

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

JULIANE KOKOTT

fremsat den 14. september 2006¹

I — Indledning

mod Den Hellske Republik⁷ og Kongeriget Spanien⁸. Derudover er Kommissionen ved at forberede en sag mod Den Portugisiske Republik⁹.

1. Kommissionen har anlagt sag mod endnu en medlemsstat på grund af utilstrækkelig udlægning af særligt beskyttede områder for fugle (herefter »SBO«) i henhold til Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle² (herefter »fugledirektivet«). På grund af lignende tilside-sættelser har Kommissionen allerede opnået domfældelse af Nederlandene³, Frankrig⁴, Finland⁵ og Italien⁶. Desuden verserer sager

2. Det centrale spørgsmål i disse sager er påvisningen af, at en medlemsstat endnu ikke har udlagt alle de områder som SBO'er, som skal udlægges. Kommissionen støtter sig i nærværende sag på oplysningerne om Irland i en fortegnelse over vigtige områder for vilde fugle i Europa, som er udgivet i år 2000 af den ikke-statslige organisation BirdLife International, en international paraplyorganisation for de nationale fuglebeskyttelsesorganisationer (herefter »IBA 2000«, hvor IBA står for Important Bird Area (vigtigt fugleområde) eller Important Bird Areas (vigtige fugleområder))¹⁰.

1 — Originalsprog: tysk.

2 — EFT L 103, s. 1.

3 — Dom af 19.5.1998, sag C-3/96, Sml. I, s. 3031.

4 — Dom af 26.11.2002, sag C-202/01, Sml. I, s. 11019.

5 — Dom af 6.3.2003, sag C-240/00, Sml. I, s. 2187.

6 — Dom af 20.3.2003, sag C-378/01, Sml. I, s. 2857.

7 — Jf. mit forslag til afgørelse af dags dato i sag C-334/04.

8 — Jf. mit forslag til afgørelse af dags dato i sag C-235/04.

9 — Kommissionens pressemeddelelse IP/05/45 af 14.1.2005.

10 — M.F. Heath & M.I. Evans, *Important Bird Areas in Europe. Priority sites for conservation. Volume 2: Southern Europe*, BirdLife Conservation Series nr. 8, bind II, Cambridge, 2000, s. 261 ff.

3. Derudover har Kommissionen i den foreliggende sag gjort yderligere klagepunkter gældende vedrørende beskyttelse af SBO'er. Irland har ifølge Kommissionen ikke gennemført vigtige beskyttelsesbestemmelser i fugledirektivet og i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter¹¹ (herefter »habitatdirektivet«) korrekt eller har anvendt disse bestemmelser urigtigt i praksis.

II — Den administrative procedure og parternes påstande

4. Kommissionens sagsanlæg er baseret på forskellige administrative procedurer, som Kommissionen indledte ved i henholdsvis 1998, 2000 og 2001 at sende Irland en opfordring til at fremsætte sine bemærkninger (åbningsskrivelse) i den pågældende sag i henhold til artikel 226 EF. I år 2001 fulgte en begrundet udtalelse, og den 11. juli 2003 yderligere to. I de to sidste begrundede udtalelser er samtlige de klagepunkter sammenfattet, som blev genstand for søgsmålet. Kommissionen gav Irland en sidste frist på to måneder til at bringe de påståede tilsidesættelser af fællesskabsretten til ophør. Irland har anerkendt, at denne frist udløb den 11. september 2003¹².

5. Kommissionen var ikke tilfreds med Irlands yderligere svar og anlagde derfor nærværende sag den 29. september 2004. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- 1) Det fastslås, at Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 79/409/EØF om beskyttelse af vilde fugle, idet det
 - a) ikke siden 1981 i overensstemmelse med direktiv 79/409/EØF's artikel 4, stk. 1 og 2, har udlagt områder, som med hensyn til antal og udstrækning er bedst egnede til beskyttelse af de arter, der er nævnt i bilag I til direktiv 79/409/EØF, og af de regelmæssigt tilbagevendende trækfuglearter
 - b) ikke siden 1981 i overensstemmelse med direktiv 79/409/EØF's artikel 4, stk. 1 og 2, har indført den nødvendige retlige beskyttelsesordning for disse områder
 - c) ikke siden 1981 har sikret, at artikel 4, stk. 4, første punktum, anvendes på områder, der kræver udlægning som særligt beskyttede områder i henhold til direktiv 79/409/EØF
 - d) ikke fuldt ud og korrekt har gennemført og opfyldt kravene i artikel 4, stk. 4, andet punktum, i direktiv 79/409/EØF

¹¹ — EFT L 206, s. 7.

¹² — Punkt 91 i svarskriftet.

- e) ikke i forhold til de udlagte særligt beskyttede områder i henhold til direktiv 79/409/EØF har truffet de foranstaltninger, der er nødvendige for at efterkomme bestemmelserne i artikel 6, stk. 2, 3 og 4, i direktiv 92/43/EØF om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, og ikke i forhold til rekreativ brug af alle de områder, der skulle være omfattet af direktiv 92/43/EØF's artikel 6, stk. 2, har truffet de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme bestemmelserne i nævnte artikel 6, stk. 2
- stolen fastslår, at Irland har tilsidesat fællesskabsretten.
- 2) Parterne tilpligtes at bære deres egne omkostninger.
- f) ikke har truffet alle de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme direktiv 79/409/EØF's artikel 10.
7. Kongeriget Spanien og Den Helleniske Republik er inter文eneret i sagen på Irlands side.

III — Søgsmålet

- 2) Irland tilpligtes at betale sagens omkostninger.
8. De enkelte påstande undersøges herefter i rækkefølge. Retsforskrifterne gengives i forbindelse med hver enkelt af Kommissionens klagepunkter, hvor de er relevante.

6. Irland har nedlagt følgende påstande:

A — Det første klagepunkt — utilstrækkelig udlægning af SBO'er

- 1) Frifindelse eller subsidiært at enhver afgørelse begrænses til de specifikke spørgsmål, med hensyn til hvilke Dom-
9. Med det første klagepunkt har Kommissionen foreholdt Irland ikke at have udlagt områder som SBO'er, som med hensyn til

antal og udstrækning er tilstrækkelige til beskyttelse af de fuglearter, som er nævnt i bilag I, og af de trækfuglearter, som ikke er nævnt i bilag I.

c) arter, der anses for sjældne, fordi bestanden er ringe eller den lokale udbredelse begrænset

Retsforskrifter

d) andre arter, der kræver speciel opmærksomhed på grund af deres levesteders særlige beskaffenhed.

10. Fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, bestemmer, hvilke områder medlemsstaterne skal udlægge som særligt beskyttede områder, mens stk. 3 indeholder en bestemmelse vedrørende fremsendelse af oplysninger om udlægningen til Kommissionen:

Ved vurderinger i forbindelse hermed skal der tages hensyn til tendenser og variationer vedrørende bestandens størrelse.

»1. For arter, som er anført i bilag I, træffes der særlige beskyttelsesforanstaltninger med hensyn til deres levesteder for at sikre, at de kan overleve og formere sig i deres udbredelsesområde.

Medlemsstaterne udlægger som særligt beskyttede områder navnlig sådanne områder, som med hensyn til antal og udstrækning er bedst egnede til beskyttelse af disse arter, idet der tages hensyn til behovet for at beskytte arterne i det geografiske sø- og landområde, hvor dette direktiv finder anvendelse.

I denne forbindelse tages der hensyn til:

a) arter, der trues af udslettelse

b) arter, der er følsomme over for bestemte ændringer af deres levesteder

2. Under hensyn til beskyttelsesbehovene i det geografiske sø- og landområde, hvor dette direktiv finder anvendelse, træffer medlemsstaterne tilsvarende foranstaltninger med hensyn til regelmæssigt tilbagevendende trækfuglearter, som ikke er anført i bilag I, for så vidt angår de pågældende arters yngle-, fjerskifte- og overvintringsområder samt rasteområderne inden for deres træk-ruter. Med henblik herpå er medlemsstaterne i særlig grad opmærksomme på, at vådområderne, og især vådområder af international betydning, beskyttes.

3. Medlemsstaterne fremsender alle relevante oplysninger til Kommissionen, således at denne kan tage passende initiativer til den samordning, som er nødvendig, for at de i stk. 1 og 2 omhandlede områder kan udgøre et samlet hele, der imødekommer behovet for beskyttelse af de pågældende arter i det geografiske sø- og landområde, hvor dette direktiv finder anvendelse.«

11. Niende betragtning til direktivet anfører følgende:

»[D]et er absolut nødvendigt at beskytte, opretholde eller genskabe tilstrækkeligt forskelligartede og vidtstrakte levesteder, hvis samtlige fuglearter skal bevares; visse fuglearter bør omfattes af særlige beskyttelsesforanstaltninger for så vidt angår deres levesteder med henblik på at sikre, at disse arter kan overleve og formere sig i deres udbredelsesområder; disse bestemmelser bør ligeledes tage hensyn til trækfugle og samordnes med henblik på oprettelse af et samlet hele.«

Stillingtagen

12. Kommissionens påstand vedrørende utilstrækkelig udlægning af områder består

af tre dele: For det første har Irland ikke udlagt mange af de områder som SBO'er, som er nævnt i IBA 2000, og endvidere er udlagte SBO'er ofte for små, da de er mindre end områderne i IBA 2000 ifølge oplysningerne heri om områdernes størrelse. For det andet er Irland forpligtet til for bestemte arter at udlægge yderligere SBO'er, som endnu ikke er nævnt i IBA 2000. For det tredje er Kommissionen og Irland uenige om, hvorvidt nogle bestemte områder og delarealer skal udlægges som SBO'er.

13. Ifølge fast retspraksis er medlemsstaterne i medfør af fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, forpligtet til som SBO at udlægge alle de områder, der opfylder de ornitologiske kriterier, som er fastlagt i disse bestemmelser¹³. Det er de områder, som findes bedst egnede til beskyttelsen af de omhandlede arter¹⁴. Som Irland med rette har påpeget, og Kommissionen heller ikke har bestridt, er det forhold, at et område er egnet til at beskytte bestemte arter, ikke tilstrækkeligt til at begrunde en forpligtelse til at udlægge det som et SBO.

14. Selv om medlemsstaterne råder over et vist skøn ved valget af SBO'er, skal udpegningen og afgrænsningen af disse områder

13 — Dommen i sagen Kommissionen mod Italien, nævnt i fodnote 6, præmis 14, og dom af 2.8.1993, sag C-355/90, Kommissionen mod Spanien (Santofia-vådområderne), Sml. I, s. 4221, præmis 26, 27 og 32.

14 — Dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene, nævnt i fodnote 3, præmis 62.

dog udelukkende ske på grundlag af de ornitologiske kriterier, som er fastlagt i direktivet. Andre overvejelser, især sådanne af økonomisk og social art, må ikke tages i betragtning ved udpegningen af disse områder¹⁵. Forpligtelsen til at udlægge SBO'er kan heller ikke opfyldes ved vedtagelse af andre særlige beskyttelsesforanstaltninger¹⁶.

1. IBA 2000

15. Kommissionen er af den opfattelse, at fortegnelsen IBA 2000 i det mindste indeholder en del af de områder, som i henhold til fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, er bedst egnede til beskyttelsen af de omhandlede arter. Da Irland ifølge Kommissionen overhovedet ikke har udlagt mange IBA'er som SBO'er, og da mange andre SBO'er, som ligger inden for IBA'er, ikke dækker hele det pågældende IBA, er det hermed bevist, at Irland ikke har opfyldt sine forpligtelser i medfør af fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2.

15 — Dommen i sagen om *Santoña-vådområderne*, nævnt i fodnote 13, præmis 26, dom af 11.7.1996, sag C-44/95, *Royal Society for the Protection of Birds (Lappel Bank)*, Sml. I, s. 3805, præmis 26, og dommen i sagen *Kommissionen mod Nederlandene*, nævnt i fodnote 3, præmis 59 ff.

16 — Dommen i sagen *Kommissionen mod Nederlandene*, nævnt i fodnote 3, præmis 55 ff.

16. Hvorvidt der bør gives Kommissionen medhold i disse to punkter, afhænger derfor af, om forskellen mellem IBA 2000 og de irske udlægninger beviser, at Irland ikke i tilstrækkeligt omfang har opfyldt sin forpligtelse til at udlægge SBO'er.

17. En områdefortegnelse som IBA 2000 kan bidrage væsentligt til at bevise, at en medlemsstat ikke i tilstrækkeligt omfang har opfyldt sin forpligtelse til at udlægge SBO'er. Domstolen har fastslået, at henset til IBA 89-fortegnelsens videnskabelige karakter og mangelen på videnskabeligt bevismateriale, der bl.a. kan godtgøre, at forpligtelserne i henhold til fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, er overholdt, hvis der udlægges andre lokaliteter som SBO end dem, der fremgår af nævnte fortegnelse, og hvis samlede areal er mindre, kan IBA 89-fortegnelsen, der ganske vist ikke er retligt bindende for den berørte medlemsstat, anvendes af Domstolen som referencegrundlag ved vurderingen af, om denne medlemsstat har udlagt områder som SBO, hvis antal og areal er tilstrækkelige i henhold til ovennævnte direktivbestemmelser¹⁷.

18. IBA 89 er en fortegnelse, udgivet i 1989, over områder af stor betydning for beskyttelsen af vilde fugle i Fællesskabet, som er

17 — Dommen i sagen *Kommissionen mod Nederlandene*, nævnt i fodnote 3, præmis 68-70, og i sagen *Kommissionen mod Italien*, nævnt i fodnote 6, præmis 18.

blevet udarbejdet til brug for det kompetente generaldirektorat i Kommissionen af Den Europæiske Gruppe for Beskyttelse af Fugle og Levesteder i samarbejde med Det Internationale Råd for Fuglebeskyttelse og sagkyndige fra Kommissionen¹⁸.

19. IBA 2000 er en nyere fortegnelse. For Irland indeholder den sammenlignet med IBA 89 især 48 nye områder. Hvorvidt den nye fortegnelse er egnet som bevismiddel i ovennævnte forstand, afhænger af, om dens videnskabelige kvalitet er sammenlignelig med dens forgængers.

20. De områder, som er opført i de to fortegnelser, er fremkommet ved, at man har anvendt bestemte kriterier på oplysninger om fugleforekomster. Kriterierne i IBA 2000 svarer stort set til kriterierne i IBA 89¹⁹. At såvel antallet som arealet af områderne er forøget, skyldes i det væsentlige bedre kendskab til fugleforekomsterne.

