DOMSTOLENS DOM
28. februar 1991 *

I sag C-57/89,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved I. Pernice, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget og med valgt adresse i Luxembourg hos G. Berardis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Centre Wagner, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Forbundsrepublikken Tyskland ved Regierungsdirektor i Forbundsøkonomiministeriet E. Röder som befuldmægtiget, bistået af Regierungsrat i Forbundsøkonomiministeriet G. Leibrock, samt ved advokat J. Sedemund, Köln, og A. Bleckmann, professor i retsvidenskab ved Westfälische Wilhelms-Universität i Münster, og med valgt adresse i Luxembourg på Forbundsrepublikken Tysklands Ambassade, 20-22, avenue Emile Reuter,

sagsøgt,

støttet af

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved S. J. Hay, Treasury Solicitor's Department, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Britiske Ambassade, 14, boulevard Roosevelt,

intervenient,

angående en påstand om, at det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-Traktaten, idet den har truffet beslutning om eller gennemført visse anlægsarbejder, som forringer levestederne for fre-

* Processprog: tysk.

dede fugle i særligt beskyttede områder, hvilket er i strid med artikel 4 i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, G. C. Rodríguez Iglesias og M. Díez de Velasco samt dommerne Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse og M. Zuleeg,

generaladvokat: W. Van Gerven
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 16. oktober 1990, hvorunder Forbundsrepublikken Tyskland var repræsenteret af professor Bleckmann og advokat Montag, og Det Forenede Kongerige af barrister G. Barling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 5. december 1990,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens Justitskontor den 28. februar 1989, har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-Traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EØF-Traktaten, idet den har truffet beslutning om eller gennemført visse anlægsarbejder, som forringer levestederne for fredede fugle i særligt beskyttede områder, hvilket er i strid med artikel 4 i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103, s. 1; herefter benævnt »direktivet«).

2 Direktivets artikel 4 er affattet således:

»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.

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 trækruter. Med henblik herpå er medlemsstaterne i særlig grad opmærksomme på, at vadeområderne, og især vadeområder 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.

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

3 Søgsmålet var oprindelig støttet på to klagepunkter, hvoraf det første vedrørte oprensnings- og opfyldningsarbejderne i *Rysumer Nacken* og det andet vedrørte inddigningsarbejderne i *Leybucht*.

4 Hvad angår det første klagepunkt, har Kommissionen under retsmødet taget til efterretning, at Rysumer Nacken ikke er omfattet Land Niedersachsens anordning af 13. december 1985 om oprettelse af nationalparken »Niedersächsisches Wattenmeer«, og derfor ikke er udlagt som et særligt beskyttet område. Ifølge Kommissionen drejer det sig imidlertid om et nyt argument, som sagsøgte først har fremført i duplikken, hvorfor sagsøgte bør afholde omkostningerne i forbindelse hermed.

5 Forbundsregeringen har heroverfor anført, at Kommissionen, allerede inden den anlagde sag ved Domstolen, havde kendskab til samtlige oplysninger om Rysumer Nacken's retlige status, navnlig kortene med nationalparkens grænseforløb. Det fremgår af disse kort, at Rysumer Nacken ikke er udlagt som et særligt beskyttet område. Ifølge forbundsregeringen udgør de i duplikken anførte præciseringer derfor ikke et nyt argument.

6 Hertil bemærkes, at oplysningerne om størrelsen af de beskyttede områder i Vadehavet var blevet meddelt af forbundsregeringen i dens skrivelse af 6. september 1988, der fremsendtes i henhold til direktivets artikel 4, stk. 3. På tidspunktet for indgivelsen af stævningen rådede Kommissionen bl. a. over de kort, der udgjorde bilagene til ovennævnte anordning, og som fastlagde grænserne for det beskyttede område. Det fremgår af disse oplysninger, at Rysumer Nacken ikke er en del af de områder, der er udlagt som et særligt beskyttet område. Da frafaldet af denne del af søgsmålet således ikke er begrundet i forbundsregeringens adfærd, bør Kommissionen afholde de hermed forbundne omkostninger.

7 Hvad angår inddigningsarbejderne i Leybucht, har Kommissionen anført, at disse foranstaltninger forstyrrer de fuglearter, der i henhold til direktivets artikel 4, stk. 1, jf. dets bilag I, er stillet under særlig beskyttelse, og forringer deres leve-

sted, der er udlagt som et særligt beskyttet område. Direktivets artikel 4, stk. 4, første punktum, kræver positive beskyttelsesforanstaltninger, som udelukker enhver forringelse eller forurening af disse levesteder ved forvaltningen af et særligt beskyttet område.

8 Kommissionen har videre anført, at kystsikringsforanstaltninger, såsom forstærkning af et dige, kan være tilladt i tilfælde af fare for menneskers liv, men dog kun på den betingelse, at de påkrævede indgreb begrænses til det absolut nødvendige minimum af forringelse i det pågældende særligt beskyttede område.

