



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
NILS WAHL
föredraget den 23 februari 2016¹

Mål C-461/14

**Europeiska kommissionen
mot**

Konungariket Spanien

”En medlemsstats underlåtenhet att uppfylla sina skyldigheter — Nivå av beviskrav för att fastställa en överträdelse — Direktiv 85/337/EEG — Miljökonsekvensbedömning — Höghastighetsjärnväg — Huruvida en bedömning är tillräcklig — Direktiv 2009/147/EG — Bevarande av vilda fåglar — Särskilda bevarandeområden — Direktiv 92/43/EEG — Bevarande av livsmiljöer”

Vad utgör en tillräcklig miljökonsekvensbedömning med tanke på att det projekt som har bedömts (i det aktuella fallet anläggning av en höghastighetsjärnväg) påverkar ett område av särskild betydelse för miljön? Under vilka omständigheter inkr

1. åktar anläggningen av infrastruktur i samband med ett sådant projekt på mål för bevarande och skydd enligt EU:s miljölagstiftning?

2. Från början tycktes dessa grundläggande frågor utgöra kärnan i Europeiska kommissionens talan mot Konungariket Spanien i enlighet med artikel 258 andra stycket FEUF. Vid en närmare undersökning har det emellertid visat sig att ärendet huvudsakligen avser frågan huruvida kommissionen har fastställt en överträdelse av de relevanta miljöbestämmelserna. Såsom jag ska visa i det följande har kommissionen bara lyckats till en del med denna uppgift.

I – Tillämpliga bestämmelser

A – EIA-direktivet

3. I artikel 2.1 i direktiv 85/337/EEG² om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (nedan kallat EIA-direktivet) föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att projekt som kan antas medföra en betydande miljöpåverkan bland annat på grund av sin art, storlek eller lokalisering blir föremål för krav på tillstånd och en bedömning av deras påverkan innan tillstånd ges. Dessa projekt anges i artikel 4.”

1 — Originalspråk: engelska.

2 — Rådets direktiv av den 27 juni 1985 (EGT 1985 L 175, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226), ändrat genom rådets direktiv 97/11/EG av den 3 mars 1997 (EGT L 73, 1997, s. 5), och Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 (EUT L 156, 2003, s. 17).

4. I artikel 3 i direktivet föreskrivs följande:

”Miljökonsekvensbedömningen skall i varje enskilt fall och i enlighet med artiklarna 4–11 på ett lämpligt sätt identifiera, beskriva och bedöma de direkta och indirekta effekterna av ett projekt beträffande

— människor, fauna och flora,

— mark, vatten, luft, klimat och landskap,

...”

5. I artikel 4 i EIA-direktivet föreskrivs följande:

”1. ... skall projekt som redovisas i bilaga I bli föremål för en bedömning i enlighet med artiklarna 5–10.

2. Om inte annat följer av artikel 2.3 skall medlemsstaterna när det gäller projekt som redovisas i bilaga II bestämma genom

a) granskning från fall till fall,

eller

b) gränsvärden eller kriterier som fastställs av medlemsstaten,

om projektet skall bli föremål för en bedömning i enlighet med artiklarna 5–10.

Medlemsstaterna får besluta att tillämpa förfarandena i både a och b.

3. Vid granskning från fall till fall eller fastställande av gränsvärden eller kriterier enligt punkt 2, ska de relevanta urvalskriterier som fastställs i bilaga III beaktas.

...”

6. I bilaga 1 till EIA-direktivet finns en förteckning över projekt som faller under artikel 4.1 i direktivet. Där nämns bland annat anläggning av motorvägar, motortrafikleder och järnvägslinjer för fjärrtrafik.

7. I punkt 2 i bilaga 3 till EIA-direktivet anges bland annat våtmarker och områden som är klassificerade eller skyddade enligt medlemsstaternas lagstiftning, och särskilda skyddsområden som har fastställts av medlemsstaterna som urvalskriterier vilka avses i artikel 4.3.

B – Fågeldirektivet

8. Artikel 1 i direktiv 2009/147/EG³ om bevarande av vilda fåglar (nedan kallat fågeldirektivet) har följande lydelse:

”1. Detta direktiv behandlar bevarandet av samtliga fågelarter som naturligt förekommer inom medlemsstaternas europeiska territorium på vilket fördraget tillämpas. Det omfattar skydd, skötsel, förvaltning och kontroll av dessa arter och fastställer regler för exploatering av dem.

...”

9. I artikel 4 i fågeldirektivet föreskrivs följande:

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

...

Medlemsstaterna ska 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 ska 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 ska även utanför dessa skyddsområden sträva efter att undvika förorening och försämring av livsmiljöer.”

10. Bland flera andra arter nämns *Otis tarda* (stortrappen) i bilaga I till direktivet.

C – Habitatdirektivet

11. I artikel 6 i direktiv 92/43/EEG⁴ om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (nedan kallat habitatdirektivet) anges följande:

”1. För de särskilda bevarandeområdena skall medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för bevarande...

2. 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.

...”

3 — Europaparlamentets och rådets direktiv av den 30 november 2009 (kodifierad version) (EUT L 20, 2010, s. 7). Genom detta direktiv kodifieras 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 ändrad lydelse. Relevanta bestämmelser har inte ändrats sedan direktiv 79/409 antogs.

4 — Rådets direktiv av den 21 maj 1992 (EGT 1992 L 206, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114).