21. Kommissionens deltagelse i IBA 89 bestod næsten udelukkende i at følge orni-

tologernes arbejde med kriterierne. For så vidt som disse kriterier i vid udstrækning fortsat anvendes, er Kommissionen i det mindste indirekte også ansvarlig for IBA 2000. Dataindsamlingen derimod kunne Kommissionen allerede i forbindelse med IBA 89-fortegnelsen næppe overvåge, da den ikke var i stand til at verificere forekomsten og udbredelsen af hver enkelt af de anførte fuglebestande. Således er der heller ikke i denne forbindelse nogen væsentlig forskel mellem IBA 89 og IBA 2000.

22. Kongeriget Spanien, som er indtrådt i sagen til støtte for Irland, har kritiseret IBA 2000 for at være udarbejdet af ikke-statslige organisationer. Dette er korrekt, men det rejser ikke tvivl om fortegnelsens videnskabelige kvalitet²⁰. Udgiveren er BirdLife International, et forbund af nationale fuglebeskyttelsesorganisationer, som allerede deltog i IBA 89 under betegnelsen Det Internationale Råd for Fuglebeskyttelse. Den Europæiske Gruppe for Beskyttelse af Fugle, som også deltog i arbejdet dengang, var en ad hoc-ekspertgruppe nedsat af dette råd. BirdLife sikrer således kontinuitet i arbejdet med områdefortegnelserne.

18 — Dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene, nævnt i fodnote 3, præmis 68.

19 — Jf. en mere udførlig behandling af denne problemstilling mit forslag til afgørelse af dags dato i sag C-235/04, Kommissionen mod Spanien, punkt 70 ff.

20 — Jf. en mere udførlig behandling af denne problemstilling, især for så vidt angår den spanske del af IBA 2000, mit forslag til afgørelse af dags dato i sag C-235/04, Kommissionen mod Spanien, punkt 47 ff.

23. I dataindsamlingen til den irske del af IBA 2000 deltog i øvrigt ud over forskellige ornitologer også statslige irske myndigheder²¹.

24. Som Irland har fremhævet, har Kommissionen imidlertid selv rejst tvivl om kvaliteten af IBA 2000, da den har krævet, at Irland udlægger områder, som ikke er nævnt i fortegnelsen. Dette krav skyldes dog ikke den overvejelse, at IBA 2000 nævner områder, som ikke er bedst egnede. Derimod er Kommissionen af den opfattelse, at IBA 2000 tydeligvis er ufuldstændig med hensyn til visse i Irland forekommende arter og levesteder.

25. Denne ufuldstændighed drager ikke IBA 2000-fortegnelsens bevisværdi i tvivl. For at gøre det ville det være nødvendigt at fremlægge videnskabelige oplysninger, som viser, at de områder, som er identificeret i IBA 2000, ikke er de bedst egnede områder²². I øvrigt viser allerede sammenligningen mellem IBA 89 og IBA 2000, at nye og bedre videnskabelige oplysninger medfører, at sådanne opgørelser fuldstændiggøres. Derved bliver den af Domstolen anerkendte bevisværdi af IBA 89 højest draget i tvivl, for så vidt som nyere fortegnelser ikke længere

indeholder bestemte områder, som var nævnt i IBA 89. Det samme må gælde for IBA 2000.

26. Følgelig er de to fortegnelser IBA 89 og IBA 2000 sammenlignelige med hensyn til deres videnskabelige kvalitet. Da IBA 2000 er baseret på nyere data, er den en bedre videnskabelig kilde og skal derfor gives forrang.

27. Under retsmødet gav den irske regering den mening til kende, at de bedst egnede områder ikke bør vælges ud fra den enkelte medlemsstats perspektiv, men ud fra en samlet betragtning af hele Fællesskabet. For mange af de arter, som forekommer i Irland, findes der meget bedre egnede lokaliteter i andre medlemsstater. Derfor er det ikke nødvendigt at udlægge områder i Irland for visse arter.

28. Denne opfattelse synes at kunne støttes på fugledirektivets artikel 4, stk. 1, fjerde afsnit. I henhold hertil skal der tages hensyn til behovet for at beskytte arterne i bilag I i det geografiske sø- og landområde, hvor dette direktiv finder anvendelse. Dette område er Fællesskabet.

21 — IBA 2000, bind 1, s. 374.

22 — Dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene, nævnt i fodnote 3, præmis 69, og i sagen Kommissionen mod Italien, nævnt i fodnote 6, præmis 18.

29. De fleste af udvælgelseskriterierne til IBA 2000 understøtter disse argumenter, da de ikke forudsætter nogen sammenligning inden for den pågældende medlemsstat²³. Dette gælder dog ikke kriteriet C.6. Ifølge dette kriterium skal de fem vigtigste områder for arter opført i bilag I i den pågældende europæiske region anses for ornitologisk vigtigste områder (det såkaldte top-5-kriterium)²⁴. For Irlands vedkommende ansås dets samlede statsområde som en europæisk region²⁵. Følger man Irlands opfattelse, burde top-5-kriteriet afvises, da det ikke er baseret på en sammenlignende betragtning af hele Fællesskabets område.

30. Den irske regering miskender imidlertid, at efter Domstolens fortolkning af fugledirektivets artikel 4, stk. 1, skal en medlemsstat, når arter opført i bilag I er til stede på dens område, bl.a. fastlægge SBO'er for (alle) disse arter²⁶.

31. Netop arterne i bilag I har i Fællesskabet af de grunde, som er nævnt i fugledirektivets artikel 4, stk. 1, andet afsnit, et særligt behov

for beskyttelse, dvs. fordi de er sjældne, truede af udslettelse eller er sårbare over for forandringer på deres levesteder, eller fordi de kræver speciel opmærksomhed af andre årsager. Allerede ved udvælgelsen af disse arter har Kommissionen taget hensyn til den europæiske dimension i medfør af fugledirektivets artikel 4, stk. 1, første afsnit.

32. I de medlemsstater, hvor disse arter forekommer forholdsvist hyppigt, sikrer SBO'erne frem for alt, at store dele af den samlede bestand bevares. SBO'er er dog også nødvendige der, hvor disse arter er forholdsvis sjældne. På sådanne steder bidrager SBO'er nemlig til artens geografiske udbredelse.

33. Betydningen af arternes geografiske udbredelse fremgår af definitionen på en arts bevaringsstatus i habitatdirektivets artikel 1, litra i). Bevaringsstatussen er i henhold til denne bestemmelse resultatet af alle de forhold, som indvirker på arten, og som på lang sigt kan få indflydelse på dens bestands *udbredelse* og talrighed. Denne definition kan ganske vist ikke anvendes direkte på fugledirektivet, men den viser den videnskabelige konsensus, som også bør være af afgørende betydning i forbindelse med et ornitologisk begrundet valg af områder i medfør af fugledirektivet.

23 — Disse kriterier beskrives i IBA 2000, bind 1, s. 13 ff. og s. 850 f., og sammenlignes med de kriterier, som er anvendt til de nye fortegnelser.

24 — C-6-kriteriet var ikke udtrykkeligt nævnt i listen over kriterierne for IBA 89-fortegnelsen, men var dog med i forklaringerne dertil, jf. bilag 7, s. 2, til stævningen i sag C-3/96, Kommissionen mod Nederlandene, samt bilag 16 til stævningen i sag C-378/01, Kommissionen mod Italien. Derefter er dette kriterium blevet udviklet og anvendt i forbindelse med biotopprojektet CORINE.

25 — IBA 2000, bind 1, s. 374.

26 — Dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene, nævnt i fodnote 3, præmis 56.

34. I fugledirektivet ses betydningen af den geografiske udbredelse i dets artikel 4, stk. 3. I henhold til denne bestemmelse skal Kommissionen tage initiativer, for at de af medlemsstaterne udlagte SBO'er kan udgøre et samlet hele, der imødekommer behovet for beskyttelse af de pågældende arter i det geografiske sø- og landområde, hvor dette direktiv finder anvendelse. Et samlet hele i form af et ensartet net kan kun opnås, såfremt *samtlig*e medlemsstater for de arter i bilag I, som forekommer på deres område, udlægger de bedst egnede områder som SBO'er²⁷. I modsat fald vil SBO'erne for mange arters vedkommende være koncentreret i bestemte regioner i Fællesskabet, mens der ikke ville være nogen SBO'er i de områder, som er randområder for disse arter.

35. Således rejser den nødvendige europæiske dimension ikke tvivl om C.6-kriteriet, som sammen med andre kriterier ligger til grund for IBA 2000-fortegnelsen.

36. Irland har også bestræbt sig på at rejse tvivl om IBA-fortegnelsens bevisværdi i forbindelse med engsnarre (*Crex crex*). Ifølge Irland skal denne art efter de seneste oplysninger ikke længere betragtes som truet på verdensplan, og de levesteder, som er egnet til denne fugl, er snarere for tiltagende i Irland på grund af ændringer i landbrugsdriften. Endvidere følger Irland en anden

beskyttelsesstrategi for engsnarren. Endelig har engsnarrrens forekomst uden for SBO'erne endnu ikke stabiliseret sig tilstrækkeligt, hvorfor den er uforudsigelig. Derfor er Kommissionens krav om udlægning for omfattende.

37. Det er korrekt, at engsnarre er blevet omklassificeret på grund af nye oplysninger om forekomster i Østeuropa og Rusland²⁸. En sådan udvikling kan i princippet fjerne grundlaget for områdefortegnelserne for de pågældende arter. Men også den nuværende klassificering »near threatened« opfylder nøjagtig ligesom den tidligere klassificering »vulnerable« forudsætningerne for at identificere et IBA i henhold til kriteriet C.1²⁹. Også med hensyn til anvendelse af top-5-kriteriet (C.6) er der ingen ændringer. Derfor kan der ikke sættes spørgsmålstegn ved de af IBA 2000 identificerede områder.

38. Derudover har Kommissionen — uden at den irske regering på nogen måde har gjort indsigelse imod det — fremlagt en undersøgelse fra april 2002 foretaget af den irske fuglebeskyttelsesorganisation Bird-Watch Ireland. Heri foreslås med en udførlig

27 — Dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene, nævnt i fodnote 3, præmis 58.

28 — Jf. BirdLife International, *Birds in Europe: population estimates, trends and conservation status (2004)*, <http://www.birdlife.org/datazone/species/BirdsInEurope11/BiE2004Sp2878.pdf>

29 — IBA 2000, bind 1, s. 18 og 13.

videnskabelig begrundelse fire nye SBO'er til engsnarren. Derfor skal der også udlægges flere områder som SBO for engsnarren.

39. Da Irland ikke har fremlagt flere argumenter mod IBA 2000-fortegnelsens bevisværdi, har Irland ikke kunnet drage den i tvivl. Forskellen mellem de irske områdeudlæggelser og IBA 2000 beviser således, at Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 1 og 2.

40. Irland har dog anført, at der er blevet gennemført, eller at der er ved at blive forberedt undersøgelser af forskellige områder og arter, ved hjælp af hvilke de områder, som er bedst egnede til bevaring af de pågældende arter, kan identificeres og efterfølgende udlægges som SBO'er. Den Helenske Republik støtter denne argumentation og forlanger, at medlemsstaterne skal indrømme en frist, som er lang nok til, at de kan gennemgå ny videnskabelig viden som f.eks. IBA 2000 grundigt og udlægge SBO'er på grundlag af denne viden.

41. Til grund for denne argumentation ligger korrekte overvejelser: Ansvarlig for udlægning af SBO'er er ene og alene medlemsstaterne. De kan ikke unddrage sig deres ansvar ved blot at overtage og gennemføre viden udredt af andre, herunder også fugle-

beskyttelsesorganisationernes viden. Tværtimod forudsætter enhver udlægning, at de kompetente myndigheder på grundlag af de bedste, for dem tilgængelige, videnskabeligt udredte fakta³⁰ er af den overbevisning, at den pågældende lokalitet anses for at være et af de bedst egnede områder til beskyttelse af vilde fugle.

42. Deraf følger dog ikke, at forpligtelsen til at udlægge områder generelt bortfalder, så længe de kompetente myndigheder ikke fuldt ud har kontrolleret og verificeret ny videnskabelig viden. Tværtimod skal det understreges, at forpligtelsen til udlægning har eksisteret siden udløbet af fristen til at gennemføre fugledirektivet, for Irlands vedkommende siden den 6. april 1981. Forpligtelsen til udlægning er heller ikke begrænset af den aktuelle videnskabelige viden på et bestemt tidspunkt³¹.

43. Med denne forpligtelse følger yderligere en forpligtelse, nemlig til at identificere de bedst egnede lokaliteter. Således pålægger fugledirektivets artikel 10, sammenholdt med dets bilag V, medlemsstaterne at støtte nødvendig forskning og andet arbejde. Derfor burde Irland allerede før 1981 selv have gennemført en omfattende videnskabelig

30 — Jf. dom af 17.1.1991, sag C-157/89, Kommissionen mod Italien (jagtperioder), Sml. I, s. 57, præmis 15, og af 8.6.2006, sag C-60/05, WWF Italia m.fl., Sml. I, s. 5083, præmis 27.

31 — Dom af 23.3.2006, sag C-209/04, Kommissionen mod Østrig (Lauteracher Ried), Sml. I, s. 2755, præmis 44.

optælling af fuglebestanden på sit suverænitetsområde og have udlagt de deraf følgende områder som SBO'er. Såfremt Irland til fulde havde opfyldt denne forpligtelse, havde IBA 2000 enten kun indeholdt SBO'er, eller Irland havde med lethed kunnet imødegå samtlige yderligere krav om udlægning af SBO'er.

strid med bestemmelsernes ordlyd, men også med fugledirektivets mål samt det ansvar for den fælles (natur-)arv på hver enkelt medlemsstats område, som det pålægger medlemsstaterne — ikke tredjemand³³. Derfor kan det forhold, at det er nødvendigt at gennemgå IBA 2000 grundigt, ikke berettigte manglende udlægning af SBO'er.

44. Yderligere forpligtelser til udlægning ville så kun kunne opstå, såfremt fuglebestandene ændrer sig, hvilket her kun er blevet gjort gældende for engsnarrens vedkommende. Nye forekomster af denne art kendte man dog allerede til ved udløbet af den for denne sag relevante frist den 11. september 2003³².

