DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 26 oktober 2006 *

I mål C-239/04,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG, som väckts den 8 juni 2004,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av M. van Beek och A. Caeiros, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Portugal, företrädd av L. Fernandes, i egenskap av ombud, biträdd av J.F. Ganderez och R. Gomes da Silva, advogados, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: portugisiska.

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C.W.A. Timmermans samt domarna R. Schintgen, J. Klučka, R. Silva de Lapuerta (referent) och L. Bay Larsen,

generaladvokat: J. Kokott,
justitiesekreterare: handläggaren B. Fülöp,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 6 april 2006,

och efter att den 27 april 2006 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen skall fastställa att Republiken Portugal har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.4 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114), i dess lydelse enligt rådets direktiv 97/62/EG av den 27 oktober 1997 (EGT L 305, s. 42) (nedan kallat livsmiljödirektivet), genom att genomföra ett

motorvägsprojekt, vars sträckning korsar det särskilda skyddsområdet Castro Verde, trots en negativ bedömning av konsekvenserna för miljön och trots att det fanns alternativa lösningar till den nämnda sträckningen.

Tillämpliga bestämmelser

Direktiv 79/409/EEG

2 Enligt artikel 4.1 och 4.2 i rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (EGT L 103, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 161), skall medlemsstaterna som särskilda skyddsområden klassificera sådana områden som motsvarar de kriterier som fastslagits i dessa bestämmelser.

3 Artikel 4.4 i detta direktiv har följande lydelse:

"Med avseende på de skyddsområden som avses i punkterna 1 och 2 ovan skall medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att undvika förorening och försämring av livsmiljöer samt störningar som påverkar fåglarna, i den mån denna påverkan inte saknar betydelse för att uppnå syftet med denna artikel. Medlemsstaterna skall även utanför dessa skyddsområden sträva efter att undvika förorening och försämring av livsmiljöer."

Livsmiljödirektivet

4 Artikel 6.2–6.4 i livsmiljödirektivet har följande lydelse:

”2. Medlemsstaterna skall i de särskilda bevarandeområdena vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitaten för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts, om sådana störningar kan ha betydande konsekvenser för målen med detta direktiv.

3. Alla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt, skall på lämpligt sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området. Med ledning av slutsatserna från bedömningen av konsekvenserna för området och om inte annat följer av punkt 4, skall de behöriga nationella myndigheterna godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada och, om detta är lämpligt, efter att ha hört allmänhetens åsikt.

4. Om en plan eller ett projekt, på grund av att alternativa lösningar saknas, trots en negativ bedömning av konsekvenserna för området måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär, skall medlemsstaten vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande. Medlemsstaten skall underrätta kommissionen om de kompensationsåtgärder som vidtagits.

...”

5 Artikel 7 i livsmiljödirektivet har följande lydelse:

"Förpliktelser som uppstår till följd av artikel 6.2–4 i detta direktiv skall ersätta alla förpliktelser som uppstår till följd av artikel 4.4 första meningen i direktiv 79/409/EEG vad gäller områden som klassificerats i enlighet med artikel 4.1 eller som på samma sätt erkänts i enlighet med artikel 4.2 i det direktivet, från och med dagen för genomförandet av det här direktivet eller den dag då en medlemsstat i enlighet med direktiv 79/409/EEG har klassificerat eller erkänt ett område, om den dagen infaller senare."

Bakgrund och det administrativa förfarandet

6 Projektet med att bygga motorväg A 2, genom vilken staden Lissabon förbinds med regionen Algarve, anförtroddes år 1997 till företaget BRISA Auto-Estradas de Portugal.

7 För den delsträcka av motorvägen som löper mellan samhällena Aljustrel och Castro Verde utarbetade nämnda företag ett förslag till sträckning som går öster om samhällena Messejana, Alcarias, Conceiçao, Aivados och Estação de Ourique, och som korsar den västra sidan av det särskilda skyddsområdet Castro Verde.

8 I september år 1999 skickades bedömningen av konsekvenserna för miljön med avseende på denna sträckning (nedan kallad miljökonsekvensbedömningen) till det portugisiska miljöministeriet.

9 Under samma månad klassificerade de portugisiska myndigheterna området kring Castro Verde som ett särkilt skyddsområde i enlighet med artikel 4 i direktiv 79/409.

10 I januari år 2000 godkände ministern för miljöfrågor miljökonsekvensbedömningen och tillät projektet.

11 Den delsträcka av motorväg A2 som löper mellan Aljustrel och Castro Verde öppnades för trafik i juli år 2001.

12 På grundval av ett klagomål genom vilket kommissionen informerades om att de portugisiska myndigheterna valt att genomföra ett motorvägsprojekt, vars sträckning korsade det särskilda skyddsområdet Castro Verde, trots en negativ bedömning av konsekvenserna för miljön, sände kommissionen den 20 oktober 2000 en formell underrättelse till Republiken Portugal och uppmanade denna stat att inom två månader yttra sig i frågan.