12. I artikel 7 i habitatdirektivet föreskrivs att förpliktelser som uppstår till följd av artikel 6.2–6.4 i det direktivet ska ersätta alla förpliktelser som uppstår till följd av artikel 4.4 första meningen i fågeldirektivet vad gäller områden som klassificerats i enlighet med artikel 4.1 eller som på samma sätt erkänts i enlighet med artikel 4.2 i det direktivet. Dessa förpliktelser ersätts från och med dagen för genomförandet av habitatdirektivet eller från och med den dag då en medlemsstat i enlighet med fågeldirektivet har klassificerat eller erkänt ett område, om den dagen infaller senare.

II – Bakgrund och administrativt förfarande.

13. Bakgrunden till detta mål kan sammanfattas enligt följande: Målet avser ett projekt för anläggning av en höghastighetsjärnväg mellan Sevilla och Almería i Spanien. Hittills har en miljökonsekvensbedömning gjorts för vissa av de infrastrukturarbeten som är nödvändiga för att driva höghastighetsjärnvägen. Miljökonsekvensbedömningen lämnades för offentligt samråd den 4 juli 2006 och godkändes den 24 november 2006 genom beslut avseende uttalandet beträffande miljökonsekvensbedömningen.⁵ Arbetena i samband med infrastrukturen för höghastighetsjärnvägen inleddes den 4 december 2007. Dessa arbeten uppsköts år 2009.

14. Järnvägen går genom ett naturområde som de spanska myndigheterna den 29 juli 2008 klassificerade som särskilt skyddsområde för fåglar. Klassificeringen gjordes med andra ord efter det att projektet hade godkänts och miljökonsekvensbedömningen genomförts av de spanska myndigheterna. Innan området hade klassificerats som särskilt skyddsområde hade det sedan år 1998 redan klassificerats som område nr 238 (spannmålsslätter vid Ecija-Osuna) i Inventory of Important Birds Areas in the European Community (förteckning över viktiga områden för fågelfaunan i Europeiska gemenskapen (nedan kallad IBA-förteckningen). I området finns flera arter som nämns i bilaga I till fågeldirektivet, bland andra *Otis tarda*.

15. Mot denna bakgrund ingavs i februari 2010 ett klagomål till kommissionen avseende järnvägssträckorna "Marchena-Osuna I", "Marchena-Osuna II" och "Variante de Osuna". Efter detta klagomål lämnade kommissionen den 17 juni 2011 en formell underrättelse till Spaniens regering. Enligt den formella underrättelsen hade Konungariket Spanien inte fullgjort sina förpliktelser enligt artikel 3 i EIA-direktivet, artikel 4.4 i fågeldirektivet och artikel 6 i habitatdirektivet.

16. Den 20 september 2011 besvarade Spaniens regering den formella underrättelsen. Trots detta svar avgav kommissionen den 20 juni 2013 ett motiverat yttrande till Konungariket Spanien i vilket den gjorde gällande att Konungariket Spanien inte hade fullgjort sina förpliktelser enligt artikel 3 i EIA-direktivet, artikel 4.4 i fågeldirektivet och artikel 6.2 i habitatdirektivet.

17. Den 21 augusti 2013 besvarade Spaniens regering det motiverade yttrandet.

18. Eftersom kommissionen ansåg att de åtgärder som Spaniens regering vidtagit fortfarande inte var tillräckliga, stod den fast vid sin bedömning och väckte förevarande talan vid domstolen.

III – Förfarandet vid domstolen och parternas yrkanden

19. I sin ansökan har kommissionen yrkat att domstolen ska

5 — Resolución de 24 de noviembre de 2006 de la Delegación Provincial de la Consejería de Medio Ambiente en Sevilla, por la que se hace pública la Declaración de Impacto Ambiental relativa al Proyecto de renovación de vía, mejora del trazado y duplicación de plataforma del eje ferroviario transversal de Andalucía. Tramo Marchena-Osuna (tramos I y II), en los términos municipales de Marchena y Osuna (Sevilla), promovido por la Consejería de Obras Públicas y Transportes. Uttalandet avser i sin tur de faktiska miljökonsekvensbedömningar som har gjorts i samband med projektet.

— förklara att Konungariket Spanien inte fullgjort sina förpliktelser enligt artikel 3 i EIA-direktivet och artikel 4.4 i fågeldirektivet före den 29 juli 2008 och inte fullgjort sina förpliktelser enligt artikel 6.2 i habitatdirektivet sedan området i fråga klassificerats som särskilt skyddsområde, och

— förplikta Konungariket Spanien att ersätta rättegångskostnaderna.

20. Spaniens regering har yrkat att domstolen ska

— ogilla kommissionens talan, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

21. Kommissionen och Spaniens regering har inkommit med skriftliga yttranden. I enlighet med artikel 76.2 i domstolens rättegångsregler hölls inte någon muntlig förhandling.

IV – Bedömning

A – Huruvida talan kan tas upp till prövning

22. Spaniens regering har bestritt att kommissionens talan kan tas upp till prövning när det gäller järnvägssträckan "Variante de Osuna". Spaniens regering hävdar att den formella underrättelse som lämnades till medlemsstaten och därefter det motiverade yttrande som kommissionen avgav avgränsar föremålet för talan enligt fast rättspraxis. Föremålet för talan får därefter inte utvidgas.

23. Enligt fast rättspraxis ska det motiverade yttrandet och kommissionens talan vila på samma grunder som anförs till stöd för den formella underrättelse som inleder det administrativa förfarandet.⁶

24. I det aktuella fallet nämns sträckorna "Marchena-Osuna I", "Marchena-Osuna II" och "Variante de Osuna" i den formella underrättelsen. Ändå avser de omständigheter som kommissionen stöder sig på för att fastställa den påstådda överträdelsen de båda förstnämnda järnvägssträckorna.

