

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

7. december 2000 *

I sag C-374/98,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved P. Stancanelli, Kommissionens Juridiske Tjeneste, og O. Couvert-Castéra, der er udstationeret som national ekspert ved Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos C. Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Den Franske Republik ved kontorchef K. Rispal-Bellanger og fuldmægtig R. Nadal, begge Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Frankrigs Ambassade, 8 B, boulevard Joseph II,

sagsøgt,

* Processprog: fransk.

angående en påstand om, at det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktaten, idet den dels ikke har udlagt lokaliteten »Basses Corbières« (Frankrig) som særligt beskyttet område for visse fuglearter, der henhører under bilag I til Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103, s. 1), og for visse trækfuglearter, der ikke er nævnt i bilag I, og heller ikke, i strid med nævnte direktivs artikel 4, stk. 1 og 2, har truffet særlige beskyttelsesforanstaltninger for disse fugles levesteder, dels ikke, i strid med artikel 6, stk. 2, 3 og 4, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7), har truffet passende foranstaltninger på lokaliteten »Basses Corbières« for at undgå forstyrrelser af de arter, der lever beskyttet på denne lokalitet, samt den muligvis med betydelige konsekvenser forbundne forringelse af deres levesteder, som følger af åbningen og driften af kalkstensbrud på Tautavel kommunes og Vingrau kommunes områder,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, C. Gulmann (refererende dommer), og dommerne V. Skouris og R. Schintgen,

generaladvokat: S. Alber

justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 16. december 1999, hvor Kommissionen var repræsenteret af O. Couvert-Castéra og Den Franske

Republik af ekspeditionssekretær A. Maitrepierre, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 15. februar 2000,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 16. oktober 1998 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EF-traktatens artikel 169 (nu artikel 226 EF) anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktaten, idet den dels ikke har udlagt lokaliteten »Basses Corbières« (Frankrig) som særligt beskyttet område for visse fuglearter, der henhører under bilag I til Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103, s. 1, herefter »fugledirektivet«), og for visse trækfuglearter, der ikke er nævnt i bilag I, og heller ikke, i strid med nævnte direktivs artikel 4, stk. 1 og 2, har truffet særlige beskyttelsesforanstaltninger for disse fugles levesteder, dels ikke, i strid med artikel 6, stk. 2, 3 og 4, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7, herefter »naturtypedirektivet«), har truffet passende foranstaltninger på lokaliteten »Basses Corbières« for at undgå forstyrrelser af de arter, der lever beskyttet på denne lokalitet, samt den muligvis med betydelige konsekvenser forbundne forringelse af deres levesteder, som følger af åbningen og driften af kalkstensbrud på Tautavel kommunes og Vingrau kommunes områder.

Retsregler

2 Fugledirektivets artikel 4 bestemmer:

»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.

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
- c) arter, der anses for sjældne, fordi bestanden er ringe eller den lokale udbredelse begrænset
- d) andre arter, der kræver speciel opmærksomhed på grund af deres levesteders særlige beskaffenhed.

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

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 træk-ruter. Med henblik herpå er medlemsstaterne i særlig grad opmærksomme på, at vådområderne, og især vådområder af international betydning, beskyttes.

3. ...

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 Det bestemmes i naturtypedirektivets artikel 7, at forpligtelserne i artikel 6, stk. 2, 3 og 4, i naturtypedirektivet »træder i stedet for forpligtelserne i artikel 4, stk. 4, første punktum, i direktiv 79/409/EØF, for så vidt angår de områder, der er udlagt som særligt beskyttede efter artikel 4, stk. 1, eller tilsvarende anerkendt efter artikel 4, stk. 2, deri, fra datoen for naturtypedirektivets iværksættelse eller

fra den dato, hvor en medlemsstat har udlagt eller anerkendt områderne efter direktiv 79/409/EØF, hvis denne dato er senere«.

4 Naturtypedirektivets artikel 6, stk. 2, 3 og 4, indeholder følgende bestemmelser:

»2. 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.

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

Hvis der er tale om en lokalitet med en prioriteret naturtype og/eller en prioriteret art, kan der alene henvises til hensynet til menneskers sundhed og den offentlige sikkerhed eller væsentlige gavnlige virkninger på miljøet, eller, efter udtalelse fra Kommissionen, andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser.«

- 5 Ifølge naturtyperedirektivets artikel 23, stk. 1, skal medlemsstaterne sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet inden for en frist på to år fra dets meddelelse, og de skal straks underrette Kommissionen herom. Direktivet blev meddelt i juni 1992 og nævnte frist udløb således i juni 1994.

