

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

föredraget den 12 december 2002 ¹

1. Europeiska gemenskapernas kommission har genom förevarande talan begärt fastställelse av att Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.1, 4.2 och 4.3 i rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar. ²

anges i bilaga 1. Medlemsstaterna skall därvid fästa särskild vikt vid skyddet av våtmarker, i synnerhet sådana av internationell betydelse. Till sist föreskrivs i artikel 4.3 att medlemsstaterna skall sända all relevant information till kommissionen, så att den kan samordna de områden som anges i artikel 4.1 och 4.2 så att de bildar en sammanhängande helhet.

2. Direktivet har till syfte att bevara samtliga fågelarter som naturligt förekommer inom medlemsstaterna. Det fastställer regler för skydd, förvaltning och kontroll av dessa arter.

4. I förevarande fall har kommissionen riktat två anmärkningar mot Republiken Italien.

3. Artikel 4 i direktivet rör särskilda skyddsåtgärder och liknande åtgärder. I artikel 4.1 förpliktas medlemsstaterna att identifiera de områden som är mest lämpade när det gäller att bevara de arter som anges i bilaga 1 till direktivet och klassificera dem som särskilda skyddsområden. ³ I artikel 4.2 förpliktas medlemsstaterna att vidta liknande åtgärder för regelbundet förekommande flyttfåglar som inte

5. För det första har kommissionen hävdatt att Republiken Italien åsidosatt artikel 4.1 och 4.2 i direktivet. Kommissionen anser att Italien inte har klassificerat ett tillräckligt antal lämpliga områden och vissa våtmarker av internationell betydelse som SSO. Republiken Italien har bestritt denna anmärkning.

1 — Originalspråk: franska.

2 — EGT L 103, s. 1, svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 161, nedan kallat direktivet.

3 — Nedan kallade SSO.

6. För det andra har kommissionen gjort gällande att Republiken Italien åsidosatt

artikel 4.3 i direktivet, eftersom denna stat inte har sänt all relevant information till kommissionen rörande de områden som klassificerats som SSO. Republiken Italien har inte bestritt denna anmärkning.

7. Det framgår av dessa omständigheter att Republiken Italien endast bestrider den första anmärkningen avseende underlåtenheten att klassificera vissa områden och vissa våtmarker av internationell betydelse som SSO. Jag begränsar därför min redogörelse till att undersöka denna anmärkning och föreslår att domstolen skall bifalla talan i övrigt.

I — Underlåtenhet att klassificera ett tillräckligt antal lämpliga områden och vissa våtmarker som SSO.

8. Kommissionen anser att Republiken Italien har åsidosatt artikel 4.1 och 4.2 i direktivet genom att underlåta att klassificera ett tillräckligt antal områden som är lämpade för bevarandet av de arter som åsyftas i bilaga 1 till direktivet och av de regelbundet förekommande flyttfågelarter som inte anges i denna bilaga. Kommissionen anser även att Italien har underlåtit att klassificera vissa våtmarker av internationell betydelse som SSO.

9. Kommissionen stödjer sig på Inventory of Important Bird Areas in the European Community (förteckning över viktiga områden för fågelfaunan i den Europeiska gemenskapen) utgiven 1989⁴ för att konstatera att det finns 164 viktiga områden för fågelfaunan i Italien och att deras sammanlagda areal uppgår till 3 609 070 ha. Vissa av dessa områden har emellertid ännu inte klassificerats som SSO.

10. Republiken Italien har hävdatt att kommissionens kritik är abstrakt och inte kan utgöra grund för fastställande av fördragsbrott. Dessutom har den gjort gällande att kommissionen inte har framfört några vetenskapliga belägg till stöd för sina påståenden.

11. Domstolen erinrar om att enligt dess rättspraxis, artikel 4.1 och 4.2 i direktivet, förpliktas medlemsstaterna att klassificera ett antal områden som SSO för att effektivt bevara både de arter som anges i bilaga 1 till direktivet och de regelbundet förekommande flyttfåglar som inte anges i denna bilaga för att bland annat säkerställa deras överlevnad och fortplantning inom deras utbredningsområde. Denna skyldighet gäller beträffande alla de områden som är de mest lämpade.⁵

4 — Nedan kallad förteckning IBA 89.

5 — Se bland annat dom av den 19 maj 1998 i mål C-3/96, kommissionen mot Nederländerna (REG 1998, s. I-3031), punkt 55.

12. Det framgår också av domstolens rättspraxis att medlemsstaterna är skyldiga att vid identifieringen av de mest lämpade områdena enbart använda sig av sådana ornitologiska kriterier som kan härledas ur artikel 4.1 och 4.2 i direktivet.⁶ Härav följer att medlemsstaterna är skyldiga att, efter att ha fastställt dessa kriterier, klassificera dessa områden som SSO och att fästa särskild vikt vid våtmarker av internationell betydelse. Direktivet fastställer dock inte innehållet i de ornitologiska kriterier som medlemsstaterna skall tillämpa.

13. Domstolen anser att "medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning vid val av de områden som är mest lämpade för klassificering som SSO inte avser möjligheten att som SSO klassificera områden som förefaller vara de mest lämpade enligt ornitologiska kriterier utan enbart avser tillämpningen av dessa kriterier vid avsättandet av de områden som är mest lämpade för bevarandet av de arter som förekommer i bilaga I till direktivet".⁷ Av detta följer att medlemsstaterna förfogar över ett utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller de ornitologiska och vetenskapliga kriterier som används för att välja ut SSO.⁸

14. I förevarande mål har Republiken Italien vare sig under det administrativa förfarandet eller sedan talan väckts angivit vilka ornitologiska kriterier den tänker använda för att välja ut SSO. I brist på dessa uppgifter hänvisar kommissionen till de vetenskapliga kriterierna i förteckningen IBA 89. Av handlingarna i målet framgår att denna förteckning gör det möjligt för kommissionen att kontrollera om medlemsstaterna verkligen klassificerar de mest lämpade områdena som SSO.