25. Kommissionen tycks inte ha någon avvikande uppfattning. I sin duplik förklarade kommissionen faktiskt att de omständigheter på grund av vilka den anser att vissa förpliktelser har åsidosatts speciellt avser järnvägssträckorna "Marchena-Osuna I" och "Marchena-Osuna II". Det var däremot nödvändigt att omnämna "Variante de Osuna" under förförandet för att ge en bild av projektet i ett större sammanhang.

26. Under dessa omständigheter måste talan avvisas i den mån den avser sträckan "Variante de Osuna".

B – Den första anmärkningen: artikel 3 i EIA-direktivet

1. Parternas argument

27. Kommissionen har gjort gällande att Konungariket Spanien inte har fullgjort sina förpliktelser enligt artikel 3 i EIA-direktivet.

6 — Se bland annat dom kommissionen/Spanien, C-127/12, EU:C:2014:2130, punkt 23 och där angiven rättspraxis.

28. Kommissionen har i detta avseende för det första förklarat vad den *inte* gör gällande. Den gör inte gällande att den omtvistade miljökonsekvensbedömningen inte omfattar hela projektet, och den gör inte heller gällande att projektet har delats upp för att undvika att eventuella kumulativa effekter på miljön bedöms.

29. För det andra har kommissionen förklarat vad den faktiskt gör gällande. Den gör i huvudsak gällande att Konungariket Spanien inte i tillräcklig utsträckning har identifierat, beskrivit och bedömt de direkta och indirekta effekterna av projektet på miljön och på fågelfaunan i synnerhet. Miljökonsekvensbedömningen i fråga är kort sagt inte tillräcklig för att uppfylla kraven i artikel 3 i EIA-direktivet. Anledningen är att miljökonsekvensbedömningen i fråga enligt kommissionens uppfattning inte i tillräcklig utsträckning tog hänsyn till att projektet berörde ett område som angetts i IBA-förteckningen. Detta område klassificerades därefter som särskilt skyddsområde ESES6180017, "Campiñas de Sevilla" år 2008.

30. Kommissionen har anfört att Konungariket Spanien som en logisk följd av överträdelsen av artikel 3 i EIA-direktivet inte heller informerade allmänheten om de troliga effekterna av projektet innan beslut fattades om att genomföra projektet.

31. Spaniens regering har å sin sida hävdats att kommissionens klagomål ska avvisas.

32. Spaniens regering har för det första gjort gällande att den uppfyllt kraven i artikel 3 i EIA-direktivet genom att identifiera den påverkade faunan och vidta lämpliga åtgärder för att begränsa de potentiella skadliga effekterna på miljön.

33. För det andra har Spaniens regering påpekat att en IBA-klassificering inte har bindande verkan. Spaniens regering anser att en miljökonsekvensbedömning kan uppfylla kraven i artikel 3 i EIA-direktivet även om ingen IBA-klassificering nämns i denna.

34. För det tredje anser Spaniens regering att kommissionen inte har förklarat varför den omtvistade miljökonsekvensbedömningen inte är tillräcklig och i synnerhet inte har bevisat att förpliktelserna inte har fullgjorts.

2. Bedömning

35. Såsom jag nämnde inledningsvis avser målet frågan huruvida kommissionen har lyckats fastställa en överträdelse. I det följande ska jag förklara varför jag inte anser så vara fallet när det gäller artikel 3 i EIA-direktivet.

36. Det är till att börja med nödvändigt att klart definiera det projekt som den omtvistade miljökonsekvensbedömningen avser.

37. Miljökonsekvensbedömningen – som enligt kommissionen strider mot artikel 3 i EIA-direktivet – avser ett enda speciellt skede i anläggandet av höghastighetsjärnvägen. Projektet, och således den omtvistade miljökonsekvensbedömningen, avser infrastrukturarbeten som är nödvändiga för att driva en höghastighetsjärnväg. I projektet ingår anläggningsarbeten på spåren och sträckan, inbegripet anläggning av en upphöjd och breddad järnvägsbank. Ytterligare arbeten som är nödvändiga för att driva järnvägen (bland annat elarbeten för installation av luftledningar) ingick inte i projektet. Såsom framgår både av det motiverade yttrandet och kommissionens yttranden vid domstolen har kommissionen inte ifrågasatt de spanska myndigheternas val att göra en miljökonsekvensbedömning bara när det gäller en förbättring av infrastruktur (nedan kallat det ifrågavarande projektet).

38. Ändå har kommissionen gjort gällande att miljökonsekvensbedömningen var otillräcklig. Anledningen är – så som jag tolkar det – att den anser att det vid bedömningen inte togs tillräcklig hänsyn till det område av särskild betydelse för miljön (vilket erkänts i IBA-förteckningen och senare i det förfarande som ledde till att området klassificerades som särskilt skyddsområde) som påverkas av det ifrågavarande projektet.