Den administrative procedure

- 6 Den 2. juli 1996 tilstillede Kommissionen den franske regering en åbningskrivelse under anbringende af, at sidstnævnte havde tilsidesat artikel 4 i fugledirektivet, som ændret ved naturtyperedirektivet, for så vidt angår lokaliteten »Basses Corbières«, der dækker et område på grænsen mellem departementet Aude og departementet Pyrénées-Orientales. I åbningskrivelsen anførtes det dels, at lokaliteten »Basses Corbières« i betragtning af dens betydning for beskyttelsen af vilde fugle og navnlig høgeørnen skulle have været udlagt som SBO, dels at åbningen og driften af kalkstensbrud på denne lokalitet havde medført en forringelse af den, som ikke under de foreliggende omstændigheder kunne anses for retmæssig.
- 7 Den franske regering anførte i sin besvarelse af 28. november 1996, at de franske myndigheder havde anerkendt, at der var tale om en vigtig lokalitet, og derfor havde truffet en særlig beskyttelsesforanstaltning for høgeørnen, nemlig en bekendtgørelse udstedt af præfekten vedrørende beskyttelse af denne arts levested i Vingrau og Tautavel kommuner. Den franske regering anførte desuden, at en udlægning af disse områder som SBO var under overvejelse. Den oplyste

endvidere, at selskabet OMYA i mange år havde drevet virksomhed under udnyttelse af et kalkstenslag på Tautavel kommunes område. Da dette lag var udtømt i denne kommune, havde selskabet til nabokommunen, Vingrau kommune, indgivet en ansøgning om at måtte udvide sin virksomhed, så den også kom til at omfatte kalkstenslagene i denne kommune. Den franske regering har herved anført, at Cour administrative d'appel de Bordeaux's dom om annullation af præfektens tilladelse til selskabet OMYA til i Vingrau kommune at opføre det anlæg, fra hvilket stenbruddet skulle drives, måtte anses for at opfylde de krav, fugledirektivet stiller.

- 8 Ved skrivelse af 19. december 1997 fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse, hvori den anførte, at Den Franske Republik havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktaten, idet den dels ikke havde udlagt lokaliteten »Basses Corbières« som SBO for visse fuglearter, der henhører under bilag I til fugledirektivet, og for visse trækfuglearter, der ikke er nævnt i dette bilag, og heller ikke, i strid med nævnte direktivs artikel 4, stk. 1 og 2, havde truffet særlige beskyttelsesforanstaltninger for disse fugles levesteder, dels ikke, i strid med artikel 6, stk. 2, 3 og 4, i naturtypedirektivet, havde truffet passende foranstaltninger for lokaliteten »Basses Corbières« for at undgå forstyrrelser af de arter, der lever beskyttet på denne lokalitet, samt den muligvis med betydelige konsekvenser forbundne forringelse af deres levesteder, som fulgte af åbningen og driften af kalkstensbrud på Tautavel kommunes og Vingrau kommunes områder. Kommissionen opfordrede Den Franske Republik til at træffe de foranstaltninger, der var nødvendige for at efterkomme denne begrundede udtalelse inden for en frist på to måneder fra dens meddelelse.

- 9 De franske myndigheder fremsendte deres besvarelse af den begrundede udtalelse ved skrivelse af 22. juli 1998. De oplyste deri bl.a., at en meget indgående indvirkningsundersøgelse havde gjort det muligt at vurdere de omtvistede stenbruds virkninger for gennemførelsen af fællesskabsmålsætningen. Efter denne undersøgelse var de udligningsforanstaltninger, ved hvilke projektets virkninger for det naturlige miljø, arterne og landskabet kunne begrænses, blevet iværksat. De franske myndigheder omtalte i deres skrivelse endvidere, at en afgørelse fra Conseil d'État (Frankrig) af 18. december 1996 og en afgørelse fra Tribunal administratif de Montpellier (Frankrig) fra januar 1998 havde bekræftet de tilladelser til henholdsvis drift og opførelse af et særligt anlæg, som var blevet

meddelt selskabet OMYA. Endvidere anførte de franske myndigheder, at der var blevet taget skridt til en mægling mellem modstandere og tilhængere af driften af stenbruddet i Vingrau, og at de, når denne mægling var gennemført, ville indlede en procedure med henblik på udlæggelsen som SBO.

Realiteten

10 Kommissionen har navnlig kritiseret Den Franske Republik for følgende forhold:

— For det første har den ikke udlagt lokaliteten »Basses Corbières« som SBO.