45. Såfremt man nu indrømmede Irland endnu en frist til grundigt at gennemgå den bedste, tilgængelige, videnskabelige kilde, ville det være ensbetydende med, at der til forpligtelsen til at udlægge SBO'er blev knyttet en betingelse, som ikke er indeholdt i fugledirektivets artikel 4, nemlig at en tredjemand beviser, at der er områder, som endnu ikke er beskyttet, og som skal udlægges. En sådan betingelse vil ikke kun være i

46. Kommissionen har under henvisning til IBA 2000 ligeledes foreholdt Irland, at mange af de udlagte SBO'er er for små. Irland har ikke medtaget vigtige delområder. Irland har ikke bestridt dette klagepunkt, men har kun henvist til igangværende arbejde med at tilpasse afgrænsningen af SBO'erne. Med dette argument har Irland ikke modbevist Kommissionens klagepunkt. Principielt burde Irland allerede i 1981 have udlagt alle SBO'er i fuldt omfang og have foretaget de ornitologiske undersøgelser, som var nødvendige til det formål. At man i dag gennemfører nødvendige undersøgelser og administrative foranstaltninger med henblik på at udlægge de manglende arealer ændrer intet ved, at Irland ikke har opfyldt denne forpligtelse inden udløbet af fristen i den sidste begrundede udtalelse. Følgelig bør Irland også dømmes i overensstemmelse med påstanden for så vidt angår dette punkt.

47. Således bør der gives Kommissionen medhold, for så vidt som den har støttet sig på forskellen mellem de irske områdeudlægninger og IBA 2000.

32 — Jf. punkt 4 ovenfor.

33 — Jf. dom af 8.7.1987, sag 262/85, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 3073, præmis 9, og af 7.12.2000, sag C-38/99, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 10941, præmis 53.

2. Områder, som ikke er nævnt i IBA 2000

48. Kommissionen har imidlertid også fremsat det klagepunkt, at IBA 2000 tydeligvis er ufuldstændig for så vidt angår visse arter og levesteder, og at Irland derfor endog bør udlægge områder som SBO, som ikke er nævnt i IBA 2000.

49. Det er ikke udelukket, at der er forpligtelser med hensyn til sådanne områder³⁴. I så fald skal Kommissionen dog i det mindste konkret gøre rede for årsagerne til, at yderligere områder er nødvendige. Af stævningen, sammenholdt med den første begrundede udtalelse, som blev fremsendt den 24. oktober 2001, fremgår, at Kommissionen for så vidt angår rødstrubet lom (*Gavia stellata*), blå kærhøg (*Circus cyaneus*), dværgfalk (*Falco columbarius*), vandrefalk (*Falco peregrinus*), hjejle (*Pluvialis apricaria*) og isfugl (*Alcedo atthis*) i det væsentligste påberåber sig, at disse arters levesteder er underrepræsenteret i Irlands SBO'er. Ifølge Kommissionen foreligger der også undersøgelser, som gør det muligt at identificere områder til bevaring af disse arter.

50. Irland har meddelt, at der for hjejle, rødstrubet lom, blå kærhøg, dværgfalk og vandrefalk nu foreligger undersøgelser, som gør det muligt at identificere de bedst egnede områder. Dermed har Irland anerkendt, at det er nødvendigt at udlægge yderligere SBO'er for disse arter, det være sig ved at udpege nye områder eller ved at lade disse arter omfatte af målene for beskyttelse af eksisterende områder.

51. For isfuglen har Irland dog nægtet at skulle udlægge SBO'er. Denne art er ifølge Irland vidt udbredt i en lille koncentration og er derfor uegnet til udlægning af SBO'er. Den irske regering har i denne sammenhæng støttet sig på oplysninger om bestanden af ynglende fugle fra årene 1988 — 1991. Man har ganske vist ikke kendskab til den nuværende bestand, men en irsk fuglebeskyttelsesorganisation planlægger en undersøgelse. Såfremt denne undersøgelse identificerer bestemte, bedst egnede områder, kan det tages op til overvejelse at udlægge områder.

52. Men efter Domstolens fortolkning af fugledirektivets artikel 4, stk. 1, skal en medlemsstat, når arter fra bilag I er til stede på dens område, for dem bl.a. fastlægge SBO³⁵. Herefter er det udelukket, at visse arter i bilag I overhovedet ikke omfattes af et SBO.

34 — Jf. dommen i sagen om Lauteracher Ried, nævnt i fodnote 31, præmis 44. Deri fastslog Domstolen, at visse arealer skal udlægges som SBO'er, selv om de ikke er opført i den IBA-fortegnelse, som er relevant for Østrig.

35 — Dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene, nævnt i fodnote 3, præmis 56.

53. Også for de arter, som forekommer i en lille koncentration, skal de bedst egnede områder identificeres og udlægges som SBO'er. I forbindelse med arter, som er spredt over store områder, kan det være nødvendigt at finde områder, hvor forekomsten er mest koncentreret. At dette også er muligt for isfuglen, viser de undersøgelser, som Irland har fremlagt, idet de indeholder et kort, som viser entydige, irske koncentrationer af isfuglen³⁶.

54. For at identificere og afgrænse SBO'er på grundlag af sådanne koncentrationer kan det i første omgang være nødvendigt at foretage yderligere undersøgelser af artens forekomst. Som allerede nævnt kan sådan manglende forskning dog ikke berettige, at man udlader at udlægge SBO'er, da medlemsstaten burde have foretaget alle nødvendige undersøgelser, før forpligtelsen til at udlægge SBO'er indtrådte. Kommissionen har derfor med rette påpeget, at den irske regering selv har indrømmet, at den ikke rådede over tilstrækkelig viden om isfuglen.

55. Derfor er Irlands forpligtelser til at udlægge yderligere SBO'er ikke begrænset til de i IBA 2000 nævnte områder, men kan også omfatte yderligere områder for arter, som ikke er tilstrækkeligt omfattet af denne fortegnelse.

3. De enkelte områder

a) Cross Lough (Killadoon)

56. Irland har især bestridt at være forpligtet til at udlægge IBA nr. 50 Cross Lough (Killadoon) som et SBO. Dette IBA med et areal på ca. en hektar består af en lagune med en lille ø. På denne ø har der siden 1937 og mindst indtil 1995 ruget kolonier af splitterne (*Sterna sandvicensis*), en art opført i fugledirektivets bilag I. I nogle år har denne art ikke længere benyttet dette område. Af den omstændighed, at splitternen har forladt dette område, har Irland udledt, at der ikke foreligger nogen forpligtelse til at udlægge det som et SBO.

57. Dette irske standpunkt ville uden tvivl være berettiget, hvis Cross Lough (Killadon) siden 6. april 1981, hvor forpligtelsen til at udlægge områder indtrådte, aldrig havde været et af de bedst egnede områder for splitternen. Men af IBA 89 og IBA 2000 fremgår, at Cross Lough (Killadoon) i hvert fald i 1984 og 1995 ifølge kriterierne for IBA-fortegnelsen var blandt de bedst egnede områder til beskyttelse af splitternen. Disse oplysninger har Irland ikke modsagt i nærværende sag. Derfor står det fast, at området efter den 6. april 1981 var et af de bedst egnede områder til beskyttelse af splitternen, og at Irland derfor burde have udlagt det som et SBO.

36 — Jf. bilag D.2 til svarskriftet, s. 63.

58. Denne forpligtelse kan ikke automatisk bortfalde som en følge af, at området i dag ikke er bedst egnet. Såfremt området nemlig tidligere burde have været udlagt som et SBO, burde den pågældende medlemsstat i det mindste i medfør af fugledirektivets artikel 4, stk. 4, første punktum, have truffet egnede foranstaltninger med henblik på i dette område at undgå forurening eller forringelse af levestederne samt forstyrrelse af fuglene, i det omfang en sådan forurening, forringelse eller forstyrrelse har væsentlig betydning for formålet med denne artikel³⁷.

59. Følgelig skal en medlemsstat, som har undladt som SBO at udlægge et område, som på et tidligere tidspunkt *uomtvist*³⁸ skulle udlægges, bevise, at dette område *uafhængigt* af mulige beskyttelsesforanstaltninger er blevet uegnet til udlægning, såfremt denne medlemsstat også efterfølgende ikke udlægger dette område under henvisning til, at det er uegnet til udlægning³⁹. Ellers kunne medlemsstaterne straffrit unddrage sig deres forpligtelse til at udlægge de bedst egnede områder som SBO og at bevare områderne i en tilstand, hvor de fortsat er de bedst egnede til fuglebeskyttelse.

37 — Dommen i sagen om *Santoña-vådområderne*, nævnt i fodnote 13, præmis 22, og dom af 7.12.2000, sag C-374/98, Kommissionen mod Frankrig (*Basses Corbières*), Sml. I, s. 10799, præmis 47 og 57.

38 — Men hvis den tidligere forpligtelse til at udlægge området var omtvistet, skulle Kommissionen godtgøre, at området tidligere var et bedst egnet område.

39 — Jf. mit forslag til afgørelse af 23.2.2006 fremsat i forbindelse med dom af 13.7.2006, sag C-191/05, Kommissionen mod Portugal (*Moura, Mourão, Barrancos*), Sml. I, s. 6853, punkt 14.

60. Irland har ikke ført et sådant bevis. Derimod har Kommissionen endog uimod-sagt fremført argumenter, som tyder på, at beskyttelsesforanstaltninger havde været mulige. Sandsynligvis har amerikansk mink, også blot kaldet mink, (*Mustela vison*), som breder sig i Irland, nemlig plyndret splitter-nens reder, som bygges på jorden, og er således skyld i, at splitternen har forladt dette område. Ved mindst et andet område er dette blevet forhindret. Man må derfor antage, at Cross Lough (*Killadoon*) fortsat ville være et af de bedst egnede områder til beskyttelse af splitternen, hvis Irland havde opfyldt sine forpligtelser i medfør af fugle-direktivets artikel 4 vedrørende dette område.

61. Det ville dog være meningsløst at udlægge området som et SBO, hvis det er umuligt, at det igen kan blive et af de bedst egnede områder til beskyttelse af fugle. I så fald ville også en udlægning som SBO være overflødig. I tilfældet Cross Lough (*Killadoon*) er der imidlertid ifølge Kommissionens uimodssagte argumentation en reel mulighed for, at splitternen vil vende tilbage til denne lokalitet igen. Denne art skifter ofte kolonister⁴⁰ og benytter fortsat lokaliteter i nærheden af det omhandlede område. Passende beskyttelsesforanstaltninger mod min-ken kunne derfor gøre det muligt, at området bliver benyttet igen.

40 — Jf. i denne retning også den britiske Joint Nature Conservation Committee's bemærkninger til bestandstællingen af splitterner som led i projektet *Seabird 2000*, <http://www.jncc.gov.uk/page-2890>

62. Derfor skal Cross Lough (Killadoon) også udlægges som et SBO⁴¹.

vadefugle, som skal beskyttes, i forholdsvis kort tid ved lavvande. Desuden benyttes det kun af få fugle. Derfor er det ikke nødvendigt at lade det indgå i SBO'et.

b) Arealerne i området med SBO'et Sandy-mount Strand and Tolka Estuary

63. Også afgrænsningen af SBO'et Sandy-mount Strand and Tolka Estuary er omtvistet. Kommissionen har foreholdt Irland ikke udelukkende at have støttet denne afgrænsning på ornitologiske kriterier, men i forbindelse med to dyndområder beliggende i tidevandszonen at have taget hensyn til projekter vedrørende Dublin havn.

65. Dette argument beror på en ukorrekt opfattelse af kravene i fugledirektivets artikel 4 til afgrænsning af SBO'er. Domstolen har allerede fastslået, at denne afgrænsning udelukkende skal foretages ud fra ornitologiske kriterier⁴². Som Kommissionen med rette har anført, kan afgrænsningen af områder ikke alene ske ud fra en isoleret betragtning af de pågældende omtvistede arealer, men skal bestemmes af, om arealet set fra et ornitologisk synspunkt udgør en del af det samlede område. I modsat fald kunne man dele et samlet område op i vilkårlige delområder, som så hver for sig isoleret betragtet kun benyttes af ubetydelige dele af fuglebestanden. Den således begrundede afgrænsning, som udelukker en mængde, isoleret betragtet ubetydelige delområder, kan skade eller endog ødelægge hele SBO'et i dets funktion som sådant.

64. Det første areal er 2,2 hektar stort og består af sand- og grusbanker i den vestlige ende af floden Tolkas udmunding, som er blevet inddraget på grund af projektet Dublin Port Tunnel. Irland har kun udlagt flodmundingen fra den omhandlede zone, hvor en vej krydser floden, og ned ad floden som SBO. Med hensyn til det omhandlede areal har Irland anført, at det kun kan benyttes af de

66. Det omtvistede areal i den vestlige del af Tolkas flodmunding er afskåret fra den anden udlagte del af flodmundingen ved en vej, som krydser floden. Broen er imidlertid

41 — Uafhængigt af Kommissionens påstand er der derudover muligvis en forpligtelse til at afhjælpe følgerne af eventuelt manglende beskyttelsesforanstaltninger, dvs. til at gennemføre foranstaltninger, som igen gør området egnet som kolonistet for splitternen.

42 — Dommen i sagen om Lappel Bank, nævnt i fodnote 15, præmis 26, og dom af 13.7.2006, sag C-191/05, Kommissionen mod Portugal (Moura, Mourão, Barrancos), Sml. I, s. 6853, præmis 10.

ingen hindring for fugle. I øvrigt har dette areal de samme egenskaber som det samlede område: Det drejer sig om dyndområder i tidevandszonen.

afhængigt af udgangsgrundlaget op til 0,5% eller 0,26% af den samlede bestand. Dette er 3 af de 9 arter, som er afgørende for udpegningen af Dublin Bay som et IBA.

67. Arealet benyttes i henhold til den vurdering af indvirkningen på miljøet, som begge parter støtter sig på⁴³, af dele af SBO'ets samlede fuglebestand. For strandskade (*Haematopus ostralegus*) anfører IBA 2000 på det dertil svarende IBA nr. 109 Dublin Bay 1 067 individer i 1995⁴⁴. Vurderingen af indvirkningen på miljøet nævner for strandskade et maksimum på 3 787 individer i årene 1984-1987. Dette tal var dog på tidspunktet for vurderingen af indvirkningen på miljøet allerede 10 år gammelt, mens tallene i IBA 2000 stammer fra 1995, dvs. var aktuelle⁴⁵. Vurderingen af indvirkningen på miljøet nævner for 1995/96 mellem 0 og 8 individer, dvs. mellem 0% og 0,8% af den samlede bestand i henhold til IBA 2000, og stadig op til 0,2% i henhold til oplysningerne i vurderingen af indvirkningen på miljøet. Af rødben (*Tringa totanus*), hvoraf IBA 2000 anfører en bestand på 1 900 og vurderingen af indvirkningen på miljøet en bestand på 1 721, fandt man mellem 0 og 10 individer, dvs. op til 0,5% af den samlede bestand. Af stor regnspove (*Numenius arquata*) med en bestand på 1 007 individer ifølge IBA 2000 og 1 865 ifølge vurderingen af indvirkningen på miljøet var der mellem 0 og 5 individer, dvs.