13 De portugisiska myndigheterna inkom med sina yttranden till kommissionen genom skrivelser av den 4 december 2000 och den 12 januari 2001.

14 Sedan kommissionen konstaterat att de portugisiska myndigheterna inte redogjort för varför de alternativa sträckningarna som löper utanför det särskilda skyddsområdet Castro Verde och utanför bostadsområdena Alcarias, Conceição, Aivados och Estação de Ourique inte hade undersökts och funnit att Republiken Portugal åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 6.4 i livsmiljödirektivet, riktade kommissionen den 11 april 2001 ett motiverat yttrande till denna medlemsstat och uppmanade den att inom två månader från delgivningen av det motiverade yttrandet vidta nödvändiga åtgärder för att rätta sig efter detsamma.

15 Eftersom kommissionen inte ansåg att de portugisiska myndigheternas svar på det motiverade yttrandet var tillfredsställande, beslutade den att väcka förevarande talan.

Talan

16 Kommissionen anser att det av miljökonsekvensbedömningen tydligt framgår att den sträckning som de portugisiska myndigheterna valt för att bygga den delsträcka av motorväg A2 som löper mellan Aljustrel och Castro Verde har en mycket betydande negativ inverkan på 17 vilda fågelarter som omfattas av bilaga I till direktiv 79/409, liksom på dessa fåglars livsmiljö.

17 Republiken Portugal har gjort gällande att kommissionen endast kommit med allmänna påpekanden, som hämtats ur miljökonsekvensbedömningen, utan att visa på vilket sätt genomförandet av den nämnda sträckningen skulle ha en mycket betydande negativ inverkan. Enligt Republiken Portugal skall den skada som skulle kunna uppstå på det särskilda skyddsområdet Castro Verde vägas mot den som faktiskt har uppstått.

18 Enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet skall de nationella myndigheterna godkänna en plan eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändig för skötseln och förvaltningen av ett område, men som kan påverka området på ett betydande sätt, först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada genom att på lämpligt sätt bedöma de konsekvenser som denna plan eller detta projekt har på detta område och, om detta är lämpligt, efter att ha hört allmänhetens åsikt.

19 Med denna bestämmelse inrättas därmed ett förfarande, som genom föregående kontroller syftar till att säkerställa att planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men

som kan påverka området på ett betydande sätt, endast godkänns under förutsättning att de inte skadar området (dom av den 7 september 2004 i mål C-127/02, Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging, REG 2004, s. I-7405, punkt 34).

20 I detta avseende har domstolen redan slagit fast att de nationella myndigheterna endast skall godkänna en sådan plan eller ett sådant projekt som är i fråga efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada. Så är fallet när det ur ett vetenskapligt perspektiv inte föreligger några rimliga tvivel om att verksamheten inte kan ha en skadlig inverkan (domen i det ovannämnda målet Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging, punkterna 56 och 59).

21 I förevarande fall framgår det av miljökonsekvensbedömningen att det i det särskilda skyddsområdet Castro Verde finns 17 fågelarter som omfattas av bilaga I till direktiv 79/409 och att vissa av dessa arter är extra känsliga för de störningar eller den fragmentering av deras livsmiljöer som följer av den planerade sträckningen för motorväg A2 mellan samhällena Aljustrel och Castro Verde.

22 Av denna bedömning framgår också att projektet har en total inverkan som är "avsevärt förhöjd" liksom en "förhöjd negativ inverkan" på fågelfaunan i det särskilda skyddsområdet Castro Verde.

23 Domstolen konstaterar således att de portugisiska myndigheterna saknade grund för att anse att projektet inte skulle ha skadlig inverkan på detta område, när de tillät den ifrågavarande sträckningen av motorväg A2.

24 Omständigheten att projektet, efter att det genomförts, inte haft någon sådan skadlig inverkan är härvid utan betydelse. Det är nämligen vid tidpunkten för beslutet att tillåta projektet som det ur ett vetenskapligt perspektiv inte får föreligga några

rimliga tvivel om att verksamheten inte kan ha en skadlig inverkan på det berörda området (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 januari 2004 i mål C-209/02, kommissionen mot Österrike, REG 2004, s. I-1211, punkterna 26 och 27, och domen i det ovannämnda målet Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging, punkterna 56 och 59).

25 Mot denna bakgrund hade de portugisiska myndigheterna valet mellan att inte tillåta det nämnda projektet eller att tillåta det med stöd av artikel 6.4 i livsmiljödirektivet, under förutsättning att villkoren i denna bestämmelse är uppfyllda (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging, punkterna 57 och 60).

26 I förevarande fall skall det alltså undersökas om den planerade sträckningen av motorväg A2 mellan samhällena Aljustrel och Castro Verde kunde tillåtas med stöd i artikel 6.4 i livsmiljödirektivet.

27 Kommissionen har i detta sammanhang påpekat att Republiken Portugal inte har iakttagit denna bestämmelse, eftersom de portugisiska myndigheterna i förevarande fall har underlåtit att studera vissa alternativa sträckningar som inte skulle ha någon negativ inverkan vare sig på det särskilda skyddsområdet Castro Verde eller på populationen i detta område.