— For det andet har den ikke truffet fyldestgørende, særlige beskyttelsesforanstaltninger for levestederne for de arter, der er nævnt i bilag I til fugledirektivet, samt for de trækfuglearter, der forekommer på denne lokalitet.

— For det tredje har den ikke truffet passende foranstaltninger med henblik på at undgå forstyrrelser på denne lokalitet af de nævnte arter samt en forringelse af deres levested.

Udlægningen som SBO

11 Kommissionen har anført, at det rige fugleliv i området »Basses Corbières«, der ligger i en for hele Europa betydningsfuld trækkorridor, har begrundet, at

lokaliteten af de franske myndigheder blev klassificeret som vigtigt fuglebeskyttelsesområde (herefter »VFO«). Det således klassificerede område omfatter et areal på 47 400 ha. I området »Basses Corbières« forekommer på den ene side flere af de i bilag I til fugledirektivet nævnte arter, bl.a. et høgeørnepar, hvoraf der kun findes ca. tyve på det franske område, og området udgør på den anden side et betydningsfuldt område for rovfugles træk.

- 12 Den franske regering har erkendt, at udlægningen af »Basses Corbières« som SBO blev forsøgt som følge af en række alvorlige, lokale stridigheder. Imidlertid blev det takket været den indsats, som en af den franske regering befuldmægtiget mægler ydede, muligt at udlægge en væsentlig del af lokaliteten »Basses Corbières« som SBO. Den franske regering har desuden anført, at efter Domstolens fortolkning af fugledirektivets artikel 4 tilkommer det den som særligt beskyttede områder at udlægge områder, som med hensyn til antal og udstrækning er bedst egnede til beskyttelse af fuglene. De franske myndigheder er således ikke forpligtet til at udlægge hele det område, der er nævnt i den nationale VFO-fortegnelse som SBO. Den har desuden gjort gældende, at høgeørnen er den ornitologisk mest interessante art i området. Hvad trækfuglearterne angår er området mere et trækområde end en lokalitet på trækruterne, hvor fuglene opholder sig eller tager føde til sig. Visse arter kan iagttages, når de opholder sig i området i trækperioden for at hvile ud eller tage føde til sig. Men der findes dog ikke i området »Basses Corbières« store samlingspladser som dem, man finder ved strandsøerne.

- 13 Det bemærkes for det første, at en medlemsstat efter Domstolens faste praksis ikke kan påberåbe sig bestemmelser, fremgangsmåder eller forhold i sin nationale retsorden til støtte for, at forpligtelser og frister, der følger af et direktiv, ikke overholdes (jf. bl.a. dom af 18.3.1999, sag C-166/97, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 1719, præmis 13).

- 14 For det andet bemærkes, at efter fast retspraksis må spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud, vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som

de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse (jf. bl.a. dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 18). Det er imidlertid ubestridt, at der ikke på det tidspunkt, hvor fristen ifølge den begrundede udtalelse udløb, var udlagt nogen del af lokaliteten »Basses Corbières« som SBO.

- 15 Det er for det tredje ubestridt, at der på lokaliteten »Basses Corbières« findes naturlige områder, der har særlig ornitologisk interesse i al fald på grund af forekomsten af høgeørnen, der tilhører en art, der er nævnt i bilag I til fugledirektivet. Det bemærkes, at de franske myndigheder i januar 1999 udlagde to redebygningspladser for høgeørnen på i alt 360 ha som SBO, der allerede var omhandlet i to bekendtgørelser fra præfekten om beskyttelse af denne arts levested. Den ene af disse lokaliteter ligger på kommunerne Tautavel's og Vingrau's område, den anden på kommunerne Maury's, Planèzes' og Raziguières' område (Frankrig).
- 16 Det er derimod ikke godtgjort, at der forekommer trækfuglearter, der kan begrunde, at lokaliteten »Basses Corbières« udlægges som SBO i henhold til fugledirektivets artikel 4, stk. 2. Thi alle de arter, som Kommissionen i den forbindelse har nævnt som trækfuglearter, f.eks. hvepsevåge, sort glente, rød glente, ådselsgrib, slangeørn, rørhøg, blå kærhøg og hedehøg, er nævnt i bilag I til fugledirektivet. Direktivets artikel 4, stk. 2, finder imidlertid kun anvendelse på trækfuglearter, som ikke er anført i bilag I.
- 17 Det må derfor, uden at det her er nødvendigt at drøfte spørgsmålet om, hvilket areal SBO'et på lokaliteten »Basses Corbières« skulle have for at opfylde forpligtelserne i henhold til fugledirektivet, fastslås, at Den Franske Republik ikke inden for den fastsatte frist i henhold til fugledirektivets artikel 4, stk. 1, har udlagt noget område i lokaliteten »Basses Corbières« som SBO. Kommissionens anbringende på dette punkt skal derfor med de ovenfor anførte begrænsninger lægges til grund.

