

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
PHILIPPE LÉGER

fremsat den 12. december 2002¹

1. Ved dette søgsmål har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 1-3, i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle².

tilsvarende foranstaltninger med hensyn til regelmæssigt tilbagevendende trækfugle, som ikke er anført i bilag I. I denne forbindelse skal medlemsstaterne i særlig grad være opmærksomme på, at vådområderne, og især vådområder af international betydning, beskyttes. Endelig bestemmer stk. 3, at medlemsstaterne skal fremsende alle relevante oplysninger til Kommissionen, således at denne kan samordne de i bestemmelsens stk. 1 og 2 omhandlede områder i et samlet hele.

2. Direktivet har til formål at beskytte alle de fuglearter, som i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område. Det fastlægger regler om bevaring, forvaltning og regulering af disse arter.

4. I denne sag har Kommissionen fremsat to klagepunkter over for Den Italienske Republik.

3. Direktivets artikel 4 vedrører beskyttelsesforanstaltninger og tilsvarende foranstaltninger. I henhold til denne bestemmelses stk. 1 er medlemsstaterne forpligtet til at udpege de områder, som er bedst egnede til beskyttelse af de i direktivets bilag I anførte arter, og udlægge dem som særligt beskyttede områder³. I henhold til stk. 2 er medlemsstaterne forpligtet til at træffe

5. For det første har Kommissionen anført, at Den Italienske Republik har tilsidesat direktivets artikel 4, stk. 1 og 2. Kommissionen mener ikke, at Den Italienske Republik har udlagt et tilstrækkeligt antal egnede områder og vådområder af international betydning som SBO. Den Italienske Republik har bestridt dette klagepunkt.

6. For det andet har Kommissionen anført, at Den Italienske Republik har tilsidesat

1 — Originalsprog: fransk.

2 — EFT L 103, s. 1 (herefter »direktivet«).

3 — Herefter »SBO«.

direktivets artikel 4, stk. 3, idet den ikke har fremsendt fuldstændige data og alle nødvendige oplysninger vedrørende de udpegede SBO. Den Italienske Republik har ikke bestridt dette klagepunkt.

7. Det følger heraf, at Den Italienske Republik kun bestrider det første klagepunkt, der vedrører undladelsen af at udlægge visse områder og visse vådområder af international betydning som SBO. Jeg skal derfor alene behandle dette klagepunkt, og i øvrigt foreslå, at Domstolen tager påstanden til følge.

I — Klagepunktet vedrørende undladelsen af at udlægge et tilstrækkeligt antal egnede områder og visse vådområder som SBO

8. Kommissionen har gjort gældende, at Den Italienske Republik har tilsidesat direktivets artikel 4, stk. 1 og 2, idet den har undladt at udlægge som SBO et tilstrækkeligt antal egnede områder til beskyttelse af de i direktivets bilag I anførte arter og af de regelmæssigt tilbagevendende trækfugle, som ikke er anført i dette bilag. Kommissionen har desuden anført, at Den Italienske Republik har undladt at udlægge visse vådområder af international betydning som SBO.

9. Kommissionen har med henvisning til Inventory of Important Bird Areas in the European Community fra 1989⁴ (fortegnelse over vigtige områder for vilde fugle i Det Europæiske Fællesskab) konstateret, at der i Italien findes 164 vigtige områder for vilde fugle med et samlet areal på 3 609 070 ha. Imidlertid er visse af disse områder endnu ikke blevet udlagt som SBO.

10. Den Italienske Republik har anført, at de af Kommissionen fremsatte kritikpunkter alene er af generel karakter og som sådanne ikke kan danne grundlag for et traktatbrudssøgsmål. Den har understreget, at Kommissionen ikke har fremlagt noget videnskabeligt bevis til støtte for sin påstand.

11. Jeg skal bemærke, at det ifølge direktivets artikel 4, stk. 1 og 2, påhviler medlemsstaterne at udlægge områder som SBO med henblik på effektivt at beskytte såvel de i direktivets bilag I anførte arter som de regelmæssigt tilbagevendende trækfugle, som ikke er anført i dette bilag, for navnlig at sikre, at arterne kan overleve og formere sig i deres udbredelsesområde⁵.

4 — Herefter »IBA 89-fortegnelsen«.

5 — Jf. bl.a. dom af 19.5.1998, sag C-3/96, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 3031, præmis 35.

12. Det fremgår også af Domstolens praksis, at det påhviler medlemsstaterne at udpege de bedst egnede områder alene på baggrund af de ornitologiske kriterier, som kan udledes af direktivets artikel 4, stk. 1 og 2⁶. Heraf følger, at medlemsstaterne efter at have fastlagt disse kriterier er forpligtet til at udlægge sådanne områder som SBO og i særlig grad være opmærksomme på vådområder af international betydning. Imidlertid fastsætter direktivet ikke indholdet af de ornitologiske kriterier, medlemsstaterne skal anvende.

13. Domstolen har i denne sammenhæng fastslået, »at det skøn, som medlemsstaterne har ved valget af de områder, der er bedst egnede til at blive udlagt som SBO, ikke vedrører hensigtsmæssigheden af som SBO at udlægge de områder, der efter ornitologiske kriterier findes bedst egnede, men alene anvendelsen af disse kriterier i forbindelse med afgørelsen af, hvilke områder der er de bedst egnede, når det gælder beskyttelsen af de i bilag I til direktivet nævnte arter«⁷. Heraf følger, at medlemsstaterne råder over et skøn ved valget af de ornitologiske og videnskabelige kriterier, der skal lægges til grund ved udpegelsen af SBO⁸.