39. Det kan vid denna tidpunkt vara på sin plats att erinra om syftet med en miljökonsekvensbedömning. Syftet är att på lämpligt sätt identifiera, beskriva och bedöma de direkta och indirekta effekterna av ett projekt med hänsyn tagen till det som kännetecknar ärendet i fråga. Effekterna av ett projekt ska bedömas beträffande bland annat fauna och flora.⁷ Domstolen har i detta avseende konsekvent slagit fast att EIA-direktivets tillämpningsområde är vidsträckt och omfattande.⁸ Domstolen har följaktligen anlagt ett ändamålsenligt betraktelsesätt vad gäller tolkningen av EIA-direktivet. Syftet med direktivet är att göra en helhetsbedömning av den miljöpåverkan som projekt eller ändringen av dessa har.⁹

40. Enbart denna omständighet kan emellertid inte befria kommissionen från dess skyldighet att slå fast att förpliktelser har åsidosatts. I fördragsbrottsförfaranden enligt artikel 258 FEUF har kommissionen bevisbördan för påstådda överträdelser. Det är denna institution som ska förse domstolen med de uppgifter som den behöver för att kunna kontrollera huruvida en medlemsstat inte har fullgjort sina förpliktelser. Kommissionen kan därvid inte stödja sig på enbart presumtioner.¹⁰

41. Bortsett från allmänna uttalanden beträffande den påstått bristfälliga miljökonsekvensbedömningen har kommissionen inte motiverat sitt klagomål. Låt oss studera kommissionens ofullständiga argument närmare för att illustrera detta.

42. För det första har kommissionen förklarat att för att ta vederbörlig hänsyn till ett viktigt miljöområde som borde ha klassificerats som särskilt skyddsområde, men inte hade klassificerats som sådant vid den aktuella tidpunkten, är det inte tillräckligt att enbart göra en förteckning över de arter som finns i området. Kommissionen har i detta avseende också hävdad att de åtgärder för att minska de negativa effekterna av projektet (särskilt, när det gäller fågelfauna och förbud mot borttagning av växtlighet mellan mars och juli för att undvika negativa effekter på reproduktionen) som identifierats i miljökonsekvensbedömningen inte var tillräckliga. Ändå har kommissionen inte förklarat *varför* det förhåller sig så.

43. För det andra har kommissionen också kritiserat den omständigheten att Ojueloslagunen, som är en del av det område som senare klassificerats som särskilt skyddsområde, inte nämns i uttalandet beträffande miljökonsekvensbedömningen. Det framgår emellertid av de handlingar som har ingetts till domstolen att Ojueloslagunen faktiskt nämndes i miljökonsekvensbedömningen (även om den inte nämndes i *uttalandet*¹¹ beträffande miljökonsekvensbedömningen). Detta är en punkt som kommissionen inte har bestritt. I den bedömningen beskrevs vad som kännetecknar lagunen. Det hänvisades också till många fågelarter som finns i området. Här har kommissionen också gjort gällande att bedömningen inte var tillräcklig, men den har inte förklarat *varför* den anser att det förhåller sig så.

7 — Dom kommissionen/Spanien, C-404/09, EU:C:2011:768, punkt 78.

8 — Dom Abraham m.fl., C-2/07, EU:C:2008:133, punkt 42.

9 — Dom Abraham m.fl., C-2/07, EU:C:2008:133, punkt 42.

10 — Dom kommissionen/Nederländerna, 96/81, EU:C:1982:192, punkt 6. Se även dom kommissionen/Portugal, C-117/02, EU:C:2004:266, punkt 80, dom kommissionen/Italien, C-135/05, EU:C:2007:250, punkt 26, och dom kommissionen/Spanien, C-308/08, EU:C:2010:281, punkt 23 och där angiven rättspraxis.

11 — Se fotnot 5 ovan.

44. För det tredje är det förvisso sant att effekterna av ett projekt som påverkar ett område som nämns i en IBA-förteckning och senare klassificeras som särskilt skyddsområde ska bedömas med särskild omsorg. Det illustreras, vilket kommissionen har påpekat, av bilaga 3 till EIA-direktivet. I denna bilaga nämns våtmarker och särskilda skyddsområden som urvalskriterier för bedömningen av projekt för vilka det inte i sig är obligatoriskt att göra en miljökonsekvensbedömning. Det är härvidlag klart att sådana områden anses vara områden av särskild betydelse för miljön enligt EU-lagstiftningen.

45. Den omständigheten att ett viktigt miljöområde som har erkänts som sådant enligt en IBA-förteckning (eller ett särskilt skyddsområde) inte nämns i miljökonsekvensbedömningen kan ändå inte ensam innebära att effekterna av projekten inte har identifierats, beskrivits och bedömts i enlighet med artikel 3 i EIA-direktivet.

46. Det finns minst två anledningar till detta.

47. Om å ena sidan IBA-förteckningen (eller ett särskilt skyddsområde) inte *nämns* betyder det inte automatiskt att hänsyn inte har tagits till förteckningen – eller snarare de områden och arter som nämns i denna. Å andra sidan har IBA-förteckningen, vilket Spaniens regering helt riktigt har påpekat, inte bindande verkan för medlemsstaterna.¹²

48. Beträffande betydelsen av det område som senare klassificerades som särskilt skyddsområde framgår det av de handlingar som har ingetts till domstolen att området, trots att det inte hänvisades explicit till IBA-förteckningen, i miljökonsekvensbedömningen beskrevs som ett område med särskild fågelfauna, närmare bestämt stäppfåglar. I det avseendet identifierades *Otis tarda* speciellt i bedömningen. Kommissionen har ändå inte förklarat varför den beskrivningen inte var tillräcklig. Den har helt enkelt bara hävdats att det förhöll sig så. Enbart påståenden om detta kan inte räcka för att fastställa en överträdelse av en förpliktelse enligt artikel 3 i EIA-direktivet.