De særlige beskyttelsesforanstaltninger

- 18 Kommissionen har vedrørende de særlige beskyttelsesforanstaltninger, der er påkrævet i henhold til fugledirektivets artikel 4, stk. 1, gjort gældende, at de foranstaltninger, som de franske myndigheder har truffet for lokaliteten »Basses Corbières«, er utilstrækkelige. Navnlig vedrører bestemmelserne i de tre bekendtgørelser fra præfekten om beskyttelse af høgeørnens levested i denne lokalitet, selv om bilagene dertil nævner andre vilde fuglearter end høgeørnen, kun denne art og omhandler kun særlige foranstaltninger for høgeørnen. Disse bekendtgørelser giver faktisk ikke en tilstrækkelig og fuldstændig beskyttelse af alle de fuglearter, der i henhold til fugledirektivet skal beskyttes i denne lokalitet, hverken når det gælder den etablerede beskyttelsesordning eller dennes geografiske udstrækning.
- 19 Ifølge den franske regering giver disse tre bekendtgørelser om beskyttelse af levestedet en fuldstændig beskyttelse for de fuglearter, der forekommer i de pågældende områder. Den har herved bl.a. anført, at de beskyttelsesforanstaltninger, der er omhandlet i bekendtgørelserne, for alle de berørte områder navnlig går ud på et forbud mod enhver form for bjergbestigning fra den 15. januar til den 30. juni og mere i almindelighed i et forbud mod alle former for virksomhed, der kan gøre indgreb i levestedet. Sådanne foranstaltninger er i pagt med bevaringsformålene, ikke blot for den mest interessante art i »Basses Corbières«, nemlig høgeørnen, men også for de andre arter, der specielt kendetegner dette levested. I øvrigt svarer de områder, der er fastlagt i bekendtgørelserne om beskyttelse af levestedet, til de levesteder, der generelt er velegnede for de arter, der lever i klipper, og som har territorium til fælles med høgeørnen.
- 20 Med hensyn til den påståede utilstrækkelighed af den beskyttelsesordning, som er indført ved de særlige beskyttelsesforanstaltninger, som de franske myndigheder har truffet, må det under alle omstændigheder fastslås, at bestemmelserne i de tre bekendtgørelser om beskyttelse af levestedet, der ganske vist hver især har til formål at sikre beskyttelsen af levestedet for høgeørnen og dermed beskyttelsen af

denne art, dog med det deri mere eller mindre udførligt formulerede forbud mod virksomhed, der vil kunne gøre indgreb i disse levesteder, kommer alle de fuglearter, der forekommer i de af disse bestemmelser omfattede områder, til gode.

- 21 Det fremgår i øvrigt ikke af sagen, at den ordning, der er blevet indført ved de tre bekendtgørelser om beskyttelse af levestedet, er utilstrækkelig, når det gælder opfyldelsen af de krav til beskyttelse, der kan stilles for en hvilken som helst af de fuglearter, der forekommer i de af disse bekendtgørelser omfattede områder.

- 22 Anbringendet om, at den beskyttelsesordning, der er indført ved de særlige beskyttelsesforanstaltninger, som de franske myndigheder har truffet, er utilstrækkelig, skal derfor forkastes.

- 23 Med hensyn til den påståede utilstrækkelighed af det geografiske areal, disse særlige beskyttelsesforanstaltninger gælder for, bemærkes, at den ornitologiske gruppe i Roussillon (Groupe ornithologique du Roussillon, herefter »GOR«) i marts 1999 fremlagde en plan for udlægning som SBO af afsnit beliggende i VFO'et »Basses Corbières«. Heraf fremgår, at et område på 950 ha, der ligger mellem Serre de Vingrau-Tautavel og trou de Cavall, blev anset for egnet til udlægning som SBO. Hele dette område henhører under VFO LR 07, der svarer til lokaliteten »Basses Corbières«, således som denne er blevet afgrænset af Kommissionen i denne sag i overensstemmelse med den afgrænsning, der i 1991 efter anmodning fra Miljøministeriet blev foretaget af GOR og af Forsknings- og Informationsgruppen for Hvirveldyr og disses Miljø (Groupe de recherche et d'information sur les vertébrés et leur environnement).