9 Ifølge Kommissionen er disse betingelser ikke opfyldt i det foreliggende tilfælde. Såvel de i Leybucht gennemførte anlægsarbejder som deres virkninger bevirker, at levevilkårene for beskyttede fuglearter forringes, samt at arealer af betydelig økologisk værdi forsvinder, hvilket har ført til et fald i bestandene af visse af de i direktivets bilag I omhandlede fuglearter, navnlig klyden.

10 Forbundsregeringen har gjort gældende, at ifølge de oplysninger, der er blevet oversendt til Kommissionen i medfør af direktivets artikel 4, stk. 3, indgår det nye dige i Leybucht og de bagved beliggende landområder ikke i det særligt beskyttede område. Afgrænsningen af dette område er fastlagt ved anordningen om oprettelse af nationalparken på en sådan måde, at det beskyttede område kun strækker sig til digets fod, således som det vil fremstå efter fuldførelsen af de omhandlede arbejder.

11 Forbundsregeringen har videre gjort gældende, at foranstaltningerne udelukkende tjente digesikkerheden. Myndighederne har ved planlægningen af anlægsarbejderne iagttaget samtlige fuglebeskyttelseshensyn og afvejet dem med kravet om kystbeskyttelse. Den nye digeføring og de ved arbejderne forårsagede midlertidige forstyrrelser udgjorde det ringest mulige indgreb for de fuglearter, der lever i Ley-

bucht. Regeringen har tilføjet, at Kommissionen ikke har ført det mindste bevis for, at de pågældende foranstaltninger på mærkbar måde påvirker beskyttelsen af disse fuglearter.

12 Hvad angår fortolkningen af direktivets artikel 4, stk. 4, har forbundsregeringen anført, at denne bestemmelse kræver en afvejning af de forskellige almene hensyn, som kan blive berørt i forbindelse med forvaltningen af et særligt beskyttet område; medlemsstaterne må derfor råde over et vidt skøn på dette område.

13 Den britiske regering har anført, at Kommissionen ikke har godtgjort, at det omtvistede projekt har en væsentlig betydning i direktivets artikel 4, stk. 4, første punktum's forstand. Dette kriterium skal fortolkes således, at forringelsen af et særligt beskyttet område skal true beskyttede fuglearters overleven eller formering i deres udbredelsesområde. De af Kommissionen fremlagte oplysninger er ikke tilstrækkelige til at fastslå, at de i Leybucht gennemførte anlægsarbejder fører til en sådan forringelse.

14 Den britiske regering har understreget betydningen af det af sagsøgte fremlagte bevismateriale, hvorefter de omhandlede anlægsarbejder mærkbart forbedrer de økologiske vilkår i Leybucht. Ved undersøgelsen af, om et bestemt anlægsarbejde fører til en væsentlig forringelse af et særligt beskyttet område, er det legitimt at tage i betragtning, om anlægsarbejderne samtidig har udlignende økologiske forbedringer til følge.

15 Ifølge den britiske regering kan man i henhold til direktivets artikel 4, stk. 4, også tage andre væsentlige almene hensyn i betragtning, herunder de i direktivets artikel 2 nævnte. Medlemsstaterne skal også være i stand til at tage hensyn til indbyggerne i en region, hvor der findes et særligt beskyttet område.

16 Vedrørende sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt parternes anbringender og argumenter henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

17 Det bemærkes med hensyn til afgrænsningen af det pågældende særligt beskyttede område, at Leybucht's grænser er fastlagt ved anordningen om oprettelse af nationalparken og fremgår af de kort, der er indeholdt i anordningens bilag. Selv om kortet over dette område er forsynet med en henvisning til anlægsplanen, indeholder den retsakt, hvorved området blev udlagt, dog en præcis geografisk afgrænsning af det særligt beskyttede område bestående i den eksisterende digeføring. Fremskydningen af diget mod havsiden i forbindelse med kystsikringsprojektet indebærer således en formindskelse af det beskyttede område.

18 Afgørelsen af den foreliggende tvist afhænger derfor af besvarelsen af en række principspørgsmål, der vedrører medlemsstaternes forpligtelser med hensyn til forvaltningen af særligt beskyttede områder i henhold til direktivets artikel 4, stk. 4. Det skal derfor afgøres, om, og i givet fald under hvilke omstændigheder, medlemsstaterne har beføjelse til at formindske et særligt beskyttet områdes areal, samt under hvilke omstændigheder der kan tages hensyn til andre interesser.

19 Hvad angår medlemsstaternes kompetence til på denne måde at omgøre en beslutning, hvorved der er udlagt et særligt beskyttet område, må det fastslås, at den arealmæssige formindskelse af et beskyttet område ikke udtrykkeligt er omhandlet i direktivets bestemmelser.