49. För det fjärde är kommissionen, så som jag tolkar det, särskilt orolig för effekterna av den faktiska driften av järnvägen. Den har nämligen vid upprepade tillfällen hävdats att driften av järnvägen eventuellt kan påverka fågelfaunan avsevärt, särskilt stäppfåglar och sjöfåglar. Det är anledningen till att kommissionen anser att den omtvistade miljökonsekvensbedömningen är otillräcklig när det gäller de åtgärder som har identifierats för att undvika kollisioner (med infrastruktur och tåg) och dödlig elektrisk stöt i synnerhet. Det är i detta avseende ostridigt att särskilda åtgärder för att undvika dessa risker inte identifierats speciellt i den omtvistade miljökonsekvensbedömningen.

50. Jag är alls inte okänslig för dessa argument. Det är uppenbart att driften av en höghastighetsjärnväg avsevärt kommer att påverka ett särskilt skyddsområde som det som är i fråga i förevarande mål.

51. Det kan emellertid inte nog betonas att kommissionen i det motiverade yttrandet och under det aktuella förfarandet uttryckligen har påpekat att den inte har påstått att den omtvistade miljökonsekvensbedömningen strider mot artikel 3 i EIA-direktivet på grund av att den inte omfattar hela projektet. Denna institution har inte – bortsett från senkomna påpekanden om detta i dupliken – uttryckligen gjort gällande att ett åsidosättande av direktivet skulle bero på att bedömningen har begränsats till en förbättring av infrastruktur i stället för att omfatta hela projektet, inbegripet den faktiska driften av järnvägen.¹³

12 — Se, i samband med fågeldirektivet, dom kommissionen/Spanien, C-235/04, EU:C:2007:386, punkt 26, och dom kommissionen/Nederländerna, C-3/96, EU:C:1998:238, punkt 70.

13 — Se dom Abraham m.fl., C-2/07, EU:C:2008:133, punkt 43. I det målet påpekade domstolen att för att säkerställa en tillräcklig helhetsbedömning kan bedömningen inte begränsas till de direkta effekterna av de planerade arbetena. Den miljöpåverkan som skulle kunna uppstå genom användandet och utnyttjandet av de konstruktioner som uppkommer genom dessa arbeten måste också beaktas.

52. Såsom angavs i yttrandet beträffande miljökonsekvensbedömningen avser det ifrågavarande projektet bara en förbättring av järnvägsinfrastruktur. Ytterligare installationsarbeten som är nödvändiga för den senare driften av järnvägen kommer att bli föremål för ytterligare en miljökonsekvensbedömning. Argument avseende arbeten som kommer att bli föremål för en annan miljökonsekvensbedömning eller, vad det beträffar, argument i samband med driften av järnvägen, kan inte godtas. Alla andra slutsatser skulle allvarligt sätta rättssäkerhetsprincipen i fara.

53. För det femte har parterna slutligen utbytt åsikter om betydelsen av att höghastighetsjärnvägen anlades parallellt med en befintlig järnväg från 1800-talet. Kommissionen har, tydligen utan att motsägas, gjort gällande att kraven i samband med en miljökonsekvensbedömning är desamma oberoende av om höghastighetsjärnvägen går parallellt med ett vanligt järnvägsspår. Kommissionen har påpekat att den omständigheten att det finns två parallella järnvägar kan få kumulativa effekter i flera avseenden. Enligt min uppfattning är sådana argument emellertid rena påståenden som inte kan räckas för att fastslå att eventuella förpliktelser har åsidosatts. Dessa påståenden tycks i varje fall stå i motsats till det faktum att kommissionen inte har hävdats att miljökonsekvensbedömningen var otillräcklig på grund av att kumulativa effekter inte beaktades.

54. Mot bakgrund av ovanstående drar jag slutsatsen att kommissionens första anmärkning avseende en överträdelse av artikel 3 i EIA-direktivet inte kan vinna bifall. Följdanmärkningen avseende utebliven information till allmänheten om effekterna av projektet kan därför inte heller vinna bifall.

55. Oavsett hur den första anmärkningen bedöms ser jag inget bra skäl till att domstolen skulle behandla kommissionens ytterligare anmärkning i enlighet med EIA-direktivet. Kommissionen har inte angett någon rättslig grund för den anmärkningen. Bortsett från ett underordnat påpekande om detta har kommissionen inte utvecklat sitt argument närmare på den punkten.

C – Den andra anmärkningen: artikel 4.4 i fågeldirektivet

1. Parternas argument

56. Kommissionen har anført att genom att godkänna anläggningen av en höghastighetsjärnväg inom ett område som nämnts i IBA-förteckningen – innan området klassificerats som särskilt skyddsområde – har Konungariket Spanien inte heller fullgjort sina förpliktelser enligt artikel 4.4 i fågeldirektivet.

57. Kommissionen har i detta avseende påpekat att anläggningsarbetena krävde avsevärda ändringar i områdets miljö, såsom omflyttning av en stor mängd jord, anläggning av en dubbel säkerhetsbarriär och en upphöjd järnvägsbank längs en sträcka på 16 kilometer.¹⁴ Dessa ändringar kommer sannolikt att avsevärt begränsa fåglarnas tillträde till häckningsplatser och vilo- och matplatser. Kommissionen har dessutom anført att den omständigheten att Konungariket Spanien inte fullgjorde sina förpliktelser enligt artikel 3 i EIA-direktivet medförde att de potentiella riskerna i samband med projektet inte identifierades i tillräcklig utsträckning.

58. Spaniens regering har å sin sida hävdats att det för att följa artikel 4.4 i fågeldirektivet inte är nödvändigt att följa de förfaranden som anges i det direktivet beträffande särskilda skyddsområden. Enligt den spanska regeringens uppfattning räcker det att vidta åtgärder för att bevara och skydda det nämnda området innan det klassificeras. I detta avseende har Spaniens regering anført att den vidtagit sådana åtgärder i tillräcklig omfattning genom att begränsa anläggningsarbetet under fåglarnas häckningstider och installerat utrustning för att förhindra kollisioner samt anlagt gångvägar längs järnvägen.