- 24 Ifølge GOR, som den franske regering anerkender som en af forvaltningen uafhængig naturvidenskabelig forening, der gennem mange år har gjort sig gældende i kraft af sit videnskabeligt lødige og objektive arbejde, må nævnte område, der allerede blev udsat for forringelse omkring 1990, antages at skulle

udlægges som SBO, navnlig som følge af forekomsten af store rovfugle som høgeørn, kongeørn, vandrefalk og stor hornugle samt en kragefugl som alpekrave. Disse arter har været kortere eller længere tid til stede i området, således som det fremgår af de forskellige dokumenter, der er blevet fremlagt i nærværende sag. Kongeørnen, der har opholdt sig i dette område fra januar 1998, er tilsyneladende den art, der er ankommet sidst.

- 25 Det skal desuden nævnes, at den fortegnelse over områder af særlig interesse for beskyttelsen af vilde fugle, der almindeligvis kendes som IBA-fortegnelsen (dvs. Inventory of Important Bird Areas in the European Community), bl.a. omfatter det her omhandlede område. Det bemærkes, at Domstolen har udtalt, at denne fortegnelse, der ganske vist ikke er retligt bindende for de berørte medlemsstater, indeholder videnskabelige oplysninger, på grundlag af hvilke det kan afgøres, om en medlemsstat har opfyldt sin forpligtelse til som SBO at udlægge de områder, som med hensyn til antal og udstrækning er bedst egnede til beskyttelse af fredede arter (jf. dom af 19.5.1998, sag C-3/96, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 3031, præmis 69 og 70).
- 26 Det følger imidlertid af opbygningen af fugledirektivets artikel 4, at et område, når det opfylder betingelserne for at blive udlagt som SBO, skal gøres til genstand for særlige beskyttelsesforanstaltninger, der bl.a. kan sikre, at de i bilag I til direktivet nævnte arter kan overleve og formere sig.
- 27 I det foreliggende tilfælde følger det af de kort, der er fremlagt i sagen, at kun én af de tre bekendtgørelser om beskyttelse af levestedet, der er truffet for lokaliteten »Basses Corbières«, vedrører det område, som ifølge GOR skal udlægges som SBO, og at denne bekendtgørelse kun vedrører en del af området. Desuden indgår de 231 ha, der er beskyttet ved denne bekendtgørelse, ikke fuldstændig i dette område.

- 28 I øvrigt ses den del af de nævnte områder, der ikke omfattes af den omhandlede bekendtgørelse, ikke at være genstand for nogen særlig beskyttelsesforanstaltning overhovedet.
- 29 På baggrund heraf må det i mangel af oplysninger, der kan skabe tvivl om, hvorvidt det, som foreslået af GOR, er rigtigt at udlægge området på 950 ha mellem Serre de Vingrau-Tautavel til trou de Cavall som SBO, fastslås, at da en betragtelig del af dette område ikke er beskyttet af en særlig beskyttelsesordning, er de særlige beskyttelsesforanstaltninger, som de franske myndigheder har truffet, for så vidt angår deres geografiske udstrækning utilstrækkelige.
- 30 Det kan derfor, uden at det her er nødvendigt at tage stilling til, om andre områder i lokaliteten »Basses Corbières« er egnet til udlægning som SBO, konstateres, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fugledirektivets artikel 4, stk. 1, idet den ikke har truffet tilstrækkelige beskyttelsesforanstaltninger for så vidt angår SBO'ernes geografiske udstrækning. Kommissionens anbringender skal derfor også med de ovenfor anførte begrænsninger lægges til grund.

Forstyrrelserne og forringelsen som følge af kalkstensbruddene i Vingrau og Tautavel

- 31 Kommissionen har anført, at da forpligtelserne ifølge artikel 6, stk. 2, 3 og 4, i naturtypedirektivet fra datoen for dette direktivs iværksættelse — nemlig den 10. juni 1994 — i henhold til direktivets artikel 7 er trådt i stedet for forpligtelserne i fugledirektivets artikel 4, stk. 4, første punktum, har for så vidt angår lokaliteten »Basses Corbières« forpligtelserne ifølge naturtypedirektivet skullet

være opfyldt fra denne dato, også selv om denne lokalitet endnu ikke er blevet udlagt som SBO i henhold til fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2.