15. Förteckningen IBA 89 är förvisso inte juridiskt bindande. Domstolen har dock konstaterat att den "innehåller en förteckning över områden av stort intresse för bevarande av vilda fåglar inom gemenskapen".⁹

16. Kommissionen har hävdat att även Republiken Italien anser att förteckningen IBA 89 utgör den bäst dokumenterade och den mest precisa bedömningsgrunden när det gäller att fastställa SSO inom Italien.¹⁰ Sålunda har denna förteckning återgivits i en studie med titeln "Förteckning över viktiga områden för fågelfaunan", som år 1991 utarbetades av Italienska fågel-skyddsförbundet.

6 — Se bland annat dom av den 28 februari 1991 i mål C-57/89, kommissionen mot Tyskland (REG 1991, s. I-883), punkt 20.

7 — Se ovannämnda dom kommissionen mot Nederländerna, punkt 61. Se även dom av den 2 augusti 1993 i mål C-355/90, kommissionen mot Spanien (REG 1993, s. I-4221), punkt 26.

8 — Se härom även Sadeleer, N., "Bilan d'une décennie d'efforts législatifs en droit communautaire de la protection de la nature", i *Développements récents du droit communautaire de l'environnement*, Actes du colloque du 11 mai 1994, förlag Story-Scienta, s. 200, särskilt sidorna 227—236, och Wils, W.P.J., "La protection des habitats naturels en droit communautaire" i *Cahiers de droit européen*, 1994, s. 398, särskilt sidorna 405—407.

9 — Se domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Nederländerna, punkt 68.

10 — Under förhandlingen underströk kommissionens ombud att Republiken Italien deltog i utarbetandet av förteckningen IBA.

17. Det är viktigt att understryka att Republiken Italien aldrig har ifrågasatt det vetenskapliga värdet av, och kommissionens bruk av, förteckningen IBA 89. Jag anser därför att kommissionen har grundat sina argument på vetenskapliga kriterier, nämligen de som återfinns i nämnda förteckning, för att härigenom kunna konstatera fördragsbrottet, till skillnad från vad Republiken Italien har gjort gällande.

18. När det gäller prövningen i sak har kommissionen hävdad att det, på grundval av förteckningen IBA 89, finns 164 viktiga områden för fågelfaunan i Italien och att deras sammanlagda areal uppgår till 3 609 070 ha. De italienska myndigheterna har fram till i dag klassificerat 336 områden som SSO, det vill säga en yta på totalt 1 370 700 ha. Kommissionen har tillagt att 194 av dessa SSO inte överensstämmer, ens delvis, med de 164 viktiga områden för fågelfaunan som anges i förteckning IBA 89. Härigenom saknar ett stort antal av de fågelarter som anges i bilaga 1 i direktivet och många andra flyttfågelarter fortfarande ett riktigt skydd.

19. Den italienska regeringen har gjort gällande att nya områden har klassificerats som SSO i Italien och att summan av dessa klassificeringar fullständigt täcker IBA-områdena. Som kommissionen har påpekat har dock Republiken Italien inte översänt några handlingar som styrker detta förhållande inom den i det motiverade yttrandet föreskrivna tidsfristen. Enligt min mening kan Republiken Italiens påstående i detta avseende följaktligen inte godtas.

20. Kommissionen har hävdad att Republiken Italien måste klassificera vissa ytterligare våtmarker av internationell betydelse som SSO i enlighet med artikel 4.2 i direktivet. Enligt kommissionen bör emellertid Republiken Italien grunda denna klassificering på förteckningen IBA 89, eftersom större geografiska områden fastställs i denna än i Ramsarkonventionen (Iran)¹¹ om våtmarker av internationell betydelse.

21. Republiken Italien har, i motsats till vad kommissionen gör gällande, hävdad att de SSO som den har klassificerat inbegriper alla våtmarker av internationell betydelse i enlighet med Ramsarkonventionen.

22. När den väckte talan om fördragsbrott har kommissionen, beträffande klassificeringen av våtmarker av internationell betydelse, tagit fasta på IBA-områdena, som även innefattar områden som omfattas av Ramsarkonventionen, i stället för att endast beakta de områden som fastställts av den sistnämnda konventionen när det gäller klassificeringen av våtmarker. Genom att endast beakta Ramsarkonventionen har viktiga områden i Italien inte klassificerats alternativt endast delvis klassificerats.¹² Republiken Italien har inte bestritt dessa argument.

23. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen skall bifalla talan om fördragsbrott i dess helhet.

11 — Antagen den 2 februari 1971, vol. 996 UNTS, s. 245.

12 — Replik, s. 4.

II — Förslag till avgörande

24. Jag föreslår följaktligen att domstolen skall fastställa följande:

- 1) Republiken Italien har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.1, 4.2 och 4.3 i rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar genom att
 - underlåta att som särskilda skyddsområden klassificera ett tillräckligt stort antal, med en tillräckligt stor yta, av de områden som är mest lämpade när det gäller att bevara de arter som anges i bilaga 1 till detta direktiv och de regelbundet förekommande flyttfågelarter som inte anges i denna bilaga, och
 - underlåta att sända all relevant information till kommissionen, så att den kan samordna de områden som anges i artikel 4.1 och 4.2 så att de bildar en sammanhängande helhet som svarar mot fågelskyddets behov.
- 2) Republiken Italien skall ersätta rättegångskostnaderna.