14. I denne sag har Den Italienske Republik hverken under den administrative procedure eller under sagen ved Domstolen angivet hvilke ornitologiske kriterier, den har til hensigt at anvende ved udpegelsen af SBO. I mangel af en sådan angivelse har Kommissionen henvist til IBA 89-fortegnelsen. Af sagens akter fremgår det, at denne fortegnelse er det instrument, der gør det muligt for Kommissionen at kontrollere, om medlemsstaterne i realiteten udlægger de bedst egnede områder som SBO.

15. IBA 89-fortegnelsen er ikke retligt bindende. Imidlertid har Domstolen fastslået, at den »giver en fortegnelse over områder af større betydning for beskyttelsen af vilde fugle i Fællesskabet«⁹.

16. Kommissionen har anført, at IBA 89-fortegnelsen også for Den Italienske Republik udgør det bedst dokumenterede og mest detaljerede referencegrundlag for at udpege SBO i Italien¹⁰. Denne fortegnelse er således gengivet i en undersøgelse med titlen »Fortegnelse over vigtige områder for vilde fugle«, foretaget i 1991 af det italienske fuglebeskyttelsesforbund.

6 — Jf. bl.a. dom af 28.2.1991, sag C-57/89, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 883, præmis 20.

7 — Jf. dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene, præmis 61. Se også dom af 2.8.1993, sag C-355/90, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 4221, præmis 26.

8 — Se herved også N. Sadelceer, »Balance-sheet of 10 years of legislative effort in Community law for the protection of nature« i *Recent developments in Community environment law*, Actes du colloque af 11.5.1994, udgivet af Story-Scienta, s. 200, navnlig s. 227-236, og W.P.J. Wils, »La Protection des habitats naturel en droit communautaire« i *Cahiers de droit européen*, 1994, s. 398, navnlig s. 405-407.

9 — Jf. dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene, præmis 68.

10 — Under retsmødet understregede Kommissionens befuldmægtigede, at Den Italienske Republik medvirkede til udarbejdelsen af IBA-fortegnelsen.

17. Det bør understreges, at Den Italienske Republik aldrig har bestridt den videnskabelige værdi af IBA 89-fortegnelsen eller Kommissionens anvendelse heraf. Jeg mener derfor, at Kommissionen med rette har baseret sine argumenter på videnskabelige kriterier, nemlig dem, der findes i fortegnelsen, til støtte for et traktatbrud, modsat det af Den Italienske Republik anførte.

18. Hvad angår sagens genstand har Kommissionen med støtte i IBA 89-fortegnelsen anført, at der i Italien findes 164 vigtige områder for vilde fugle med et samlet areal på 3 609 070 ha. De italienske myndigheder har på nuværende tidspunkt udlagt 336 lokaliteter som SBO med et samlet areal på 1 370 700 ha. Ifølge Kommissionen er 194 af disse SBO end ikke delvis sammenfaldende med et eneste af de 164 vigtige områder for vilde fugle, der er opført i IBA 89-fortegnelsen. Følgelig er en række af de i direktivets bilag I anførte fuglearter samt adskillige trækfugle endnu ikke tilstrækkeligt beskyttede.

19. Den italienske regering har anført, at nye SBO er blevet udlagt i Italien, og at det samlede antal af disse udlægninger fuldstændigt dækker de i IBA 89-fortegnelsen opregnede lokaliteter. Imidlertid har Kommissionen påpeget, at Den Italienske Republik ikke har fremført noget bevis herfor inden udløbet af fristen i den begrundede udtalelse. Jeg mener derfor ikke, at Den Italienske Republiks anbringende herom kan tiltrædes.

20. Endelig har Kommissionen anført, at Den Italienske Republik i overensstemmelse med direktivets artikel 4, stk. 3, stadig er forpligtet til at udlægge visse vådområder af international betydning som SBO. Kommissionen henholder sig imidlertid til IBA 89-fortegnelsen vedrørende udpegelsen af vådområderne, eftersom denne fortegnelse udpeger et større geografisk område end det, der er udpeget Ramsar-konventionen (Iran) om vådområder af international betydning¹¹.

21. Den Italienske Republik har modsat det af Kommissionen anførte bemærket, at de SBO, den har udpeget, i overensstemmelse med Ramsar-konventionen omfatter alle vådområder af international betydning.

22. Kommissionen har i sit traktatbrudssøgsmål og ved fastlæggelsen af vådområder af international betydning taget udgangspunkt i de områder, der anføres i IBA-fortegnelsen, og som inkluderer de i Ramsar-konventionen anførte områder, snarere end kun at tage udgangspunkt i de i denne konvention anførte områder. Kommissionen har på dette grundlag fastslået, at visse vigtige områder i Italien slet ikke eller kun delvis er blevet udpeget¹². Den Italienske Republik har ikke bestridt disse argumenter.

23. På baggrund af ovenstående mener jeg, at Domstolen bør tage påstanden om traktatbrud til følge i sin helhed.

11 — Konventionen blev indgået den 2.2.1971, UNTS, vol. 996, s. 245.

12 — Replikken, s. 4.

II — Forslag til afgørelse

24. Jeg foreslår derfor at Domstolen at fastslå følgende:

»1) Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 1-3, i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle,

— idet den ikke har udlagt et tilstrækkeligt antal og areal af de bedst egnede områder som særligt beskyttede områder til beskyttelse af de arter, der er anført i bilag I til nævnte direktiv, og de andre trækfuglearter, som regelmæssigt vender tilbage til Italien og ikke er anført i dette bilag, og

— idet den ikke har fremsendt alle nødvendige oplysninger til Kommissionen til samordningen af et samlet net af de områder, der er omfattet af direktivets artikel 4, stk. 1 og 2, til beskyttelsen af disse arter.

2) Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.«