betydelse för att uppnå syftet med nämnda artikel.
- 27 Det framgår av domstolens rättspraxis att medlemsstaterna skall iaktta de skyldigheter som följer av artikel 4.4 i fågeldirektivet, även om det berörda området inte har klassificerats som ett särskilt skyddsområde, om så borde ha skett (se dom av den 18 mars 1999 i mål C-166/97, kommissionen mot Frankrike, REG 1999, s. I-1719, punkt 38, och av den 20 september 2007 i mål C-388/05, kommissionen mot Italien, REG 2007, s. I-7555, punkt 18).
- 28 Vad avser områden som klassificerats som särskilda skyddsområden skall däremot, enligt artikel 7 i livsmiljödirektivet, de förpliktelser som följer av artikel 4.4 första meningen i fågeldirektivet ersättas av bland annat de förpliktelser som följer av artikel 6.2 i livsmiljödirektivet. Detta skall ske från och med dagen för genomförandet av livsmiljödirektivet eller dagen för klassificering enligt fågeldirektivet om den dagen infaller senare (se dom av den 13 juni 2002 i mål C-117/00, kommissionen mot Irland, REG 2002, s. I-5335, punkt 25). Områden som inte har

klassificerats som särskilda skyddsområden fastän de borde ha klassificerats på sådant sätt fortsätter således att omfattas av det system som följer av artikel 4.4 första meningen i fågeldirektivet (se dom av den 7 december 2000 i mål C-374/98, kommissionen mot Frankrike, REG 2000, s. I-10799, punkt 47).

- 29 Eftersom kommissionen har grundat sin talan på artikel 4.4 i fågeldirektivet berörs endast de områden som påverkas av bevattningsåtgärderna i kanalen Segarra-Garrigues bevattningsområde, vilka borde ha klassificerats som särskilda skyddsområden före utgången av den frist som angavs i det motiverade yttrandet.
- 30 Enligt domstolen utgör förteckningen IBA 1998, vilken innehåller en uppdaterad förteckning över områden som är viktiga för bevarandet av fåglar i Spanien, i brist på vetenskapliga bevis av motsatt innebörd, ett referensdokument som kan användas vid bedömningen av om nämnda medlemsstat har utsett tillräckligt med särskilda skyddsområden, vad gäller antal och storlek, för att skydda alla de fågelarter som räknas upp i bilaga I till fågeldirektivet och de flyttfåglar som inte anges i nämnda bilaga (se dom av den 28 juni 2007 i mål C-235/04, kommissionen mot Spanien, REG 2007, s. I-5415, punkt 27).
- 31 Av handlingarna i målet framgår emellertid att vissa områden som ingår i IBA 142 och 144, vilka påverkas av de aktuella bevattningsåtgärderna, såsom områdena Plans de Sió, Belianes-Preixana och Secans del Segrià-Garrigues, och vilka bland annat hyser populationer av småtrapp (*Tetrax tetrax*), dupontlärka (*Chersophilus duponti*), blåkråka (*Coracias garrulus*) och hökörn (*Hieraetus fasciatus*), klassificeras (i vissa fall genom utvidgning av en klassificering) enligt det beslut som *Generalitat* i Katalonien antog den 5 september 2006 om klassificering av särskilda skyddsområden och godkännande av förslaget på områden av gemenskapsintresse.

- 32 De områden som borde ha klassificerats som särskilda skyddsområden före utgången av fristen i det motiverade yttrandet tycks därmed omfattas av det skyddssystem som avses i artikel 4.4 första meningen i fågeldirektivet, i enlighet med den rättspraxis som domstolen har erinrat om i punkterna 27 och 28 ovan.
- 33 Det skall i detta hänseende erinras om att bevattningsåtgärderna i kanalen Segarra-Garrigues bevattningsområde, enligt den bedömning av konsekvenserna för miljön som publicerades i katalanska *Generalitats* offentliga tidning nr 3757 den 8 november 2002, hade allvarliga konsekvenser för i synnerhet steppfåglarnas livsmiljöer, trots de preventiva, reparerande och kompenserande åtgärder som föreslogs i studien av konsekvenserna för miljön samt de ytterligare åtgärder som övervägs i ovannämnda bedömning.
- 34 I bilaga 3 till nämnda bedömning anges att genomförandet av så omfattande bevattningsåtgärder kan ha en väsentlig inverkan på populationer av hotade fågelarter och att det därför finns anledning att godkänna planerna för att återställa de arter som avses i samma bilaga. Samma sak gäller för genomförandet av dessa planer, vilket är ägnat att säkerställa bevarandet av nämnda arter och om möjligt återställandet av desamma.
- 35 Det har inte heller bestritts att det nödvändiga arbetet för att genomföra nämnda åtgärder, vilket beräknas pågå i tio år, påbörjades i juni år 2002.
- 36 Under dessa omständigheter konstaterar domstolen att den berörda medlemsstaten, genom att lämna tillstånd till bevattningsåtgärderna i kanalen Segarra-Garrigues bevattningsområde, åsidosatte den skyldighet som åligger den enligt artikel 4.4 första stycket i fågeldirektivet, nämligen att vidta lämpliga åtgärder för att, med avseende på de områden som berörs av nämnda åtgärder, och som borde ha klassificerats som särskilda skyddsområden, undvika förbjudna störningar. Enligt

domstolens rättspraxis föreligger denna skyldighet redan innan antalet fåglar har minskat eller en risk för att en skyddad art skall försvinna har uppstått (se dom av den 2 augusti 1993 i mål C-355/90, kommissionen mot Spanien, REG 1993, s. I-4221, punkt 15).

37 Denna slutsats påverkas inte av att nämnda åtgärder, såsom Konungariket Spanien i sak har gjort gällande, är av stor betydelse för det berörda områdets ekonomiska och sociala utveckling. Ekonomiska och sociala krav kan aldrig rättfärdiga nationella beslut som är till allvarlig skada för områden som borde ha klassificerats som särskilda skyddsområden och som, i enlighet med vad domstolen har erinrat om i punkterna 27 och 28 i förevarande dom, omfattas av det system som särskilt avses i artikel 4.4 första meningen i fågeldirektivet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 februari 1991 i mål C-57/89, kommissionen mot Tyskland, REG 1991, s. I-883, punkterna 21 och 22).

38 Kommissionens talan skall således bifallas.

39 Domstolen konstaterar därmed att Konungariket Spanien vad avser de områden som påverkas av åtgärderna för bevattning av kanalen Segarra-Garrigues bevattningsområde, vilka borde ha klassificerats som särskilda skyddsområden, har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 4.4 första meningen i fågeldirektivet.

40 Talan ogillas i övrigt.

Rättegångskostnader

- 41 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Domstolen kan emellertid enligt artikel 69.3 första stycket besluta att kostnaderna skall delas eller att vardera parten skall bära sin kostnad, om parterna ömsom tappar på en eller flera punkter. Eftersom kommissionen endast har vunnit bifall till en del av sina yrkanden skall kostnaderna delas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

- 1) **Genom att tillåta bevattningsåtgärderna i kanalen Segarra-Garrigues bevattningsområde, i provinsen Lleida, har Konungariket Spanien underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.4 första meningen i rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar, nämligen att vidta lämpliga åtgärder för att, med avseende på de områden som berörs av nämnda åtgärder och som borde ha klassificerats som särskilda skyddsområden, undvika förbjudna störningar.**
- 2) **Talan ogillas i övrigt.**
- 3) **Vardera parten skall bära sin rättegångskostnad.**

Underskrifter