68. Det omtvistede areal udgør mindre end 0,1% af IBA'et Dublin Bay (3 000 hektar). Selv når man tager hensyn til, at tallene er maksimumværdier, og at disse tals statistiske relevans er uklar, synes disse arters benyttelse af arealet alligevel mindst at ligge inden for, hvad man gennemsnitligt kan forvente, om ikke endda over. Området fremstår derfor som en integrerende del af det samlede område.

69. Det omhandlede areal burde derfor også have været udlagt som SBO.

70. Det andet omtvistede areal dækker 4,5 hektar, som efterfølgende blev taget ud af et forslag om at udvide SBO'et Sandymount Strand og Tolka Estuary. Disse arealer ligger i den sydøstlige ende af floden Tolkas udmunding, dvs. på den side, som vender mod det åbne hav. I dette område planlægger havnen en udvidelse ved opfyldning. For så vidt som Kommissionen i sin replik har nævnt yderligere arealer i dette område, kan det ikke antages til realitetsforhandling, da de ikke er genstand for søgsmålet.

43 — Bilag A-17 til stævningen.

44 — IBA 2000, bind 1, s. 405 f.

45 — S. 324 i bilagene til stævningen.

71. Den irske regering har gjort gældende, at det omtvistede areal kun tørlægges i kort tid ved lavvande i forbindelse med springflod, dvs. omtrent hver 14. dag, og at det derudover ikke kan benyttes af vadefugle. Derfor har området aldrig været af tilstrækkelig ornitologisk værdi til at blive udlagt, og det indgik kun ved en fejltagelse i forslaget om at udvide SBO'et.

72. Disse argumenter har Kommissionen uimodsagt modbevist ved hjælp af et dokument, som på grundlag af en vurdering af indvirkningen på miljøet udarbejdet til opfyldningsprojektet forlanger, at disse arealer indlemmes i SBO'et. Deri godtgøres, at forskellige arter benytter den lokalitet, som undtagelsesvis bliver tørlagt, i en sådan grad, at det ligger over gennemsnittet. Desuden bliver i det mindste dele af disse arealer tørlagt også under mindre ekstreme tidevandsforhold, og de kan således benyttes af fugle. Endelig benyttes arealerne ikke kun af vadefugle, men f.eks. også af terner, som ikke er afhængige af tørlægningen.

73. Også for dette areals vedkommende er Kommissionens argumentation den mest overbevisende. Delområdet er entydigt en del af flodmundingen og bliver uomtvistet benyttet som fødehabitat af de fuglearter, som er væsentlige i denne sammenhæng. Denne benyttelse sker ganske vist ikke dagligt, men dog med en vis regelmæssighed. Den omstændighed, at der så forefindes overgennemsnitligt mange fugle på dette

område, taler endog for, at fødeudbuddet er forholdsvis stort der. Dette er logisk, da fuglene kun sjældent udnytter disse føderesourcer. Det er altså sandsynligt, at dette areal yder et vigtigt bidrag til områdets samlede udbud af føde.

74. Derfor opfylder afgrænsningen af SBO'et Sandymount Strand and Tolka Estuary heller ikke på dette punkt kravene i fugledirektivets artikel 4.

75. I øvrigt skal det bemærkes, at indlemning af disse arealer i SBO'et ikke nødvendigvis er til hinder for de pågældende projekter. Tværtimod kan såvel arealernes ornitologiske betydning som interessen i de pågældende projekter på rimelig vis tilgodeses ved hjælp af en procedure til godkendelse af projekter i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, sammenholdt med dets artikel 7. Såfremt arealer, som skal udlægges, ikke udlægges som et SBO, skal man i stedet for disse bestemmelser i habitatdirektivet anvende de strengere bestemmelser i fugledirektivets artikel 4, stk. 4, første punktum⁴⁶, hvilket er en hindring, som meget vanskeligt kan overvindes af projekter, som påvirker områderne negativt.

46 — Dommen i sagen om Basses Corbières, nævnt i fodnote 37.

4. Foreløbig konklusion

76. Irland har derfor tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fugledirektivet, idet det ikke siden 6. april 1981 i overensstemmelse med dette direktivs artikel 4, stk. 1 og 2, har udlagt alle de områder, som med hensyn til antal og udstrækning er bedst egnede til beskyttelse af de arter, der er nævnt i bilag I, og af de regelmæssigt tilbagevendende trækfuglearter, og især idet Irland ikke har udlagt området Cross Lough (Killadoon) og ikke har integreret to arealer af floden Tolka's udmunding i SBO'et Sandymount Strand and Tolka Estuary.

B — Gennemførelse af fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2

77. Ifølge Domstolen er medlemsstaterne i medfør af fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2⁴⁷, forpligtet til at tillægge SBO'er en retlig beskyttelse, hvorigennem det bl.a. kan sikres, at de i bilag I til direktivet nævnte fuglearter kan overleve og yngle, og at de trækfuglearter, der ikke er nævnt i bilag I, men som er regelmæssigt tilbagevendende, kan yngle, skifte fjer og overvintre⁴⁸. Beskyttelse af

SBO'er må især ikke kun bestå i at imødegå menneskeskabte skadelige påvirkninger, men skal afhængigt af den pågældende situation også omfatte positive foranstaltninger, der har til formål at bevare eller forbedre områdets tilstand⁴⁹.

78. Parterne synes at være enige om, at en bestemmelse i irsk ret, Regulation 13 i Statutory Instruments nr. 94/1997, European Communities (Natural Habitats) Regulations, 1997 (herefter »Regulations 1997«), ville gennemføre fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, i tilstrækkeligt omfang, såfremt denne bestemmelse skulle anvendes på SBO'er.

79. Kommissionen stiller sig imidlertid tvivlende overfor, om denne anvendelse er sikret. Regulation 13 finder kun anvendelse på beskyttede områder i medfør af habitatdirektivet. Dertil har den irske regering indvendt, at en anden bestemmelse foreskriver anvendelse af Regulation 13 på SBO'er. Ifølge Regulation 34 finder bl.a. Regulation 13 med de nødvendige ændringer også anvendelse på områder, som er blevet udlagt i medfør af fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, såfremt en sådan anvendelse er hensigtsmæssig⁵⁰.

47 — Bestemmelserne er gengivet i punkt 10 ovenfor.

48 — Dom af 18.3.1999, sag C-166/97, Kommissionen mod Frankrig (Seine-udløbet), Sml. I, s. 1719, præmis 21.

49 — Dom af 20.10.2005, sag C-6/04, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (konformitet), Sml. I, s. 9017, præmis 34.

50 — Bestemmelsen lyder: »The provisions of Regulations 4, 5, 7, 13, 14, 15 and 16 shall, where appropriate, apply with any necessary modifications to areas classified pursuant to paragraph 1 and 2 of Article 4 of the Birds Directive.«

80. Domstolen kan ikke træffe afgørelse, om og i hvilken form Regulation 13 finder anvendelse på SBO'er på grundlag af Regulation 34. Det er et spørgsmål om irsk ret, som irske domstole i sidste ende skal tage stilling til. Derimod skal Domstolen undersøge, om Kommissionen har bevist sit klagepunkt gående ud på, at Regulation 34 ikke sikrer, at Regulation 13 finder anvendelse på SBO'er. I den forbindelse er det tilstrækkeligt, at Kommissionen sår begrundet tvivl om en korrekt gennemførelse. Gennemførelsen skal nemlig sikre, at direktivet anvendes fuldt ud på en tilstrækkelig klar og præcis måde⁵¹. I forbindelse med fugledirektivet har en præcis gennemførelse særlig betydning, da forvaltningen af det fælles eje derved er betroet medlemsstaterne på deres respektive territorier⁵².

81. I det foreliggende tilfælde er det imidlertid ikke lykkedes Kommissionen at så begrundet tvivl.

82. Kommissionen har fremført, at Regulations 1997 — ifølge indledningen hertil — udtrykkeligt kun er udstedt med henblik på at gennemføre habitatdirektivet, og ikke med henblik på at gennemføre bestemmelser i fugledirektivet. Men det fremgår ikke, hvorfor dette skulle hindre den irske lovgiver i alligevel også at gennemføre bestemmelserne i fugledirektivet. Det er for så vidt også

irrelevant, at de foranstaltninger, som Kommissionen kræver gennemført for SBO'erne, delvist falder under habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, som ikke finder anvendelse på SBO'er. Hvis lignende foranstaltninger i medfør af fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, også skal anvendes på SBO'ere, står det naturligvis den nationale lovgiver frit at udarbejde en enkelt bestemmelse til gennemførelse af bestemmelser i to direktiver. For så vidt som Kommissionen støtter sin tvivl på bemyndigelsesgrundlaget for Regulations 1997, er dens argumenter ikke underbygget tilstrækkeligt.

83. Tvivl om tilstrækkelig gennemførelse kan højst rejses under henvisning til ordlyden af Regulation 34. De deri nævnte bestemmelser skal kun finde anvendelse på SBO'er med de nødvendige ændringer (»with any necessary modifications«), og såfremt det er hensigtsmæssigt (»where appropriate«). Kommissionen har antydnet, at den deri ser forbehold, som er uforenelige med en ubetinget, tvingende gennemførelse. Det er dog mere nærliggende i disse formuleringer at se en forpligtelse til at anvende bestemmelserne analogt.

84. Sammenligner man endvidere disse formuleringer med de bestemmelser, som skal gennemføres, nemlig fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, viser det sig, at heller ikke

51 — Dom af 9.4.1987, sag 363/85, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1733, præmis 7, af 30.5.1991, sag C-361/88, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2567, præmis 15, af 7.1.2004, sag C-58/02, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 621, præmis 26, og dommen i sagen om konformitet, nævnt i fodnote 49, præmis 21.

52 — Jf. henvisningerne ovenfor i fodnote 33.

disse indeholder klare, ubetingede regler for, hvornår der bør iværksættes positive foranstaltninger, f.eks. hvornår der bør udarbejdes forvaltningsplaner. De er blot en del af de nødvendige beskyttelsesforanstaltninger, som skal præciseres nærmere⁵³. Hvorvidt og i hvilket omfang positive foranstaltninger skal iværksættes, kan kun afgøres ud fra områdets konkrete situation, dvs. at foranstaltningerne skal være hensigtsmæssige og tilsvarende variable. Det er blot det, som formuleringerne »with any necessary modifications« og »where appropriate« udtrykker.

85. Således bør dette klagepunkt fremsat af Kommissionen ikke tages til følge.

C — Gennemførelse af fugledirektivets artikel 4, stk. 4, første punktum, for ikke-udlagte SBO'er

86. Kommissionen har foreholdt Irland ikke at have gennemført fugledirektivets artikel 4, stk. 4, første punktum, for områder, som ikke er blevet udlagt som SBO'er, men som skulle have været udlagt. Denne bestemmelse lyder:

»Medlemsstaterne træffer egnede foranstaltninger med henblik på i de i stk. 1 og 2 nævnte beskyttede områder at undgå forurening eller forringelse af levestederne samt forstyrrelse af fuglene, i det omfang en sådan forurening, forringelse eller forstyrrelse har væsentlig betydning for formålet med denne artikel.«

87. Denne forpligtelse gælder ikke kun for udlagte SBO'er, men også for områder, som ikke er blevet udlagt som SBO'er, men som skulle have været udlagt⁵⁴. I henhold til habitatdirektivets artikel 7 træder forpligtelserne i habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, 3 og 4, i stedet for forpligtelserne i fugledirektivets artikel 4, stk. 4, første punktum, fra datoen for direktivets anvendelse — dvs. fra juni 1994⁵⁵ — eller fra den dato, hvor en medlemsstat har udlagt eller anerkendt områderne efter fugledirektivet som SBO. Domstolen har i dommen i sagen om Basses Corbières fastslået, at områder, der ikke er blevet udlagt som SBO, men som skulle have været udlagt, fortsat er underlagt bestemmelserne i fugledirektivets artikel 4, stk. 4, første punktum⁵⁶.

54 — Dommen i sagen om Santoña-vådområderne, nævnt i fodnote 13, præmis 22.

55 — Også i dommen i sagen om Seine-udløbet, nævnt i fodnote 48, præmis 5, nævnes kun juni 1994. Det er nemlig vanskeligt at fastlægge udløbstidspunktet for gennemførelsesfristen for habitatdirektivet præcist. Det bestemmes i henhold til EØF-traktatens dagældende artikel 191, stk. 2 (efter ændring nu artikel 254 EF), af datoen for direktivets meddelelse til medlemsstaterne. Eur-Lex nævner den 10.6.1994 som fristens udløbsdato, mens Domstolen i dom af 26.6.1997, sag C-329/96, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 3749, præmis 2, og af 11.12.1997, sag C-83/97, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 7191, præmis 2, gik ud fra, at fristen udløb den 5. juni 1994.

56 — Nævnt ovenfor i fodnote 37.

53 — Jf. dommen i sagen om Santoña-vådområderne, nævnt i fodnote 13, præmis 30.

88. Umiddelbart forekommer det overraskende at kræve nogle regler gennemført, som kun indirekte, ved hjælp af den retspraksis, hvori Domstolen har beskæftiget sig med direktivets formål, kan udledes af ordlyden af den bestemmelse, som skal gennemføres. Ikke desto mindre er der ifølge denne retspraksis en forpligtelse til at beskytte områder, der ikke er blevet udlagt som SBO, men som skulle have været udlagt. Disse regler skal derfor gennemføres allerede af hensyn til den retlige klarhed, som netop har særlig betydning i forbindelse med fugledirektivet⁵⁷.

89. Derudover er gennemførelse også nødvendig, for at beskyttelsesforpligtelsen kan gøres gældende over for privatpersoner. Uden gennemførelse kan et direktiv nemlig ikke skabe forpligtelser for private⁵⁸. Ifølge Kommissionens oplysninger har den irske Supreme Court endog i mindst et tilfælde afgjort, at selv lokale myndigheder ikke er bundet af fugledirektivet⁵⁹.