20 Selv om medlemsstaterne har et vist skøn, når de i henhold til direktivets artikel 4, stk. 1, skal fastlægge de områder, der er bedst egnet til udlægning som særligt beskyttede områder, kan de derimod ikke råde over samme skøn, når de i henhold til direktivets artikel 4, stk. 4, ændrer eller formindsker sådanne områders areal, da de i deres erklæringer selv har anerkendt, at der i disse områder består de mest

egnede levevilkår for de i direktivets bilag I opregnede arter. I modsat fald ville medlemsstaterne ensidigt kunne unddrage sig de forpligtelser, som direktivets artikel 4, stk. 4, pålægger dem med hensyn til særligt beskyttede områder.

21 Denne fortolkning af sidstnævnte bestemmelse bekræftes i øvrigt af den niende betragtning til direktivet, som understreger den store betydning, som direktivet tillægger de særlige foranstaltninger til beskyttelse af levestederne for de i bilag I opregnede fuglearter med henblik på at sikre deres overleven og formering i deres udbredelsesområde. Heraf følger, at medlemsstaterne kun må formindske et særligt beskyttet områdes areal, når der foreligger ganske særlige omstændigheder.

22 Der må således være tale om almene hensyn, som har forrang for det økologiske formål, der forfølges med direktivet. I denne sammenhæng kan de interesser, der er nævnt i direktivets artikel 2 — nemlig økonomiske og rekreative hensyn — ikke komme i betragtning. Som Domstolen har fastslået i dommene af 8. juli 1987 (sag 247/85, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 3029, og sag 262/85, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 3073), udgør denne bestemmelse ikke en selvstændig fravigelse af den ved direktivet indførte beskyttelsesordning.

23 Med hensyn til den i denne sag påberåbte begrundelse må det fastslås, at faren for oversvømmelser og kystsikring udgør hensyn, der er tilstrækkeligt vægtige til at retfærdiggøre inddigningsforanstaltninger og forstærkning af kystanlæg, så længe disse foranstaltninger er begrænset til det strengt nødvendige og kun indebærer den ringest mulige formindskelse af det særligt beskyttede område.

24 I denne sammenhæng skal det imidlertid bemærkes, at ved den del af projektet, som vedrører Leyhörn-området, er det ikke kun kystsikringshensyn, men også ønsket om at sikre fiskeriflåden i Greetsiel adgang til denne havn, der har været bestemmende for digeføringen. Når henses til de ovenfor udviklede fortolkningsprincipper i sammenhæng med direktivets artikel 4, stk. 4, er en hensyntagen til sådanne interesser i princippet uforenelig med de i denne bestemmelse fastsatte krav.

25 Denne del af projektet har dog samtidig konkrete positive virkninger for fuglenes levesteder. Efter afslutningen af anlægsarbejderne vil der nemlig kunne sløjfes to sejlrender, som gennemskærer Leybucht, således at denne vil blive et fuldstændig stille område. Desuden foreskriver afgørelsen om godkendelse af projektet strenge beskyttelsesbestemmelser for Leyhörn-området. Det dige, der tidligere beskyttede området Hauener Hooge, bliver åbnet, således at et stort område atter bliver udsat for tidevandsbevægelser, hvorved der kan dannes saltenge af betydelig økologisk værdi.

26 Ved afgørelsen om digeføringen for det nye dige kunne der således tages hensyn til viljen til at sikre Greetsiel fiskerihavns fortsatte bestående, da der — men også kun derfor — eksisterede den ovennævnte økologiske udligning.

27 Det bemærkes endelig, at de skadelige virkninger, der fremkaldes ved anlægsarbejderne, ikke overskrider, hvad der er nødvendigt for deres gennemførelse. Det fremgår i øvrigt af oplysningerne om antallet af klyder inden for denne sektor af Vadehavet, at der i det pågældende tidsrum ikke er sket nogen væsentlig ændring i bestanden af denne fugleart i direktivets artikel 4, stk. 4's forstand. Desuden har Kommissionen ikke fremlagt nogen andre oplysninger med hensyn til udviklingen af bestanden af de beskyttede fuglearter.

28 På grundlag af det ovenfor anførte bør sagsøgte frifindes.

Sagens omkostninger

29 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den tabende part til at afholde sagens omkostninger. Da Kommissionen ikke har fået medhold i sine anbringender, bør den betale sagens omkostninger, herunder intervenientens og de i forbindelse med sagen om foreløbige forholdsregler afholdte omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Sagsøgte frifindes.**

2) **Kommissionen betaler sagens omkostninger, herunder intervenientens og de i forbindelse med sagen om foreløbige forholdsregler afholdte omkostninger.**

Due Mancini O'Higgins Rodríguez Iglesias Díez de Velasco

Slynn Kakouris Joliet Schockweiler Grévisse Zuleeg

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 28. februar 1991.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

O. Due
Præsident