- 32 Kommissionen har som svar på Domstolens spørgsmål vedrørende dette punkt anført, at da naturtypedirektivets artikel 7 ikke på nogen måde ændrer fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, har de grunde, som førte Domstolen til at lade beskyttelsesordningen ifølge fugledirektivets artikel 4, stk. 4, første punktum, gælde også for områder, der ikke er udlagt som SBO, også gyldighed, når der er tale om den i naturtypedirektivets artikel 6, stk. 2, 3 og 4, omhandlede beskyttelsesordning, der har afløst den førstnævnte ordning. Kommissionen har desuden anført, at såfremt bestemmelserne i naturtypedirektivets artikel 7 skal fortolkes således, at det ikke dermed har været hensigten at lade forpligtelserne ifølge dette direktivs artikel 6, stk. 2, 3 og 4, være anvendelige alene på de SBO, der faktisk er blevet udlagt af de nationale myndigheder i henhold til fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, fører dette til, at der bliver tale om to beskyttelsesordninger, hvad der vanskeligt kan begrundes. Den beskyttelsesordning, der er fastlagt i fugledirektivet, er strengere end den, der følger af naturtypedirektivet. Men at lade ornitologisk interessante områder, der ikke er blevet udlagt som SBO i henhold til en national foranstaltning, være omfattet af en strengere beskyttelsesordning end den, der finder anvendelse på områder, der af medlemsstaterne faktisk er blevet udlagt som SBO, er selvmodsigende.
- 33 Kommissionen har anført, at gennemførelsen af projektet om åbning og drift af kalkstensbrud på et område i Vingrau og Tautavel kommuner, der ligger i lokaliteten »Basses Corbières«, kan føre til forstyrrelser for de arter, der forekommer på denne lokalitet, samt til en forringelse af deres levested. Specielt for høgeørnen fører åbningen af stenbruddene til, at en del af artens jagtterritorium forsvinder og til en risiko for forstyrrelser af dens formering som følge af den visuelle og akustiske forurening, som virksomheden i stenbruddene bevirker.
- 34 Kommissionen har ligeledes anført, at selv om man i det foreliggende tilfælde ved fastlæggelsen af de områder, der bør være omfattet af den særlige beskyttelses-

ordning, kun vælger de områder, der er blevet udlagt som SBO af de franske myndigheder, og som svarer til de områder, der er omfattet af de to bekendtgørelser om beskyttelse af levestedet, der er nævnt i denne doms præmis 15, må projektet om drift af selskabet OMYA's stenbrud antages i væsentligt omfang at kunne påvirke disse områder, hvis ornitologiske interesse er ubestridt.

- 35 På baggrund heraf burde der ifølge Kommissionen have været gennemført en passende vurdering af projektets indvirkning på beskyttelsen af den pågældende lokalitet. Men den undersøgelse af indvirkningen, der blev gennemført, før der blev givet tilladelse til drift af stenbrud, stammer fra 1994 og opfylder ikke kravet herom.
- 36 Den Franske Republik har desuden tilsidesat sin forpligtelse til at træffe passende udligningsforanstaltninger. Ifølge Kommissionen kan udviklingen af vildt til høgeørnen, den vedvarende videnskabelige undersøgelse af denne art, opførelsen af en vold samt en forvaltningsplan for det naturlige miljø, når bortses fra, at disse faktorer ikke vedrører de andre fuglearter, som kræver beskyttelse, ikke udligne de forstyrrelser og forringelser, der er blevet forvoldt, idet disse ikke er blevet vurderet.
- 37 Når der ikke er sket en passende vurdering af stenbrudsprojektets indvirkning på den lokalitet, der skal udlægges som SBO i Vingrau kommune, og når det desuden langt fra kan udelukkes, at der bliver tale om en negativ indvirkning, burde de franske myndigheder ikke have godkendt projektet uden at godtgøre, at der ikke fandtes nogen anden passende løsning, og at en væsentlig samfundsinteresse kunne begrunde projektet. Kommissionen har imidlertid oplyst, at flere videnskabelige rapporter når til det resultat, at der findes løsninger, der svarer til løsningen for lejet i Vingrau. I al fald har hverken selskabet OMYA eller de franske myndigheder mere indgående undersøgt disse andre løsninger.
- 38 Den franske regering har anført, at Kommissionen ikke har ført videnskabelige beviser eller beviser af anden art, på grundlag af hvilke det kan fastslås, at

stenbruddene skaber forstyrrelser af betydning for høgeørneparret og for de andre arter. Den har i al fald bestridt, at åbningen og driften af stenbruddene kan have alvorlige følger for de arter, der forekommer på lokaliteten. Den har herved gjort gældende, at det ikke i nogen af de videnskabelige undersøgelser, der er gennemført, er fastslået, at driften af stenbruddene kunne få lignende følger for fuglelivet og navnlig for høgeørnen, endvidere at der før driften indledtes, gennemførtes en indgående undersøgelse af indvirkningen, der viste, at projektet ikke havde virkninger af betydning for miljøet, og endelig at vigtige forholdsregler med henblik på at undgå eventuelle negative virkninger af projektet for miljøet er blevet iværksat.