90. Den irske regering har i forbindelse med dette klagepunkt kun udtalt sig vedrørende

nogle illustrative udsagn fra Kommissionen, men har i det væsentlige ikke bestridt klagepunktet. Kommissionens illustrative udsagn er ikke tilstrækkeligt konkrete til at udgøre klagepunkter, som bør undersøges hver for sig. De udgør derfor kun argumenter, som jeg ikke skal komme nærmere ind på, fordi Irland ikke har gennemført denne beskyttelsesforpligtelse i bindende bestemmelser.

91. Således har Irland ikke siden den 6. april 1981 sikret, at fugledirektivets artikel 4, stk. 4, første punktum, anvendes på områder, der kræver udlægning som SBO'er i henhold til dette direktiv, men som ikke er blevet udlagt som sådanne.

D — Fugledirektivets artikel 4, stk. 4, andet punktum

92. Kommissionen har også foreholdt Irland hverken at have gennemført eller i praksis at have anvendt fugledirektivets artikel 4, stk. 4, andet punktum. Denne bestemmelse lyder:

⁵⁷ — Jf. punkt 80 ovenfor.

⁵⁸ — Dom af 26.2.1986, sag 152/84, Marshall, Sml. s. 723, præmis 48, af 14.7.1994, sag C-91/92, Faccini Dori, Sml. I, s. 3325, præmis 20, af 7.1.2004, sag C-201/02, Wells, Sml. I, s. 723, præmis 56, og af 5.10.2004, forenede sager C-397/01 — C-403/01, Pfeiffer m.fl., Sml. I, s. 8835, præmis 108. Hvorvidt dom af 22.11.2005 i sag C-144/04, Mangold, Sml. I, s. 9981, er forenelig med denne faste retspraksis, er det ikke nødvendigt at afklare for at begrunde behovet for en gennemførelse.

⁵⁹ — Kommissionen refererer til dom af 24.3.1998 i sagen Raymond McBride mod Galway Corporation.

»Medlemsstaterne bestræber sig på at undgå forurening eller forringelse af levesteder også uden for disse beskyttede områder.«

93. I denne forbindelse gøres opmærksom på, at fugledirektivets artikel 4, stk. 1, ganske vist påbyder udlægning af SBO'er for fugle, som er anført i bilag I, men derudover forudsættes det også, at der træffes yderligere særlige beskyttelsesforanstaltninger for disse fugle. Artikel 4, stk. 1, fjerde punktum, kræver nemlig, at medlemsstaterne *navnlig* udlægger SBO'er, mens første punktum uafhængigt af udlægningen kræver særlige beskyttelsesforanstaltninger.

94. De bestræbelser, som kræves i fugledirektivets artikel 4, stk. 4, andet punktum, skal derfor omfatte disse områdeuafhængige særlige beskyttelsesforanstaltninger for fugle anført i bilag I. For regelmæssigt tilbagevendende trækfugle skal der i henhold til artikel 4, stk. 2, træffes tilsvarende foranstaltninger.

95. Fugledirektivets artikel 4, stk. 4, andet punktum, gælder ikke kun for levesteder for fugle anført i bilag I og for trækfugle, men omfatter beskyttelse af levesteder uden nogen som helst indskrænkning med hensyn til arter. Da denne bestemmelse er indeholdt i artikel 4, må man dog ud fra en systematisk betragtning gå ud fra, at den kun vedrører de

arter, som er omfattet af denne artikel, dvs. arter anført i bilag I samt regelmæssigt tilbagevendende trækfugle. Bestræbelser på at beskytte andre arter påhviler dog medlemsstaterne i medfør af fugledirektivets artikel 3⁶⁰.

1. Gennemførelse i national ret

96. Fugledirektivets artikel 4, stk. 4, andet punktum, pålægger ikke medlemsstaterne en absolut forpligtelse til at sikre bestemte resultater, men medlemsstaterne skal dog seriøst sætte sig som mål at beskytte levesteder uden for de beskyttede områder. Begrebet at bestræbe sig på noget indebærer nemlig, at man træffer alle rimelige foranstaltninger for at opnå det resultat, som man bestræber sig på.

97. Denne målsætning skal ikke kun følges generelt, men også i forbindelse med specifikke foranstaltninger⁶¹. For at medlemsstaternes myndigheder på alle niveauer er bekendt med denne målsætning i forbindelse med udøvelse af deres hverv, især i forbindelse med godkendelsesprocedurer, men ikke

60 — Dom af 13.6.2002, sag C-117/00, Kommissionen mod Irland (Owenduff-Nephin Beg Complex), Sml. I, s. 5335, præmis 15; jf. endvidere dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene, nævnt i fodnote 3, præmis 57.

61 — Således undersøger Domstolen i dommen i sagen om Seine-udløbet, nævnt i fodnote 55, præmis 48 f., hvorvidt et konkret projekt er i strid med fugledirektivets artikel 4, stk. 4, andet punktum.

kun der, skal den være nedfældet i den nationale ret på en tilstrækkelig klar måde.

fugledirektivets artikel 4, stk. 4, andet punktum, bliver overholdt. Denne bestemmelse udgør faktisk ifølge forordningens artikel 4 og bilag III en del af de grundlæggende krav til driften af landbrug, som modtagere af direkte støtte skal overholde.

98. Den irske regering har ikke nævnt nogen bestemmelse, som kan opfylde disse krav.

99. Det fremgår ikke, hvordan de regler om integreret forebyggelse af forurening, som den irske regering generelt har henvist til, kan gennemføre fugledirektivets artikel 4, stk. 4, andet punktum. Disse regler er trods alt baseret på et andet direktiv med andre mål⁶². Derudover gælder disse regler — hvilket Kommissionen har gjort gældende — kun for en begrænset kategori af projekter. Mange mulige tilfælde af forurening og forringelse af fuglenes levesteder falder ikke under disse regler.

101. Da disse krav først gjaldt fra den 1. januar 2005, dvs. lang tid efter udløbet af den frist, som er relevant for at tage stilling til Kommissionens klagepunkter, kan de ikke afkræfte disse klagepunkter. Som Kommissionen derudover med rette har påpeget, skal direktivbestemmelser i henhold til forordningens artikel 4, stk. 2, kun overholdes i den udgave, som de er gennemført i af medlemsstaterne. Eventuelle mangler i forbindelse med gennemførelsen bliver derfor ikke mildnet ved denne henvisning, men overtaget i fuldt omfang.

100. Den irske regering har endvidere påpeget, at den såkaldte »cross compliance« i medfør af forordning nr. 1782/2003⁶³ for landbrugets vedkommende bidrager til, at

102. For så vidt som den irske regering har henvist til nationalt fastlagte minimumskrav til god landbrugs- og miljømæssig stand i henhold til artikel 5 i forordning nr. 1782/2003, gælder også her, at disse endnu ikke var fastlagt på det relevante tidspunkt og tilsyneladende end ikke eksisterer i dag. Derfor er også dette argument uden betydning for nærværende sag.

62 — Rådets direktiv 96/61/EF af 24.9.1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening, EFT L 257, s. 26.

63 — Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 af 29.9.2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitik og om ændring af visse støtteordninger for landbrugere og om ændring af forordning (EØF) nr. 2019/93, (EF) nr. 1452/2001, (EF) nr. 1453/2001, (EF) nr. 1454/2001, (EF) nr. 1868/94, (EF) nr. 1251/1999, (EF) nr. 1254/1999, (EF) nr. 1673/2000, (EØF) nr. 2358/71 og (EF) nr. 2529/2001, EUT L 271, s. 1.

103. Det fremgår heller ikke, hvorvidt det irske program til fremme af miljøvenlig landbrugsdrift, Rural Environment Protection Scheme, samt programmet vedrørende håndtering af landbrugets affaldsprodukter, Farm Waste Management Scheme, gennemfører fugledirektivets artikel 4, stk. 4, andet punktum. Begge programmer har muligvis en positiv indvirkning på bevaring af levestederne for fuglene, men det er ikke ensbetydende med en retlig gennemførelse af direktivet.

104. Endelig har den irske regering generelt henvist til Wildlife Act 1976, som den har fremlagt, men konkret har den kun under den administrative procedure nævnt en enkelt bestemmelse, Section 11 (1). I henhold til denne bestemmelse påhviler det ministeren at sikre bevaring af naturen (Wildlife). Denne bestemmelse er dog ikke konkret nok til at sikre overholdelse af fugledirektivets artikel 4, stk. 4, andet punktum.

105. Irland har derfor ikke fuldt ud eller korrekt gennemført kravene i fugledirektivets artikel 4, stk. 4, andet punktum.

2. Anvendelse i praksis

106. Med dette klagepunkt kritiserer Kommissionen ikke kun den retlige gennemførelse af fugledirektivets artikel 4, stk. 4, andet punktum, men også utilstrækkelig anvendelse i praksis. Til det formål har den hovedsageligt støttet sig på en undersøgelse foretaget af den irske fuglebeskyttelsesorganisation BirdWatch Ireland og det britiske Royal Society for the Protection of Birds⁶⁴. Ifølge denne undersøgelse er der grund til bekymring for forskellige vidt udbredte arter, da de lider under ændrede former for praksis i landbrugsdriften. Kommissionen har nævnt trækfuglene gøg (*Cuculus canorus*), landsvale (*Hirundo rustica*) og digesvale (*Riparia riparia*) samt sanglærke (*Alauda arvensis*), hvis nordligere bestande muligvis delvist overvintrer i Irland. Derudover har Kommissionen henvist til en rapport fra det irske Environmental Protection Agency fra 2004, ifølge hvilken tilbagegangen i levesteder skyldes udviklingen på en række felter.

107. Irland har ganske vist ikke bestridt indholdet i disse dokumenter, men det skal bemærkes, at digesvalen ifølge BirdLife International er i fremgang i Irland⁶⁵.

64 — *Birds of Conservation Concern in Ireland*, 1999.

65 — If. species factsheet, som vel er baseret på samme undersøgelse som Kommissionens tal, på <http://www.birdlife.org/datazone/species/BirdsinEurope11/BiE2004Sp7105.pdf>

108. Af tilbagegangen i bestandene og levestederne har Kommissionen draget den konklusion, at Irland ikke i tilstrækkeligt omfang har bestræbt sig på at undgå forurening og forringelse af levesteder. Dette klagepunkt er meget ambitiøst. Såfremt Kommissionens argumentation beviser, at Irland har tilsidesat fællesskabsretten, vil Kommissionen kunne få medhold i samme klagepunkt for så vidt angår mange andre medlemsstater, da man kan konstatere en lignende udvikling der⁶⁶.

109. Forpligtelsen i fugledirektivets artikel 4, stk. 4, andet punktum, til at »bestræbe[r] sig på at undgå« drejer sig ikke om, at en skade, som bør undgås, skal forhindres. Det drejer sig ikke om en forpligtelse til at opnå resultater, men om en forpligtelse til at handle, mere præcist betegnet en forpligtelse til at bestræbe sig på noget.

110. Overføres dette til Kommissionens argument, følger deraf, at tabet af og forringelsen af levesteder ikke endegyldigt kan udgøre et bevis for, at forpligtelsen til at bestræbe sig på at undgå visse skader er tilsidesat. Men tabet og forringelsen er indikationer for, at Irland ikke eller ikke i tilstrækkelig grad har gjort sig nogen bestræ-

belser. På grund af disse indikationer tilkommer det den irske regering at bevise, at den alligevel i tilstrækkeligt omfang har bestræbt sig på at undgå disse skader⁶⁷.

111. Tilstrækkelige bestræbelser kan ikke bevises ved, at der blot bliver truffet en hvilken som helst foranstaltning. Seriøse bestræbelser på, at der træffes alle rimelige foranstaltninger for at nå det tilstræbte resultat, kræver målrettede handlinger. Rammen for en vurdering af, hvad der er rimeligt, findes i fugledirektivets artikel 2. I henhold hertil træffer medlemsstaterne alle nødvendige foranstaltninger til at opretholde eller tilpasse bestanden af samtlige europæiske fuglearter på et niveau, som især imødekommer økologiske, videnskabelige og kulturelle krav og samtidig tilgodeser økonomiske og rekreative hensyn.

112. Foranstaltninger som et led i bestræbelserne i medfør af fugledirektivets artikel 4, stk. 4, andet punktum, skal derfor — på et ornitologisk grundlag — være udformet således, at de — sammen med de andre foranstaltninger, som direktivet påbyder — etablerer eller opretholder den i artikel 2

66 — Jf. oplysningerne om tilbagegangen for fugle på landbrugs-habitater i BirdLife International (2005), *A Biodiversity Indicator for Europe: Wild Bird Indicator Update 2005*, http://www.birdlife.org/action/science/indicators/pdfs/2005_pecbm_indicator_update.pdf, samt de relevante factsheets for de af Kommissionen nævnte arter på følgende internetadresse hos BirdLife: http://www.birdlife.org/action/science/species/birds_in_europe/species_search.html

67 — Jf. dommen i sagen om Seine-udløbet, nævnt i fodnote 55, præmis 48 f., hvori Domstolen ikke tog Kommissionens oplysninger, som indikerede en tilsidesættelse, til følge på grundlag af det franske modindlæg.

foreskrevne bestand af de pågældende arter. Ved afvejningen af foranstaltningerne i henhold til artikel 2 skal der tages hensyn til, i hvilket omfang og i hvilken tilstand arterne er afhængige af levesteder, og hvordan bevaringen af disse er forenelig med de andre krav i artikel 2.

foranstaltninger, som på en eller anden måde også kommer bevaring af fuglebestande til gode. Men dermed kan det ikke bevises, at Irland faktisk har bestræbt sig tilstrækkeligt som forudsat i fugledirektivets artikel 4, stk. 4, andet punktum.

113. I det foreliggende tilfælde har Irland især dokumenteret sine hidtidige bestræbelser for at bevare levesteder ved hjælp af sin administrative praksis inden for integreret forebyggelse af forurening samt programmerne til fremme af miljøbeskyttelse i landbruget og til håndtering af landbrugets affaldsprodukter.

116. Derfor har Irland ikke fuldt ud eller korrekt opfyldt kravene i fugledirektivets artikel 4, stk. 4, andet punktum.

E — Gennemførelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2

114. Kommissionen har anerkendt, at i hvert fald programmet til fremme af miljøbeskyttelse i landbruget kommer fuglene til gode. De andre foranstaltninger er ganske vist ikke udtrykkeligt orienteret efter ornitologiske kriterier, men også disse foranstaltninger gavner sandsynligvis indirekte bevaringen af fuglebestandene.