¹⁴ — Av vilka 13 kilometer ligger inom delarna "Marchena-Osuna I" och "Marchena-Osuna II".

2. Bedömning

59. Kommissionens påståenden beträffande den otillräckliga miljökonsekvensbedömningen genomsyrar hela dess resonemang. Så är fallet också när det gäller denna anmärkning. Med tanke på de särskilda omständigheterna i förevarande mål skulle man kunna förledas att tro att det finns ett oundvikligt samband mellan en fastställelse av en överträdelse av EIA-direktivet och en liknande fastställelse enligt fågeldirektivet (och habitatdirektivet) (eller en fastställelse av att ingen överträdelse har ägt rum). Jag anser att så inte är fallet. Dessa frågor måste tydligt hållas isär. Att en överträdelse av förpliktelser enligt artikel 3 i EIA-direktivet inte har fastställts betyder inte automatiskt att inte artikel 4.4 i fågeldirektivet (och artikel 6.2 i habitatdirektivet inte åsidosatts och vice versa. Det beror på att förpliktelserna enligt artikel 3 i EIA-direktivet huvudsakligen är processuella till sin karaktär. De förpliktelser som följer av artikel 4.4 i fågeldirektivet (och artikel 6.2 i habitatdirektivet) är däremot materiella.

60. Oberoende av vad man kommer fram till beträffande den första anmärkningen ska därför den andra (och den tredje) anmärkningen undersökas var för sig.

61. När det gäller den påstådda överträdelsen av artikel 4.4 i fågeldirektivet är vissa delar av rättspraxis särskilt relevanta.

62. Något som är särskilt viktigt i det aktuella fallet är att förpliktelserna enligt artikel 4.4 också gäller för områden som borde ha klassificerats som särskilda skyddsområden, men i likhet med "Campiñas de Sevilla" inte klassificerades så. Dessa förpliktelser fortsätter faktiskt att gälla tills området klassificeras som särskilt skyddsområde.¹⁵

63. I samband med talan som väckts av kommissionen – när en överträdelse av förpliktelser har fastslagits – har det framlagts bevis för domstolen för att fåglarnas livsmiljö faktiskt har försämrats,¹⁶ för att fågelpopulationen har försämrats allvarligt och för att områden av särskild miljömässig betydelse faktiskt har förstörts.¹⁷

64. Något som har särskild betydelse i det aktuella fallet är också att medlemsstaterna enligt fast rättspraxis inte får ändra eller minska ett särskilt skyddsområdes geografiska räckvidd. Domstolen har i detta sammanhang funnit att anläggningen av en ny väg medfört en reduktion av det särskilda skyddsområdet i strid med artikel 4.4 i fågeldirektivet. Reduceringen av området förvärrades av anläggningen av nya byggnader och störningar orsakade av vägarbetena.¹⁸

65. På denna punkt har kommissionen hävdats att betydande försämringar och störningar måste inträffa till följd av avsevärda ändringar i områdets miljöegenskaper. Kommissionen har också uttryckt oro beträffande risken för dödlig elektrisk stöt och kollisioner i senare skeden av anläggningen och driften av järnvägen.

66. Jag betvivlar inte att anläggning av en höghastighetsjärnväg genom ett område som hyser flera arter som nämns i bilaga I till fågeldirektivet medför att områdets miljöegenskaper försämrats och att de arter som kräver speciellt skydd störs. Anläggningsarbetena (som hittills har godkänts) kräver, i likhet med alla större projekt för anläggning av järnvägar, faktiskt omflyttning av jord, anläggning av spår och en upphöjd järnvägsbank liksom en rad andra typer av ingrepp i områdets morfologi. Detta styrks av den omtvistade miljökonsekvensbedömningen.

15 — Dom kommissionen/Spanien, C-186/06, EU:C:2007:813, punkt 27 och där angiven rättspraxis.

16 — Dom kommissionen/Irland, C-117/00, EU:C:2002:366, punkterna 27–30.

17 — Dom kommissionen/Frankrike, C-96/98, EU:C:1999:580, punkterna 45 och 46.

18 — Dom kommissionen/Spanien, C-355/90, EU:C:1993:331, punkterna 35–37. Se, för ett liknande resonemang, dom kommissionen/Tyskland, C-57/89, EU:C:1991:89, punkterna 20 och 21.

67. Kommissionens argument beträffande dödlig elektrisk stöt och kollisioner kan däremot inte godtas.

68. Detta beror på ett särdrag hos förevarande mål. Till skillnad från vad som i allmänhet är fallet finns det inget som tyder på att projektet kommer att avslutas. Enligt parterna har det stått stilla sedan år 2009 på grund av att finansiering saknas. Ytterligare arbeten för att färdigställa infrastrukturen kommer dessutom att kräva ytterligare en miljökonsekvensbedömning (och alltså godkännande).

69. Det är onekligen sant att artikel 4.4 i fågeldirektivet i hög grad skulle fråntas sin verkan om ett åsidosättande kunde konstateras först i samband med den faktiska skadan men inte i samband med sådana statliga handlingar som utgör en förutsättning för att skada kan orsakas i framtiden.¹⁹ I förevarande mål avser det projekt som de spanska myndigheterna har godkänt emellertid, vilket har påpekats, en förbättring av infrastruktur, inbegripet anläggning och breddning av en upphöjd järnvägsbank. Det avser inte ytterligare installationsarbeten som behövs för att driva järnvägen. Mot den bakgrunden avser risken för dödlig elektrisk stöt och kollisioner hypotetiska effekter som bara kommer att uppstå om nästa steg i projektet godkänns efter ytterligare en miljökonsekvensbedömning.