- 39 Den franske regering har oplyst, at høgeørnen var til stede, før stenbruddet i Tautavel i 1968 begyndte sin virksomhed, og at den er forblevet i lokaliteten, uden at brydningen af kalksten på klar måde har ført til forstyrrelser af arten. Den permanente overvågning af denne art, der gennemføres af lokale fuglebeskyttelsesforeninger, der er uafhængige af forvaltningen, gør det ikke muligt at hævde, at en flytning af virksomheden fra Tautavel til Vingrau kan få negative følger, idet høgeørnens redebygningsområde under alle omstændigheder ikke støder op til de to stenbrud.
- 40 Den franske regering har med hensyn til høgeørnens jagtterritorium anført, at det i nævnte undersøgelse af indvirkningen på den ene side oplyses, at det område, der er nødvendigt for at drive stenbruddene, ikke i videre omfang vil forstyrre levevisen hos denne art, der råder over et jagtterritorium på flere kvadratkilometer, og på den anden side, at der er blevet truffet forholdsregler med henblik på at fremme udviklingen af det småvildt, der er denne arts føde.
- 41 Hvad angår eventuelle erstatningsløsninger for det stenlag, som selskabet OMYA for tiden udnytter i kommunerne Vingrau og Tautavel, har den franske regering

anført, at nævnte selskab har undersøgt dem grundigt, men at de ikke byder på de samme muligheder som det nævnte stenlag.

- 42 Som svar på Domstolens spørgsmål vedrørende anvendeligheden af naturtype-direktivets artikel 6, stk. 2, 3 og 4, på områder, der endnu ikke er udlagt som SBO, har den franske regering, der erkender, at den ikke har gjort gældende, at disse bestemmelser er uanvendelige på lokaliteten »Basses Corbières«, anført, at den omstændighed, at de deri omhandlede forpligtelser efter samme direktivs artikel 7 træder i stedet for forpligtelserne ifølge fugledirektivets artikel 4, stk. 4, første punktum, kun berører de områder, der allerede i henhold til fugledirektivet er udlagt som SBO.
- 43 Det må først undersøges, om naturtypedirektivets artikel 6, stk. 2, 3 og 4, skal anvendes på de områder, som skulle have været udlagt som SBO, men som ikke er blevet udlagt.
- 44 Det bemærkes, at det i naturtypedirektivets artikel 7 udtrykkeligt anføres, at direktivets artikel 6, stk. 2, 3 og 4, anvendes i stedet for fugledirektivets artikel 4, stk. 4, første punktum, på de områder, der er udlagt i henhold til sidstnævnte direktivs artikel 4, stk. 1 eller 2.
- 45 Efter en fortolkning med udgangspunkt i ordlyden af denne del af naturtypedi-rektivets artikel 7, falder derfor alene de områder, der er udlagt som SBO, ind under samme direktivs artikel 6, stk. 2, 3 og 4.
- 46 I øvrigt bestemmes det i naturtypedirektivets artikel 7, at artikel 6, stk. 2, 3 og 4, i dette direktiv træder i stedet for fugledirektivets artikel 4, stk. 4, første

punktum, fra datoen for naturtypedirektivets iværksættelse eller fra datoen for en medlemsstats udlægning i henhold til fugledirektivet, hvis denne dato er senere. Denne del af artikel 7 støtter tilsyneladende den fortolkning, hvorefter anvendelsen af artikel 6, stk. 2, 3 og 4, forudsætter, at vedkommende område er blevet udlagt til SBO.

- 47 Det fremgår således, at de områder, der skulle have været udlagt til SBO, men som ikke er blevet det, fortsat henhører under ordningen i fugledirektivets artikel 4, stk. 4, første punktum.
- 48 Kommissionens argumentation om, at dette ikke er tilfældet, kan ikke lægges til grund.
- 49 Den omstændighed, at beskyttelsesordningen ifølge fugledirektivets artikel 4, stk. 4, første punktum, som det fremgår af Domstolens praksis (jf. bl.a. dom af 2.8.1993, sag C-355/90, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 4221, præmis 22), finder anvendelse på de områder, som skulle have været udlagt som SBO, men som ikke er blevet udlagt, medfører ikke i sig selv, at beskyttelsesordningen ifølge naturtypedirektivets artikel 6, stk. 2, 3 og 4, træder i stedet for den førstnævnte ordning for så vidt angår disse områder.
- 50 Det bemærkes i øvrigt vedrørende Kommissionens argumentation om, at to ordninger skulle være anvendelige, at den omstændighed, at de i foregående præmisser nævnte områder efter fugledirektivets artikel 4, stk. 4, første punktum, er omfattet af en strengere ordning end den, der er omhandlet i naturtypedirektivets artikel 6, stk. 2, 3 og 4, for så vidt angår områder, der udlagt som SBO, ikke synes at være aldeles grundløs.