117. I henhold til habitatdirektivets artikel 7 træder dette direktivs artikel 6, stk. 2-4, i stedet for beskyttelsesbestemmelsen i fugledirektivets artikel 4, stk. 4, første punktum, fra det tidspunkt, hvor et SBO er blevet udlagt. Habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 bestemmer:

115. Den irske regering har imidlertid ikke godtgjort, at den med disse bestræbelser havde til formål at nå et eller andet ornitologisk begrundet mål i medfør af fugledirektivets artikel 2. Derimod fremstår den irske argumentation som en mere eller mindre vilkårligt sammensat liste af miljø-

»Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget,

for så vidt disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for dette direktivs målsætninger.«

118. Efter Kommissionens opfattelse har Irland ikke gennemført habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, korrekt i to henseender. For det første savnes generelt en tilstrækkelig gennemførelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, og for det andet er SBO'er ikke beskyttet mod skadelige påvirkninger forårsaget af tredjemand, især ved rekreativ udnyttelse af dem. Som eksempel på de irske reglers utilstrækkelighed i praksis har Kommissionen nævnt et tilfælde af ikke-tilladt muslingefiskeri i SBO'et Bannow Bay.

Ministerens godkendelse sker i henhold til Regulations 15 og 16 kun på de i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, fastsatte betingelser. Denne gennemførelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, suppleres af Regulations 27-32, som udtrykkeligt foreskriver anvendelse af proceduren for projektgodkendelse i forbindelse med visse aktiviteter.

121. På denne baggrund er Kommissionen tydeligvis gået ud fra, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, i Irland primært er gennemført ved de i dets artikel 6, stk. 3 og 4, fastlagte beskyttelsesmekanismer.

1. Gennemførelsen generelt

119. Efter Kommissionens opfattelse er habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, i det væsentligste gennemført ved Regulation 14 i Regulations 1997.

120. Regulation 14 bestemmer, at visse aktiviteter kun må gennemføres med ministerens godkendelse eller på grundlag af en forvaltningsplan. Hvilke aktiviteter det drejer sig om, fremgår af en meddelelse, som i medfør af Regulation 4(2) udsendes ved udvælgelsen af det pågældende område.

122. Da ældre SBO'er ikke er blevet udlagt på grundlag af Regulations 1997, mangler i den forbindelse de meddelelser om, hvilke aktiviteter der kun kan gennemføres i medfør af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4. Kommissionen har foreholdt Irland, at der i irsk ret mangler et retligt instrument for disse aktiviteter, som kan sikre den fulde virkning af artikel 6, stk. 2.

123. Dette har Irland bestridt under henvisning til, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, også er gennemført ved Regulations 13 (3). Denne bestemmelse gengiver artikel 6, stk. 2,

næsten ordret. Den eneste forskel består i, at det i stedet for medlemsstaterne er ministeren, som har til opgave at træffe de nødvendige foranstaltninger.

124. Kommissionen har med rette fremhævet, at der hersker tvivl om, hvorvidt Regulation 13(3) udgør et grundlag for konkrete beskyttelsesforanstaltninger. Ud over Regulation 13(3) eksisterer der nemlig en række konkrete bemyndigelsesgrundlag, hvis anvendelse er afhængig af en række særdeles præcise forudsætninger. Derfor er det mere nærliggende blot at betragte Regulation 13(3) som en definition af opgaver, mens instrumenterne til at løse opgaverne er fastlagt andetsteds.

125. De eneste synlige instrumenter til at løse disse opgaver med, såfremt mekanismerne i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, ikke kommer i anvendelse, er Regulations 17 og 18. Uafhængigt af, om der er udsendt en meddelelse, giver disse bestemmelser ministeren mulighed for ved alle aktiviteter på eget initiativ at få foretaget en vurdering af virkningerne heraf på lokaliteten. Såfremt ministeren på baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne på lokaliteten er af den opfattelse, at lokalitetens integritet skades, skal han ved den kompetente ret begære fortsat gennemførelse af aktiviteterne forbudt.

126. Som det fremgår af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, består beskyttelsen af lokaliteten i først at give tilladelse til

aktiviteter, når man har sikret sig, at de ikke skader lokalitetens integritet væsentligt. Beskyttelsen i medfør af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, skal mindst leve op til denne standard, da man ellers må frygte, at SBO'erne skades⁶⁸.

127. Disse krav opfylder Regulations 17 og 18 ikke. De kan nødvendigvis først gribe ind, når den pågældende aktivitet allerede er påbegyndt og eventuelle skadelige påvirkninger således allerede er sket. Derudover forudsætter begge disse bestemmelser, at der gennemføres en vurdering af virkningerne på lokaliteten, før man kan anmode retten om at nedlægge forbud mod aktiviteterne. Den reaktive beskyttelse af SBO'er kan forsinkes betydeligt af disse proceduremæssige skridt.

128. Begrænsningerne i den irske lovgivning er heller ikke begrundet i beskyttelse af den enkelte borger, da han som led i beskyttelsen af lokaliteten forebyggende skal forhindres i at gennemføre aktiviteter, som er skadelige, dvs. at han principielt kun må gennemføre en aktivitet, hvis det er udelukket, at den skader lokaliteten.

129. For så vidt som den irske regering har påberåbt sig bestemmelser i Foreshore Act,

68 — Vedrørende sammenhængen mellem stk. 2 og 3 i habitatdirektivets artikel 6 dom af 7.9.2004, sag C-127/02, Waddenvereniging og Vogelbeschermingvereniging (Waddenzee), Sml. I, s. 7405, præmis 31 ff., især præmis 36.

kan disse uafhængigt af deres indhold ikke sikre en fuldstændig gennemførelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, da de kun finder anvendelse på kystområder. Selv hvis disse bestemmelser inden for disse rammer har til formål at beskytte flora og fauna, har den irske regering heller ikke godtgjort, hvorvidt de sikrer effektiviteten af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2.

som er baseret på udsendelse af meddelelser, forebyggende kun omfatter jordbesidderne. Hvad angår indgreb forårsaget af tredjemand, især i forbindelse med rekreativ udnyttelse, er der kun mulighed for reaktive foranstaltninger, således som de er foreskrevet især i Regulation 17.

130. Da der ikke foreligger nogen meddelelse om, hvilke aktiviteter der kræver tilladelse, eksisterer der ikke noget retligt instrument, som kan sikre den fulde virkning af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2.

133. Dertil har den irske regering anført, at forbuddet mod uden tilladelse at gennemføre aktiviteter, som kræver en tilladelse, ikke kun gælder jordbesidderne, men alle borgere. Dette bestemmes i Regulations 14 (3). Kommissionen stiller sig imidlertid tvivlende overfor, at meddelelserne kan gøres gældende over for tredjemand, som ikke er gjort bekendt med disse. Kommissionen påberåber sig i denne forbindelse især princippet *nullum crimen, nulla poena sine lege*.

131. Derfor har Irland ikke i forhold til de SBO'er, som er udlagt i henhold til fugledirektivet før udstedelsen af Statutory Instruments nr. 94/1997, European Communities (Natural Habitats) Regulations, 1997, truffet alle nødvendige foranstaltninger for at efterkomme bestemmelserne i habitatdirektivets artikel 6, stk. 2.

2. Skadelig påvirkning forårsaget af tredjemand

132. Endvidere har Kommissionen foreholdt Irland, at de irske beskyttelsesbestemmelser,

134. Den irske regerings argument har ikke overbevist mig. Selv hvis straffennormen i Regulation 14 (3) opfylder kravene i princippet ingen straf uden lov, er det et spørgsmål, om tredjemand ikke kan forsvare sig med, at han ikke havde kendskab til meddelelsen. Således foreskriver Regulation 14 (3), at en strafbar handling forudsætter fravær af en fornuftig undskyldning (»reasonable excuse«). Manglende kendskab til meddelelser, som ikke bliver offentliggjort, kunne udgøre en sådan undskyldning. Habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, er derfor i hvert fald ikke gennemført på en tilstrækkelig klar måde.

135. Af de ovennævnte grunde udgør heller ikke muligheden for at gribe til reaktive foranstaltninger i medfør af Regulation 17 og 18 en tilstrækkelig gennemførelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, da disse foranstaltninger først efterfølgende og muligvis med betydelig forsinkelse har en effekt.

136. Den irske regering har påberåbt sig Wildlife Act, men forbuddene heri udgør kun en gennemførelse af bestemmelserne om arternes beskyttelse i habitatdirektivets artikel 12 og 13 samt fugledirektivets artikel 5. Habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, kræver derimod en langt mere omfattende beskyttelse af levesteder, uafhængigt af, om de beskyttede arter netop befinder sig der. Endvidere omfatter artikel 6, stk. 2, ikke kun arter, som er under artsbeskyttelse.

137. Endelig har den irske regering påberåbt sig sine bestemmelser om »Trespassing«. Disse bestemmelser gør visse typer adfærd i forbindelse med at betrede andenmands ejendom strafbare. Men ingen af disse typer adfærd er udtrykkeligt forbundet med en forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne eller forstyrrelse af arterne. Det kan ganske vist ikke udelukkes, at disse forhold i irsk ret kan falde ind under de strafbare forhold, som »Trespassing« omfatter, men netop gennemførelsen af habitatdi-

rektivet skal ske på en så klar og præcis måde, at både enkeltpersoner og statslige myndigheder uden nogen som helst tvivl kender deres forpligtelser⁶⁹. Disse krav opfylder bestemmelserne om »Trespassing« ikke.

138. Irland har derfor ikke i forhold til den skadelige påvirkning af alle de SBO'er, som er omfattet af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, forårsaget af personer, der ikke er indehavere af disse områder, truffet alle nødvendige foranstaltninger for at efterkomme denne bestemmelse.

3. Aktiviteterne i SBO'et Bannow Bay

139. Med hensyn til SBO'et Bannow Bay har Kommissionen påpeget, at den i vinteren 1997/98 henvendte sig til den irske regering på grund af en klage over mekanisk muslingefiskeri der. Den irske regering meddelte da, at et forbud mod denne aktivitet ville kræve en omfattende offentlig høring. I senere meddelelser har Irland imidlertid indtaget det standpunkt, at de kompetente myndigheder straks greb ind, og at muslingefiskeriet var bragt til ophør inden for 24 timer.

69 — Dommen i sagen om konformitet, nævnt i fodnote 49, præmis 25 ff.

140. Hvad Kommissionens klagepunkt i denne forbindelse går ud på, er uklart. Derfor må man antage, at disse aktiviteter blot anvendes som et eksempel, hvilket ikke gør dem til genstand for søgsmålet.

141. Såfremt Kommissionen ønsker at foreholde Irland mangler i den praktiske anvendelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, skal den mindst fremlægge beviser, f.eks. vidner, for sin fremstilling af aktiviteterne. Den irske regerings oprindelige stillingtagen, som i hvert fald er uklar med hensyn til muslingefiskeriets varighed, er under ingen omstændigheder tilstrækkelig som bevis i betragtning af den efterfølgende præcisering. Derfor bør et klagepunkt herom afvises på grund af manglende bevis.

F — Gennemførelse og anvendelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4

142. Hvad angår habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, har Kommissionen gjort gældende, at planer ikke i tilstrækkeligt omfang er medtaget i gennemførelsen, at den administrative praksis for godkendelse af vandbygningsprojekter ikke opfylder disse

bestemmelser, og den har især kritiseret foranstaltningerne til vedligeholdelse af dræningsgrøfter, som berørte SBO'et Glen Lake.

143. For så vidt som det er relevant her, bestemmer habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, følgende:

»3. Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. På baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne på lokaliteten, og med forbehold af stk. 4, giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de — hvis det anses for nødvendigt — har hørt offentligheden.

4. Hvis en plan eller et projekt, på trods af at virkningerne på lokaliteten vurderes negativt, alligevel skal gennemføres af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, fordi der ikke findes nogen alternativ løsning, træffer medlemsstaten alle nødven-

dige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 beskyttes. Medlemsstaten underretter Kommissionen om, hvilke kompensationsforanstaltninger der træffes.

[...]

1. Planer

144. Kommissionen har gjort gældende, at planer ikke er omfattet af irsk ret. Den irske regering er derimod af den opfattelse, at hvert enkelt projekt uafhængigt af planer er underkastet proceduren i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4. Derfor er det ikke nødvendigt også at lade planer være omfattet af disse krav.

145. For så vidt som Kommissionen — ifølge dens egen fremstilling for første gang — i stævningen under henvisning til skovplantningsprojekter har gjort gældende, at ikke alle projekter var underkastet proceduren i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, er dette som en selvstændig søgsmålsgrund en udvidelse af søgsmålet genstand, som ikke er tilladt. Som et argument til at modbevise de irske argumenter med skal det heller ikke undersøges, fordi nødvendigheden af at lade planer omfatte af gennemførelsen af direktivets artikel 6, stk. 3 og 4, allerede er fastslået af de nedenfor anførte grunde.

146. Domstolen har nemlig allerede med hensyn til Det Forenede Kongerige fastslået, at planer også skal underkastes kravene i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, såfremt efterfølgende individuelle projekter skal underkastes denne procedure. Forudsætningen herfor er, at der er en sandsynlighed eller en risiko for, at planen påvirker den omhandlede lokalitet væsentligt. Navnlig under hensyn til forsigtighedsprincippet er den nødvendige grad af sandsynlighed nået, når det ikke på baggrund af objektive kriterier kan udelukkes, at en plan kan påvirke den omhandlede lokalitet væsentligt. Dette er tilfældet, når planer for at blive virkeliggjort kræver, at der efterfølgende gennemføres individuelle projekter⁷⁰.

147. Man må gå ud fra, at der også i Irland eksisterer sådanne planer, da der ellers ikke ville være noget formål med planlægning. Således bestemmer f.eks. Section 15 i Planning and Development Act 2000, at planlægningsmyndigheder skal tage de nødvendige skridt til at virkeliggøre udviklingsmålene for udviklingsplanen⁷¹.

148. I modsætning til, hvad der er den irske regerings opfattelse, kan heller ikke vurderinger af indvirkningen på miljøet og strate-

70 — Dommen i sagen om konformitet, nævnt i fodnote 49, præmis 54 f.