70. Nu återstår emellertid frågan huruvida det kan slås fast att Konungariket Spanien inte har vidtagit lämpliga åtgärder för att undvika försämring av livsmiljöer eller störningar som är *betydande* med hänsyn till målen för artikel 4 i fågeldirektivet.

71. Spaniens regering har försäkrat att fågelpopulationen faktiskt har ökat under och efter anläggningsperioden.

72. Domstolen har tidigare slagit fast att de skyldigheter i fråga om skydd och bevarande som följer av artikel 4.4 i fågeldirektivet börjar gälla innan fågelpopulationerna i fråga har minskat.²⁰ Likaledes innebär en bevisad ökning av fågelpopulationen inte nödvändigtvis att medlemsstaten har fullgjort sina förpliktelser. Enligt artikel 4 i fågeldirektivet ska medlemsstaterna faktiskt skydda, bevara och återställa livsmiljöerna *som sådana* på grund av deras ekologiska värde.

73. Flyttfåglar är ett exempel. De utgör faktiskt majoriteten av vilda fåglar i EU.²¹ För sådana arter, inbegripet *Otis tarda* (det huvudsakliga ämnet för tvisten mellan parterna) kan fågelpopulationen inte vara avgörande för bedömningen. Anledningen är att skyddet av livsmiljöer där fåglar som anges i bilaga I till direktivet påträffas gör det möjligt för en fågelpopulation som är på väg till ett visst område att få en fredad plats i EU.

74. Mot denna bakgrund saknar en eventuell ökning av fågelpopulationen i det berörda området betydelse för bedömningen av huruvida en medlemsstat har fullgjort sina förpliktelser enligt artikel 4.4 i fågeldirektivet.

75. Oberoende av om anläggningen av en höghastighetsjärnväg kommer att fullföljas i framtiden kvarstår det faktum att en upphöjd järnvägsbank nu genomkorsar det särskilda skyddsområdet i fråga, utöver de störningar som har orsakats av själva arbetena. Det råder ingen tvekan om att detta avsevärt ändrar livsmiljöns egenskaper och gör den mindre lämplig för arter som är anpassade för stäpplandskap.²²

19 — Generaladvokaten Kokotts förslag till avgörande kommissionen/Spanien, C-186/06, EU:C:2007:254, punkt 29.

20 — Dom kommissionen/Spanien, C-355/90, EU:C:1993:331, punkt 15.

21 — Se skäl 4 i fågeldirektivet.

22 — Det framgår vidare av handlingarna i målet att effekterna av projektet på *Otis tarda* ansågs vara allvarliga enligt miljökonsekvensbedömningen.

76. Till sitt försvar har Spaniens regering hänvisat till flera åtgärder som den har vidtagit för att kompensera för anläggningsarbetena. Den begränsade bland annat anläggningsarbetet under fåglarnas häckningstider och installerade utrustning för att förhindra kollisioner samt anlade gångvägar längs järnvägen.

77. Medlemsstaterna ska naturligtvis vidta åtgärder för att minska skadan, vilket under vissa omständigheter kan begränsa försämringen (eller till och med utesluta denna). I det här speciella fallet ändrar emellertid, så som jag ser det, de åtgärder som Spaniens regering har hänvisat till inte på något sätt det grundläggande problemet, nämligen att en upphöjd järnvägsbank nu genomkorsar en viktig livsmiljö för arter som är anpassade till stäpplandskap. Det är onekligen sant att åtgärderna kan bidra till att de berörda fågelarterna inte försvinner, men de minskar inte på något sätt reduceringen och uppsplittringen av området i fråga.

78. Av dessa skäl drar jag slutsatsen att kommissionens andra anmärkning avseende en överträdelse av artikel 4.4 i fågeldirektivet ska bifallas.

D – Den tredje anmärkningen: artikel 6.2 i habitatdirektivet

1. Parternas argument

79. Kommissionen har anfört att sedan området "Campiñas de Sevilla" klassificerades som särskilt skyddsområde har Konungariket Spanien inte fullgjort sina förpliktelser enligt artikel 6.2 i habitatdirektivet. De argument som har framförts är i huvudsak desamma som de som framförts i samband med den andra anmärkningen.

80. Spaniens regering har anfört att den har uppfyllt kraven i artikel 6.2 i habitatdirektivet sedan juli 2008. Den anser att kommissionen inte har bevisat att fåglarna faktiskt störs eller att skyddet av dem har försämrats sedan juli 2008. Spaniens regering anser att de risker som kommissionen har åsyftat avser "det andra projektet" (det vill säga ytterligare arbeten och att höghastighetsjärnvägen tas i bruk). Dessa risker beaktades i varje fall i tillräcklig utsträckning i miljökonsekvensbedömningen för det ifrågasatta projektet.