28 Kommissionen anser i synnerhet att dessa myndigheter inte har beaktat de alternativa sträckningarna utanför det särskilda skyddsområdet CastroVerde och utanför bostadsområdena i samhällena Alcarias, Conceição, Aivados och Estação de Ourique.

29 Kommissionen anser att sådana alternativa sträckningar borde ha undersökts — särskilt de längs vilka motorväg A2 löper i en korridor väster om det särskilda skyddsområdet Castro Verde, mellan gränsen till detta område och vägen IC 1, i ett

låglänt område med mycket låg folktäthet — så att de portugisiska myndigheterna, utan några väsentliga tekniska svårigheter eller orimliga merkostnader, hade kunnat välja en alternativ sträckning som varken har någon negativ inverkan på det särskilda skyddsområdet Castro Verde, de ovannämnda samhällena eller på andra samhällen.

30 Enligt Republiken Portugal ankommer det på kommissionen att inte bara presentera en sådan sträckning utan också att fastställa och beskriva den och härvid visa att det finns en genomförbar alternativ lösning som är mindre skadlig för miljön och som de portugisiska myndigheterna inte har beaktat. Kommissionen har emellertid inte inkommit med några bevis för detta.

31 Republiken Portugal anser att den lösning som kommissionen föreslagit i vilket fall som helst inte utgör en alternativ lösning i den mening som avses i artikel 6.4 i livsmiljödirektivet. Med detta begrepp avses nämligen inte endast en kompenserande lösning som är teoretiskt genomförbar utan också en lösning vars negativa inverkan måste beaktas.

32 Genomförandet av den sträckning som kommissionen föreslagit skulle emellertid medföra betydande sociala, ekonomiska och miljörelaterade skador, eftersom den skulle påverka populationen i Conceição, Aivados och Estação de Ourique, liksom avrinningsområdet för dammen Monte da Rocha.

33 Republiken Portugal anser således att den marginella och underordnade inverkan som de portugisiska myndigheternas sträckning får på det särskilda skyddsområdet Castro Verde är mindre än den som kommissionens lösning skulle medföra.

34 Domstolen gör följande bedömning i detta avseende. I artikel 6.4 i livsmiljödirektivet föreskrivs att medlemsstaten, för det fall att en plan eller ett projekt, på grund av att alternativa lösningar saknas, trots en negativ bedömning av konsekvenserna enligt

punkt 3 första meningen i denna artikel måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, skall vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande.

35 Denna bestämmelse, genom vilken det under vissa förutsättningar är tillåtet att genomföra en plan eller ett projekt som i samband med den bedömning som gjorts i enlighet med artikel 6.3 första meningen i livsmiljödirektivet har värderats negativt, skall, i egenskap av undantag från kriteriet för tillåtelse i andra meningen i punkt 3, tolkas strikt.

36 Genomförandet av en plan eller ett projekt i enlighet med artikel 6.4 i livsmiljödirektivet är alltså bland annat underordnat villkoret att det bevisligen inte finns några alternativa lösningar.

37 Det är i förevarande fall utrett att de portugisiska myndigheterna undersökt och avvisat flera lösningar vars sträckning löper runt samhällena Alcarias, Conceição, Aivados och Estação de Ourique men korsar den västra sidan av det särskilda skyddsområdet Castro Verde.

38 Det framgår däremot inte av handlingarna i målet att dessa myndigheter undersökt lösningar som sträcker sig utanför detta särskilda skyddsområde och väster om de ovannämnda samhällena, trots att det på grundval av kommissionens uppgifter inte på förhand kunde uteslutas att sådana lösningar skulle kunna motsvara de alternativa lösningar som avses i artikel 6.4 i livsmiljödirektivet och detta även om de, såsom Republiken Portugal har anfört, skulle kunna medföra vissa svårigheter.

39 I och med att de portugisiska myndigheterna underlät att undersöka sådana lösningar har dessa myndigheter således inte bevisat att alternativa lösningar saknas i den mening som avses i den ovannämnda bestämmelsen.

40 Under dessa omständigheter skall det fastställas att Republiken Portugal har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.4 i livsmiljödirektivet, genom att genomföra ett motorvägsprojekt vars sträckning korsar det särskilda skyddsområdet Castro Verde trots en negativ bedömning av konsekvenserna för miljön och utan att ha bevisat att det saknas alternativa lösningar till den nämnda sträckningen.

Rättegångskostnader

41 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Portugal skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Portugal har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

1) **Republiken Portugal har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.4 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, i dess lydelse enligt rådets direktiv 97/62/EG av den 27 oktober 1997, genom att genomföra ett motorvägsprojekt vars sträckning korsar det särskilda skyddsområdet Castro Verde trots en negativ bedömning av konsekvenserna för miljön och utan att ha bevisat att det saknas alternativa lösningar till den nämnda sträckningen.**

2) **Republiken Portugal skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Underskrifter