71 — »It shall be the duty of a planning authority to take such steps within its powers as may be necessary for securing the objectives of the development plan.« Development objectives, udviklingsmålene, er ifølge Section 10 en del af development plan, udviklingsplanen.

giske miljøundersøgelser erstatte, at planer medtages under gennemførelsen af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4. Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet⁷² og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/42/EF af 27. juni 2001 om vurdering af bestemte planers og programmers indvirkning på miljøet⁷³ indeholder bestemmelser om metoder til beslutningstagen, uden at beslutningen er bindende for medlemsstaterne. I modsætning hertil må der ifølge habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, andet punktum, kun gives tilladelse til en plan eller et projekt, såfremt den/det ikke skader lokalitetens integritet. Undtagelser kan kun tillades i medfør af habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, dvs. i tilfælde af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, og når der ikke findes nogen alternativ løsning, samt når der træffes alle nødvendige kompensationsforanstaltninger. Vurderinger i medfør af direktiv 85/337 eller direktiv 2001/42 kan derfor ikke erstatte proceduren i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4⁷⁴.

149. Følgelig er det nødvendigt også at lade planer være omfattet af gennemførelsen af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4.

72 — EFT L 175, s. 40.

73 — EFT L 197, s. 30.

74 — Jf. dom af 15.7.2004, sag C-407/03, Kommissionen mod Finland, ikke trykt i Samling af Afgørelser, foreligger kun på finsk og fransk. Finland havde anerkendt, at en vurdering af indvirkningen på miljøet ikke kan erstatte anvendelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4. Jf. også mit forslag til afgørelse af 27.10.2005 i sagen om Lauteracher Ried, nævnt ovenfor i fodnote 31, punkt 70 ff., vedrørende vurdering af alternative løsninger.

150. Irland har derfor ikke i forhold til planer truffet alle nødvendige foranstaltninger for at efterkomme bestemmelserne i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4.

2. Administrativ praksis ved godkendelse af vandbygningsprojekter

151. Under den administrative procedure rejste Kommissionen tvivl om, hvorvidt disse bestemmelser er gennemført korrekt for så vidt angår vandbygningsprojekter. Men den har i mellemtiden ladet dette klagepunkt falde. Regulation 31 i Regulations 1997 bestemmer nemlig, at de bestemmelser, som gennemfører habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, også finder anvendelse på tilladelser, som udstedes i medfør af den for vandbygningsprojekter gældende Fisheries Act.

152. Alligevel har Kommissionen også foreholdt Irland at have givet tilladelse til vandbygningsprojekter — dvs. inden for SBO'er er det indtil videre kun muslingefarme — ved en procedure, som ikke sikrer, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, anvendes i praksis.

153. Det følger af Domstolens praksis, at selv om den gældende nationale lovgivning i

sig selv er forenelig med fællesskabsretten, kan et traktatbrud udspringe af en eksisterende administrativ praksis, som krænker fællesskabsretten⁷⁵. Kommissionen skal påvise traktatbruddet ved at fremlægge tilstrækkeligt dokumenterede og udførlige beviser for den praksis, som den nationale forvaltning kritiseres for at anvende, og som tilskrives den pågældende medlemsstat⁷⁶. Denne administrative praksis skal frembyde en vis grad af fasthed og almenhed⁷⁷.

154. Ifølge den irske regerings oplysninger hører godkendelse af vandbygningsprojekter under ministeriet for kommunikation, hav og naturressourcer. Dette ministerium er sig sit ansvar for at bevare naturen bevidst og er i henhold til Section 61 (e) i Fisheries Amendment Act 1997 forpligtet til i forbindelse med godkendelse af vandbygningsprojekter at tage hensyn til de sandsynlige følger for vilde fiskebestande, naturlige levesteder samt flora og fauna. Endvidere er omfattende samråd nødvendige, især med naturbeskyttelsesmyndigheder. Disse samråd gør det muligt at vurdere fordelene ved den pågældende ansøgning og fuldt ud at tage hensyn til negative påvirkninger af miljøet. Det står enhver frit for at anlægge sag til prøvelse af

godkendelse af et vandbygningsprojekt ved en særlig ret, som ligeledes anvender Section 61 i Fisheries Amendment Act 1997.

155. Kommissionen har i det væsentligste støttet sine klagepunkter på en undersøgelse foretaget af en irsk ikke-statslig organisation⁷⁸. Den irske regering har ikke bestridt konklusionerne i undersøgelsen. Den omfattede 271 godkendelser af vandbygningsprojekter og 46 endnu ikke afgjorte ansøgninger i perioden fra juni 1998 til december 1999. 72 godkendelser og 9 verserende sager drejede sig om områder inden for eller i nærheden af SBO'er. Det drejede sig udelukkende om muslingefarme, især for østers og venusmuslinger. Undersøgelsen støtter sig således på den samlede irske administrative praksis på dette område over en periode på halvandet år. Derfor tillader den, at der drages konklusioner med hensyn til den almindelige praksis.

156. Kommissionen har udledt af denne undersøgelse, at muslingefarmene ikke underkastes de nødvendige vurderinger i medfør af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. Det drejer sig i denne forbindelse især om forundersøgelsen af, om et projekt kræver en (omfattende) vurdering af dets virkninger på et SBO under hensyn til bevaringsmålsætningerne for dette. En sådan vurdering af

75 — Dom af 27.4.2006, sag C-441/02, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 3449, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis.

76 — Dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland, nævnt i fodnote 75, præmis 49.

77 — Dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland, nævnt i fodnote 75, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis.

78 — Birdwatch Ireland, *Review of the Aquaculture Licensing System in Ireland*, 2000, bilag A-39 til stævningen. Det irske Heritage Council, et rådgivende offentligt råd, støttede denne undersøgelse.

virkningerne på lokaliteten skal gennemføres, såfremt etableringen af en muslingefarm er et projekt, som ikke er direkte forbundet med eller nødvendig for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt.

157. Muslingefarme er ifølge irsk ret uomtvistet godkendelsespligtige foranstaltninger, dvs. projekter i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. De er i hvert fald som regel ikke, formodentlig endda aldrig nogensinde, direkte forbundet med lokalitetens forvaltning.

158. Derfor er det i medfør af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum, nødvendigt at vurdere muslingefarmen med hensyn til dens virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne lokalitet, såfremt det på baggrund af objektive kriterier ikke kan udelukkes, at muslingefarmen i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke den pågældende lokalitet væsentligt⁷⁹.

159. Principielt kan man ikke for ethvert vandbygningsprojekt udelukke, at det påvir-

ker en lokalitet væsentligt. Den af Kommissionen nævnte undersøgelse nævner især tab eller forandring af fødehabitater, frem for alt i forbindelse med muslingehøsten, og derudover forstyrrelse af fuglene i forbindelse med driften af muslingefarmen.

160. Den irske regering har i den foreliggende sag heller ikke påstået, at *alle* vandbygningsprojekter er uskadelige, men har blot holdt fast ved, at *ikke hvert eneste* projekt af en sådan art nødvendigvis påvirker et SBO negativt. Derfor har den irske regering indrømmet, at vandbygningsprojekter kan påvirke et SBO negativt.

161. I øvrigt har Kommissionen på anmodning af den irske regering støttet et projekt, som bl.a. skulle strukturere vurderingen af vandbygningsprojekter og med henblik på sådanne projekter opdele SBO'er i områder med forskellig sårbarhed⁸⁰. Begge parter er således i forbindelse med dette støtteprojekt gået ud fra, at muslingefarme kan forringe SBO'er betydeligt.

162. Derfor skal godkendelsesproceduren sikre, at *hvert eneste* vandbygningsprojekt underkastes en vurdering af dets indvirkning på lokaliteten, såfremt det ikke på grundlag

⁷⁹ — Dommen i sagen om Waddenzee, nævnt ovenfor i fodnote 68, præmis 45.

⁸⁰ — LIFE96 NAT/IRL/003240 — Management planning, monitoring, auditing of management and land acquisition for SPAs in Ireland. Information om dette støtteprojekt kan hentes på <http://ec.europa.eu/environment/life/project/Projects/index.cfm>

af objektive kriterier kan udelukkes, at projektet kan påvirke denne lokalitet væsentligt. Dette er allerede tvivlsomt for Irlands vedkommende, fordi der åbenbart ikke i et eneste tilfælde er blevet gennemført en fuldstændig vurdering af et vandbygningsprojekts indvirkninger på en lokalitet, selv om sådanne projekter ifølge undersøgelsen i ca. 25% af tilfældene ligger inden for eller i nærheden af SBO'er. Derudover kan man hverken på grundlag af den irske regerings argumentation eller på grundlag af den af Kommissionen fremlagte undersøgelse konkludere, at der er foretaget en rimelig undersøgelse af nødvendigheden af en vurdering af indvirkningerne på lokaliteten.

163. Vedrørende den irske regerings argumentation er det forbavsende, at den irske regering ganske vist indledningsvis har gjort rede for anvendelsen af Regulation 31 i Regulations 1997, men ved den egentlige fremstilling af sagen har den overhovedet ikke nævnt, hvordan denne bestemmelses krav, dvs. bl.a. kravene i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum, håndhæves i godkendelsesproceduren. De godkendende myndigheder synes ganske vist ifølge denne fremstilling at være forpligtet til i et betydeligt omfang at tage hensyn, gennemføre høringer og foretage en afvejning af diverse forhold. Men at de skal gennemføre en vurdering af virkningerne på lokaliteten, såfremt det ikke på grundlag af objektive kriterier kan udelukkes, at den omhandlede lokalitet påvirkes væsentligt, nævnes ikke.

164. Undersøgelsen understreger denne tvivl, især fordi den viser, at den godken-

dende myndighed kun i begrænset omfang følger de råd, som den får af de fagligt kompetente naturbeskyttelsesmyndigheder. Når naturbeskyttelsesmyndighederne afgav en udtalelse om muslingefarme inden for SBO'er, fulgte den godkendende myndighed kun denne udtalelse i 64% af tilfældene. Miljømyndighedens krav om i 5 tilfælde ikke at udstede en godkendelse fulgte den godkendende myndighed kun i et enkelt tilfælde⁸¹. I 8% af tilfældene har den godkendende myndighed ikke taget hensyn til naturbeskyttelsesmyndighedernes udtalelse, fordi de ikke havde overholdt fristen på 6 uger. En sådan udelukkelsesfrist i forbindelse med forundersøgelsen er dog ikke foreskrevet i artikel 6, stk. 3, første punktum. Den er så meget desto mere betænkelig som det fremgår af et internt dokument fra de irske myndigheder, som Kommissionen fremlagde sammen med replikken⁸², at den manglende overholdelse af frister skyldtes personalemangel hos naturbeskyttelsesmyndighederne.

165. Derudover fremgik det aldrig af godkendelserne af vandbygningsprojekter inden for SBO'er, at projektet befandt sig inden for et SBO, og hvilken betydning det havde. I

81 — Ifølge tallene synes afvisning af en ansøgning at være blevet krævet i fem tilfælde, men fire af disse ansøgninger blev godkendt.

82 — Bilag B-15 til replikken, s. 179.

86% af godkendelserne af projekter inden for SBO'er blev sårbare levesteder, arter eller forstyrrelser ikke nævnt. Tilkørselsforholdene til muslingefarmen blev kun fastlagt i 28% af godkendelserne inden for SBO'er, den præcise beliggenhed kun i mindre end halvdelen af tilfældene.

166. Der hersker derfor betydelig tvivl om, hvorvidt naturbeskyttelsesmyndighederne kan gøre deres sagkundskab gældende i godkendelsesprocedurerne for vandbygningsprojekter, og hvorvidt der bliver taget hensyn til denne sagkundskab, når den kommer til udtryk i en udtalelse. Det fremgår heller ikke, at den godkendende myndighed indhenter tilsvarende sagkundskab fra andre kilder. Derfor synes det ikke sikret, at man kun undlader at foretage en vurdering af virkningerne på lokaliteten i forbindelse med godkendelse af vandbygningsprojekter i de tilfælde, hvor det på grundlag af objektive kriterier kan udelukkes, at projektet kan påvirke den omhandlede lokalitet væsentligt.

167. I betragtning af denne begrundede tvivl om, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum, overholdes, burde Irland have gjort rede for, hvorledes habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum, gennemføres i praksis i forbindelse med godkendelse af vandbygningsprojekter. Dette kunne f.eks. være sket ved hjælp af oplys-

ninger om, hvilke objektive kriterier den godkendende myndighed havde lagt til grund for, at den i de fire tilfælde — hvor den i strid med råd fra naturbeskyttelsesmyndighederne og uden en vurdering af indvirkningerne på miljøet har godkendt muslingefarme inden for SBO'er — kunne udelukke, at disse projekter ville påvirke SBO'et væsentligt. Den irske regering kunne også have gjort rede for, hvilke kilder den godkendende myndighed får den ornitologiske sagkundskab fra, som har sat den i stand til, uden naturbeskyttelsesmyndighedernes råd eller uden at tage dette råd i betragtning, at udelukke, at der sker væsentlige skadelige påvirkninger af SBO'erne. Intet af dette har Irland foretaget sig.

168. Derfor må man gå ud fra, at det ikke er sikret, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum, overholdes i irsk administrativ praksis i forbindelse med godkendelse af vandbygningsprojekter inden for SBO'er. Der foreligger ikke tilstrækkelige holdepunkter for at antage, at der er sket tilsidesættelse af andre bestemmelser i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4.

169. Irland har derfor ikke i forbindelse med godkendelse af vandbygningsprojekter, som kan påvirke de i henhold til fugledirektivet udlagte SBO'er væsentligt, truffet alle nød-

vendige foranstaltninger for at efterkomme bestemmelserne i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum.

3. Foranstaltningerne ved Glen Lake

170. Kommissionen har foreholdt Irland at have gennemført foranstaltninger til vedligeholdelse af dræningsgrøfter, som berører SBO'et Glen Lake, i strid med habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, 3 og 4. Dette SBO dækker et areal på ca. 80 hektar og blev udlagt i 1995. Det er især vigtigt på grund af sine vandområder. Sangsvanen (*Cygnus cygnus*) overvintrer der i et antal, som internationalt set er betydeligt.

171. Kommissionen har anført, at en irsk statslig myndighed, kontoret for offentlige arbejder, i årene 1992 og 1997 gennemførte vedligeholdelsesforanstaltninger på dræningsgrøfter. Siden da er SBO'ets vådområder blevet afvandet stærkere. Vegetationen har ændret sig, og levesteder i form af vådområder er gået tabt. Foranstaltningerne var ikke blevet godkendt ved hjælp af proceduren i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, og samtidig er artikel 6, stk. 2, blevet overtrådt som følge af forringelsen af området.

172. Til dette klagepunkt skal først bemærkes, at habitatdirektivet endnu ikke gjaldt for foranstaltninger i 1992. I det punkt kan der derfor ikke gives Kommissionen medhold i realiteten.