2. Bedömning

81. "Campiñas de Sevilla", det område som är i fråga i förevarande mål, klassificerades som särskilt skyddsområde den 29 juli 2008. I artikel 7 i habitatdirektivet föreskrivs att den förpliktelse som uppstår till följd av artikel 4.4 i fågeldirektivet ska ersättas av de förpliktelser som uppstår till följd av bland andra artikel 6.2 i habitatdirektivet från och med den tidpunkt då en medlemsstat i enlighet med fågeldirektivet har klassificerat ett särskilt skyddsområde.²³

82. Samtidigt som ordalydelsen i artikel 4.4 i fågeldirektivet är striktare än ordalydelsen i motsvarande bestämmelse i habitatdirektivet verkar det svårt att stödja ett synsätt enligt vilket medlemsstaternas utrymme för att göra ingrepp i särskilda skyddsområden är större när ett område har klassificerats som sådant.²⁴ Närmare bestämt skulle det strida mot målsättningarna vad gäller bevarande enligt habitatdirektivet – vilka liknar målsättningarna i fågeldirektivet – att tillåta mer långtgående störningar när klassificeringen faktiskt har ägt rum.

23 — Se även dom kommissionen/Frankrike, C-374/98, EU:C:2000:670, punkterna 44 och 46.

24 — Enligt artikel 6.4 i habitatdirektivet får medlemsstaterna på vissa stränga villkor genomföra projekt i särskilda skyddsområden trots potentiella negativa effekter för landskapet. Sådana undantag är tillåtna om det inte finns alternativa lösningar. Projektet får bara genomföras om det föreligger tvingande skäl av allmänintresse, inbegripet sociala eller ekonomiska skäl. I en sådan situation ska ersättningsåtgärder som är nödvändiga för att säkerställa övergripande samstämmighet med Natura 2000 vidtas, och kommissionen ska informeras. Den bestämmelsen har emellertid inte åberopats i det aktuella förfarandet.

83. Det är anledningen till att min bedömning ovan beträffande överträdelsen av artikel 4.4 i fågeldirektivet måste gälla i samma utsträckning här. Det är därför helt enkelt tillräckligt att lägga till följande.

84. Det framgår av domstolens praxis att en åtgärd anses vara förenlig med artikel 6.2 i habitatdirektivet förutsatt att den inte kommer att orsaka störningar som *sannolikt i avsevärd grad påverkar målet med detta direktiv*, särskilt dess målsättningar vad gäller bevarande.²⁵ I det avseendet har domstolen godtagit relativt låga beviskrav beträffande försämringar och störningar. Det är närmare bestämt tillräckligt att kommissionen visar att det finns en sannolikhet eller risk för betydande störningar.²⁶

85. Såsom jag har förklarat ovan verkar en betydande effekt på miljön – särskilt på livsmiljön för den fågelpopulation som finns i området – trolig, om än inte säker, helt enkelt på grund av att en upphöjd järnvägsbank ändrar och splittrar upp ett område som har klassificerats som särskilt skyddsområde. För att fastställa en överträdelse av artikel 6.2 i habitatdirektivet kan det emellertid inte räcka att en järnvägsbank har kommit att befinna sig för gott inom det särskilda skyddsområdet från den aktuella tidpunkten, nämligen den 29 juli 2008. Nämda bestämmelse kräver faktiskt att någon form av aktiv och/eller passiv försämring eller störning äger rum för att bestämmelsen ska vara tillämplig. I annat fall skulle förekomsten av en tidigare installation i ett område som senare klassificeras som särskilt skyddsområde kunna leda till att förpliktelser enligt denna bestämmelse åsidosattes.

86. I det aktuella fallet framgår det emellertid av parternas yttranden att anläggningsarbetena i samband med det ifrågavarande projektet fortsatte (och var i full gång) vid den relevanta tidpunkten. Anläggningsarbetena stoppades så sent som år 2009. Eftersom alla argument om att de arbeten som utfördes efter den 29 juli 2008 var smärre förbättringar av en färdigbyggd infrastruktur eller att de bara avsåg en mindre del av järnvägslinjen inom det särskilda skyddsområdet var felaktiga, måste jag instämma med kommissionen.

87. Vad beträffar riskerna i samband med framtida arbeten och driften av järnvägen har Spaniens regering gjort gällande att artikel 6.2 i habitatdirektivet inte kräver att korrigerande eller förebyggande åtgärder omedelbart vidtas mot risker som kanske (eller kanske inte) kommer att uppstå i framtiden. Jag instämmer i denna åsikt. Jag hänvisar till mina påpekanden i punkt 69 ovan beträffande denna fråga.

88. Jag instämmer följaktligen i kommissionens bedömning att Konungariket Spanien inte har fullgjort sina förpliktelser enligt artikel 6.2 i habitatdirektivet från och med den dag då området i fråga klassificerades som särskilt skyddsområde.

V – Rättegångskostnader

89. Enligt artikel 138.3 i domstolens rättegångsregler ska parterna bära sina rättegångskostnader om de ömsom tappar målet på en eller flera punkter. Eftersom kommissionens yrkanden endast har bifallits till viss del, ska parterna förpliktas att bära sina egna rättegångskostnader.

VI – Förslag till avgörande

90. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen

25 — Dom kommissionen/Spanien, C-404/09, EU:C:2011:768, punkt 126.

26 — Dom kommissionen/Spanien, C-404/09, EU:C:2011:768, punkt 142 och där angiven rättspraxis.

- när det gäller delarna "Machena-Osuna I" och "Machena-Osuna II" i det omtvistade järnvägsprojektet fastställer att Konungariket Spanien har underlåtit att fullgöra sina förpliktelser enligt artikel 4.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EC av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar till och med den dag då det naturlandskap som påverkades av projektet klassificerades som särskilt skyddsområde, och enligt artikel 6.2 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter sedan den dag då det naturlandskap som påverkades av projektet klassificerades som särskilt skyddsområde,
- ogillar talan i övrigt, och
- förpliktar parterna att bära sina egna rättegångskostnader.