- 51 Det bemærkes i denne forbindelse, således som generaladvokaten har anført i punkt 99 i forslaget til afgørelse, at en medlemsstat ikke kan drage fordel af ikke at opfylde sine forpligtelser i henhold til fællesskabsretten.
- 52 Men såfremt en medlemsstat, der har tilsidesat fugledirektivet ved ikke at udlægge en lokalitet som SBO, selv om den skulle have været udlagt, kunne påberåbe sig naturtypedirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, ville den kunne opnå en sådan fordel.
- 53 Når der ikke formelt foreligger nogen akt om udlægning af en sådan lokalitet som SBO, er det nemlig særlig vanskeligt for Kommissionen i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 155 (nu artikel 211 EF) at føre en effektiv kontrol med, at medlemsstaterne følger den i naturtypedirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, fastlagte procedure, og herved i givet fald at fastslå, at de heraf flydende forpligtelser er overtrådt. Navnlig vil der foreligge en væsentlig forøget risiko for, at planer eller projekter, der ikke direkte hænger sammen med eller er nødvendige for lokalitetens forvaltning, og som forringer dennes situation, godkendes af de nationale myndigheder under tilsidesættelse af den nævnte fremgangsmåde, unddrages Kommissionens kontrol og forvolder alvorlig eller endog uoprettelig økologisk skade, i strid med de krav om beskyttelse, der gælder for denne lokalitet.
- 54 Fysiske eller juridiske personer, der har kompetence til i sager for de nationale domstole at varetage interesser, der er forbundet med naturbeskyttelse, og navnlig beskyttelse af vilde fugle, det vil først og fremmest sige miljøbeskyttelsesforeninger, kan komme ud for lignende vanskeligheder.
- 55 En sådan situation kan skabe fare for gennemførelsen af formålet med fugledirektivets artikel 4, som efter Domstolens fortolkning er at tilvejebringe en

særlig beskyttelse af vilde fugle (jf. bl.a. dom af 11.7.1996, sag C-44/95, Royal Society for the Protection of Birds, Sml. I, s. 3805, præmis 23 og 25).

- 56 Som generaladvokaten særligt har anført i punkt 102 i forslaget til afgørelse, rummer den omstændighed, at der gælder to ordninger for de områder, der er udlagt som SBO, og de områder, der skulle have været udlagt, en tilskyndelse for medlemsstaterne til at gennemføre udlægninger, i det omfang de således skaffer sig mulighed for at benytte en fremgangsmåde, som gør det muligt for dem ud fra bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder hensyn af social eller økonomisk art, på visse betingelser at vedtage en plan eller et projekt, der gør indgreb i et SBO.
- 57 Af det anførte følger, at naturtypedirektivets artikel 6, stk. 2, 3 og 4, ikke finder anvendelse på områder, der ikke er blevet udlagt som SBO, men som skulle have være udlagt.
- 58 Anbringendet om tilsidesættelse af naturtypedirektivets artikel 6, stk. 2, 3 og 4, skal derfor forkastes.
- 59 Det må herefter fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fugledirektivets artikel 4, stk. 1, idet den ikke har udlagt nogen del af lokaliteten »Basses Corbières« som SBO, og for denne lokalitet har undladt at træffe beskyttelsesforanstaltninger, der for så vidt angår deres geografiske udstrækning er tilstrækkelige.
- 60 I øvrigt frifindes Den Franske Republik.

Sagens omkostninger

- 61 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Domstolen kan dog ifølge artikel 69, stk. 3, første punktum, fordele sagens omkostninger helt eller delvis, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. Da Kommissionens påstande kun til dels er blevet taget til følge, skal sagens omkostninger fordeles.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

- 1) Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 1, i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle, idet den ikke har udlagt nogen del af lokaliteten »Basses Corbières« som særligt beskyttet område, og for denne lokalitet har undladt at træffe beskyttelsesforanstaltninger, der for så vidt angår deres geografiske udstrækning er tilstrækkelige.

2) I øvrigt frifindes Den Franske Republik.

3) Hver part betaler sine egne omkostninger.

Gulmann

Skouris

Schintgen

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 7. december 2000.

R. Grass

Justitssekretær

C. Gulmann

Formand for Sjette Afdeling