173. Den resterende del af klagepunktet vedrørende foranstaltningerne i 1997 rejser tvivl om, hvorvidt bestemte aktiviteter kan være i strid med både artikel 6, stk. 2, og artikel 6, stk. 3 og 4. Både stk. 2 og stk. 3 har til formål at forhindre negativ påvirkning af bevaringsmålsætningerne for et beskyttet område⁸³. Men den omstændighed, at der er givet tilladelse til en plan eller et projekt i henhold til fremgangsmåden i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, overflødiggør — med hensyn til indgriben på den beskyttede lokalitet, der er omhandlet i planen eller projektet — en samtidig anvendelse af den generelle beskyttelsesnorm, der er fastsat i artikel 6, stk. 2⁸⁴. Hvis godkendelsesproceduren derimod ikke er blevet gennemført, kan såvel procedurebestemmelserne i artikel 6, stk. 3 og 4, som de indholdsmæssige krav til beskyttelsen af områder, som kommer til udtryk i alle tre stykker, være tilsidesat i forbindelse med den pågældende plan eller det pågældende projekt.

174. Da en undersøgelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, kan omfatte de proceduremæssige aspekter og de indholdsmæssige krav til beskyttelse af lokaliteten,

83 — Dommen i sagen om Waddenzee, nævnt i fodnote 68, præmis 36.

84 — Dommen i sagen om Waddenzee, nævnt i fodnote 68, præmis 35.

anbefales det først at undersøge disse bestemmelser. En tilsidesættelse af dem forudsætter, at foranstaltningerne til vedligeholdelse af dræningsgrøfter indgår i et projekt eller i flere projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt.

175. For at definere begrebet projekt har Domstolen allerede støttet sig på definitionen i artikel 1, stk. 2, i direktivet om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet⁸⁵. I henhold til denne definition dækker begrebet projekt gennemførelse af anlægsarbejder eller andre installationer eller arbejder samt andre indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, herunder sådanne, der tager sigte på udnyttelse af ressourcer i undergrunden. Også vedligeholdelsesforanstaltninger kan udgøre et indgreb i det naturlige miljø eller i landskaber, især når de — som i det foreliggende tilfælde — medfører forringelse af et levested, som er bedst egnet til beskyttelse af fugle. Derfor var disse foranstaltninger et projekt.

176. Det er uomtvistet, at foranstaltningerne ikke var direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning.

177. De skulle derfor i medfør af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum,

vurderes med hensyn til deres virkninger på SBO'et under hensyn til bevaringsmålsætningerne for dette, såfremt det på grundlag af objektive kriterier ikke kunne udelukkes, at de i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke denne lokalitet væsentligt⁸⁶. Navnlig under hensyn til forsigtighedsprincippet, som er et af grundlagene for den politik om et højt beskyttelsesniveau, der føres af Fællesskabet inden for miljøområdet i henhold til artikel 174, stk. 2, første afsnit, EF, og i lyset af hvilket habitatdirektivet skal fortolkes, skal der i tilfælde af tvivl med hensyn til, om der er væsentlige virkninger, foretages en sådan vurdering af virkningerne på lokaliteten⁸⁷.

178. Efter den irske regerings opfattelse var der ingen grund til tvivl, da dræningsgrøfterne havde eksisteret i næsten 50 år og i den tid også var blevet vedligeholdt adskillige gange, uden at Glen Lake af den grund havde mistet sin ornitologiske betydning. De kompetente myndigheder måtte således gå ud fra, at heller ikke vedligeholdelsesforanstaltningerne i 1992 og 1997 ville forringe SBO'et.

179. Dette argument har ikke overbevist mig. Det er klart, at dræningsforanstaltninger kan have betydelige virkninger på vådområderne i deres opland. Erfaringer fra

86 — Dommen i sagen om Waddenzee, nævnt i fodnote 68, præmis 45.

85 — Dommen i sagen om Waddenzee, nævnt i fodnote 68, præmis 24.

87 — Dommen i sagen om Waddenzee, nævnt i fodnote 68, præmis 44.

tidligere vedligeholdelsesforanstaltninger kan kun fjerne denne tvivl, hvis de er tilstrækkeligt præcist dokumenterede og uden nogen som helst tvivl beviser, at heller ikke de planlagte foranstaltninger påvirker SBO'ets ornitologisk vigtige egenskaber negativt. I det foreliggende tilfælde fremgår det ikke, at erfaringerne fra tidligere foranstaltninger besidder denne egenskab. Derimod har Kommissionen med rette påpeget, at man ikke ved, om de tidligere foranstaltninger har påvirket området negativt eller ikke.

180. Følgelig har Irland tilsidesat habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, første punktum, idet vedligeholdelsesforanstaltningerne ikke, før de blev gennemført, blev vurderet med hensyn til deres virkninger på SBO'et under hensyn til bevaringsmålsætningerne for dette.

181. I henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, andet punktum, burde de irske myndigheder kun give tilladelse til vedligeholdelsesforanstaltningerne på betingelse af, at de, ud fra konklusionen på vurderingen af denne aktivitets virkninger på den omhandlede lokalitet under hensyn til bevaringsmålsætningen for denne, har opnået vished for, at aktiviteten ikke har skadelige virkninger for denne lokalitets integritet. En sådan vished foreligger, når det ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslås, at der ikke er sådanne virkninger⁸⁸.

⁸⁸ — Dommen i sagen om Waddenzee, nævnt i fodnote 68, præmis 67.

182. Allerede i mangel af en vurdering af virkningerne på lokaliteten vil en godkendelse i medfør af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, andet punktum, være ulovlig. Den irske regerings argumentation viser imidlertid, at en godkendelse heller ikke kunne gives på grund af forringelsen af SBO'et. Den irske regering har anerkendt, at vandstanden i søen især for sangsvanerne er af afgørende betydning, da disse er afhængige af et stort vandområde. Den irske regering har også indrømmet, at vedligeholdelsen af dræningsgrøfterne i 1997 fremskyndede, at vandstanden sank, og at sangsvanernes ophold derfor blev kortere. Arbejdet med dræningskanalerne har derfor også ifølge den irske argumentation i hvert fald midlertidigt forringet SBO'et Glen Lakes egnethed som overvintringsområde for sangsvaner. Da bevaring af sangsvanernes vinterlokalitet er det væsentligste formål med beskyttelsen af SBO'et, er dette blevet skadet i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 6, stk. 3, andet punktum.

183. En godkendelse i medfør af habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, er også udelukket. Som begrundelse for aktiviteten har Irland kun anført, at vedligeholdelse af dræningsgrøfter er en lovmæssig forpligtelse, som allerede har eksisteret i lang tid. I dette argument er underforstået, at dræningen efter den irske regerings opfattelse sker i samfundets interesse. En sådan interesse kan dog, selv hvis den er vægtigere end interessen i at beskytte SBO'et, i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, kun begrunde en forringelse, såfremt der ikke findes nogen alternativ løsning. I det foreliggende tilfælde har den irske regering selv gjort opmærksom på, at en dæmning kunne

forhindre ulemperne ved dræningen, men den har ikke anført, at der stod uovervindelige hindringer i vejen for at bygge en dæmning, før vedligeholdelsesforanstaltningerne skulle gennemføres. Derfor var der mindst et alternativ til at gennemføre foranstaltningen i den form, som skadede SBO'et.

184. Derfor var vedligeholdelsesforanstaltningerne i den form, de blev gennemført i, uforenelige med habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4. Da tilsidesættelsen af disse bestemmelser også beror på, at lokalitetens integritet er skadet, foreligger der samtidig en tilsidesættelse af artikel 6, stk. 2.

185. Irland har derfor ikke i forbindelse med gennemførelse af foranstaltninger til vedligeholdelse af dræningsgrøfter, som berører SBO'et Glen Lake, truffet alle nødvendige foranstaltninger for at efterkomme bestemmelserne i habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, 3 og 4.

187. Fugledirektivets artikel 10 bestemmer:

»1. Medlemsstaterne støtter forskning og andet arbejde med henblik på beskyttelse, forvaltning og udnyttelse af bestanden af samtlige de i artikel 1 omhandlede fuglearter.

2. Særlig opmærksomhed vises forskning og arbejde vedrørende de i bilag V nævnte emner. Medlemsstaterne tilsender Kommissionen alle nødvendige oplysninger, således at den kan træffe hensigtsmæssige foranstaltninger for at sikre en samordning af den i denne artikel omhandlede forskning og andet arbejde.«

188. Bilag V nævner følgende centrale forskningsområder:

G — Fugledirektivets artikel 10

186. Endelig har Kommissionen foreholdt Irland ikke at have opfyldt forpligtelserne vedrørende videnskabelig forskning i medfør af fugledirektivets artikel 10.

»a) udarbejdelse under hensyn til fuglenes geografiske udbredelsesområde af nationale lister over de fuglearter, der trues af udslettelse, eller som er særlig udsatte

- b) registrering og økologisk beskrivelse af de områder, der for trækfugle har særlig betydning under deres træk, overvint-ring og redebygning
- c) registrering af oplysninger om størrelsen af bestanden af trækfugle på grundlag af data opnået ved ringmærkning
- d) bestemmelse af, hvilken indflydelse de forskellige fangstmåder har på bestanden størrelse
- e) udarbejdelse og udvikling af økologiske metoder til forebyggelse af skader forårsaget af fugle
- f) bestemmelse af visse arters betydning som forureningsindikatorer
- g) undersøgelse af den kemiske forurenings skadelige virkninger på fuglearternes udbredelse«.
- for at gennemføre eller støtte sådan forskning, men ingen forpligtelse til det. Også den praktiske gennemførelse lader noget tilbage at ønske. Således har Irland indrømmet ikke at have tilstrækkelige data til at identificere SBO'er for hjejle og dværgfalk.
190. Den irske regering har i den sammenhæng påberåbt sig irsk ret, ifølge hvilken den formulering, som man har valgt i forbindelse med ornitologisk forskning — »the Minister may [...]« — også kan forstås som en forpligtelse. Endvidere er der i Irland gennemført forskning ud over forskningen i henhold til forpligtelserne i fugledirektivets artikel 10.
191. Som Kommissionen dog med rette har fremhævet, er der kun den mulighed, at Section 11 (3) i Wildlife Act 1976 på trods af den åbne formulering alligevel forstås som en forpligtelse. En retsafgørelse, som fortolker formuleringen således, har Irland imidlertid ikke fremlagt. Derfor er Section 11 (3) i Wildlife Act 1976 ikke formuleret på en tilstrækkelig klar og entydig måde til at opfylde kravene i fugledirektivets artikel 10.

189. Ifølge irsk ret — Section 11 (3) i Wildlife Act 1976 — er der kun mulighed

192. Derudover har den irske regering heller ikke bestridt det klagepunkt, at den for de to

ovennævnte arter ikke har gjort sig tilstrækkelige anstrengelser med hensyn til forskning. Dette punkt anses derfor som indrømmet.

193. Af den generelle sammenhæng i denne sag fremgår, at der også for isfuglens vedkommende foreligger lignende mangler, og at der for andre arters vedkommende i hvert fald gennem længere tid har været lignende mangler. Disse mangler viser sig især i form af utilstrækkelig udlægning af områder som SBO'er. Endvidere nævnes de centrale forskningsområder opført i bilag V ikke i Section 11 i Wildlife Act.

194. Irland har derfor ikke truffet alle nødvendige foranstaltninger for at efterkomme fugledirektivets artikel 10.

IV — Sagens omkostninger

195. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Irland tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Irland i det væsentlige har tabt sagen, bør det pålægges Irland at betale sagens omkostninger.

196. Kongeriget Spanien og Den Helleniske Republik, der er interveneret i sagen, bærer i overensstemmelse med procesreglementets artikel 69, stk. 4, deres egne omkostninger.

V — Forslag til afgørelse

197. Jeg foreslår derfor Domstolen, at den fastslår følgende:

- 1) Irland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 79/409/EØF om beskyttelse af vilde fugle og Rådets direktiv 92/43/EØF om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, idet Irland

- a) ikke siden den 6. april 1981 i overensstemmelse med artikel 4, stk. 1 og 2, i direktiv 79/409 har udlagt alle de områder, som med hensyn til antal og udstrækning er bedst egnede til beskyttelse af de arter, der er nævnt i bilag I til direktiv 79/409, og af de regelmæssigt tilbagevendende trækfuglearter, og især idet Irland ikke har udlagt området Cross Lough (Killadoon) og ikke har integreret to arealer af floden Tolkas udmunding i det særligt beskyttede område Sandymount Strand and Tolka Estuary

- b) ikke siden den 6. april 1981 har sikret, at artikel 4, stk. 4, første punktum, i direktiv 79/409 anvendes på områder, der kræver udlægning som særligt beskyttede områder i henhold til dette direktiv, men som ikke er blevet udlagt som sådanne

- c) ikke fuldt ud eller korrekt har gennemført og opfyldt kravene i artikel 4, stk. 4, andet punktum, i direktiv 79/409

- d) ikke i forhold til de særligt beskyttede områder, som er udlagt i henhold til direktiv 79/409 før udstedelsen af Statutory Instruments nr. 94/1997, European Communities (Natural Habitats) Regulations, 1997, har truffet alle nødvendige foranstaltninger for at efterkomme bestemmelserne i artikel 6, stk. 2, i direktiv 92/43

- e) ikke i forhold til den skadelige påvirkning af alle de særligt beskyttede områder, som er omfattet af artikel 6, stk. 2, i direktiv 92/43, forårsaget af personer, der ikke er indehavere af disse områder, har truffet alle nødvendige foranstaltninger for at efterkomme bestemmelsen i nævnte artikel 6, stk. 2

- f) ikke i forhold til planer har truffet alle nødvendige foranstaltninger for at efterkomme bestemmelserne i artikel 6, stk. 3 og 4, i direktiv 92/43
- g) ikke i forbindelse med godkendelse af vandbygningsprojekter har truffet alle nødvendige foranstaltninger for at efterkomme bestemmelserne i artikel 6, stk. 3, første punktum, i direktiv 92/43
- h) ikke i forbindelse med gennemførelse af foranstaltninger til vedligeholdelse af dræningsgrøfter, som berører det særligt beskyttede område Glen Lake, har truffet alle nødvendige foranstaltninger for at efterkomme bestemmelserne i artikel 6, stk. 2, 3 og 4, i direktiv 92/43, og
- i) ikke har truffet alle nødvendige foranstaltninger for at efterkomme artikel 10 i direktiv 79/409.

2) I øvrigt frifindes Irland.

3) Irland betaler sagens omkostninger.

4) Kongeriget Spanien og Den Helleniske Republik bærer deres egne omkostninger.