FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

fremsat den 15. februar 2000 *

I — Indledning

1. Der er flere grunde til, at Kommissionen har anlagt den foreliggende traktatbrudssag mod Den Franske Republik.

2. For det første gør den gældende, at der er sket en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 1 og 2, i direktiv 79/409/EØF om beskyttelse af vilde fugle [1] (herefter »fugledirektivet«), idet Den Franske Republik har undladt at udlægge lokaliteten »Basses Corbières« som særligt beskyttet område for visse fuglearter, der henhører under bilag I til direktivet [2], samt for visse trækfuglearter. Den Franske Republik har heller ikke truffet særlige beskyttelsesforanstaltninger for disse fugles levesteder.

3. For det andet kritiserer Kommissionen Den Franske Republik for at have tilsidesat artikel 6, stk. 2, 3 og 4, i direktiv 92/43/EØF om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter [3] (herefter »naturtypedirektivet«). Den Franske Republik beskyldes i denne forbindelse for ikke at have truffet passende foranstaltninger for at undgå forringelse af de naturlige levesteder for de arter, der er hjemmehørende i området, samt forstyrrelser — der vil kunne få alvorlige følger — af disse arter. Forringelsen hhv. forstyrrelsen er ifølge Kommissionen en følge af åbningen og driften af et kalkstensbrud på Tautavel kommunes og Vingrau kommunes områder.

II — Retsregler

1. *Fugledirektivet*

4. Det skal indledningsvis bemærkes, at fugledirektivet i henhold til artikel 1 gælder for alle vildtlevende fuglearter. For de særlige fuglearter, der er nævnt i bilag I,

* Originalsprog: tysk.

1 — Rådets direktiv af 2.4.1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103, s. 1), senest ændret ved Kommissionens direktiv 97/49/EF af 29.7.1997, EFT L 223, s. 9.

2 — I den seneste version af bilag I er der opregnet 181 specifikke fuglearter.

3 — Rådets direktiv af 21.5.1992, EFT L 206, s. 7.

og for trækfugle gælder der ifølge artikel 4 særlige (strengere) beskyttelsesforanstaltninger.

5. Niende betragtning til fugledirektivet lyder:

»Det 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 opretteIse af et samlet hele.«

For visse særlige fuglearter konkretiseres dette formål i direktivets artikel 4, der lyder:

»Artikel 4

1. For arter, som er anført i bilag 1, 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 trækruter. 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.«

2. *Naturtypedirektivet*

6. Formålet med naturtypedirektivet defineres således i artikel 2, stk. 1:

»1. Formålet med dette direktiv er at bidrage til at sikre den biologiske diversitet ved at bevare naturtyperne samt de vilde dyr og planter inden for det af medlemsstaternes område i Europa, hvor traktaten finder anvendelse.«

Men stk. 3 i samme artikel tillader dog følgende begrænsning:

»3. De foranstaltninger, der træffes efter dette direktiv, tager hensyn til de økonomiske, sociale og kulturelle behov og til regionale og lokale særpræg.«

7. Med hensyn til naturlige levesteder skelner naturtypedirektivet mellem »lokaliteter af fællesskabsbetydning« og »særlige bevaringsområder«, som dog under visse omstændigheder kan være sammenfaldende. Listen over de førstnævnte lokaliteter vedtages i henhold til artikel 4, stk. 2, tredje afsnit, af Kommissionen efter fremgangsmåden i artikel 21. De »særlige bevaringsområder« (herefter »SBVO«) fastlæg-

ges derimod af medlemsstaterne selv. Det hedder herom i artikel 1:

»I dette direktiv forstås ved:

a)-k) ...

l) *særligt bevaringsområde*: et område af fællesskabsbetydning, som medlemsstaterne har udpeget ved en retsakt, en administrativ bestemmelse og/eller en aftale...

m) og n) ...«

8. I henhold til artikel 3, stk. 1, første afsnit, første punktum, »... oprettes [der] et sammenhængende europæisk økologisk net af særlige bevaringsområder under betegnelsen Natura 2000«.

Artikel 3, stk. 1, andet afsnit, lyder: »Natura 2000-nettet omfatter ligeledes de særligt beskyttede områder, som medlemsstaterne har udlagt i medfør af direktiv 79/409/EØF.«

9. Med hensyn til genstanden og de retlige forpligtelser i et SBVO hedder det i naturtypedirektivets artikel 6:

»Artikel 6

1. For de særlige bevaringsområder iværksætter medlemsstaterne de nødvendige bevaringsforanstaltninger, hvilket i givet fald kan indebære hensigtsmæssige forvaltningsplaner, som er specifikke for lokaliteterne eller integreret i andre udviklingsprojekter, samt de relevante retsakter, administrative bestemmelser eller aftaler, der opfylder de økologiske behov for naturtyperne i bilag I og de arter i bilag II, der findes på lokaliteterne.

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.«

10. Hvad angår fugledirektivets bestemmelser om SBVO hedder det i naturtypedirektivets artikel 7:

»Artikel 7

Forpligtelserne i artikel 6, stk. 2, 3 og 4, i nærværende direktiv 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 nærværende direktivs iværksættelse eller fra den dato, hvor en medlemsstat har udlagt eller anerkendt områderne efter direktiv 79/409/EØF, hvis denne dato er senere.«

11. Disse bestemmelser præciseres således i syvende og tiende betragtning til direktivet:

»Samtlige udpegede områder, herunder dem, der er udlagt som særligt beskyttede områder eller i fremtiden vil blive det i medfør af Rådets direktiv 79/409/EØF ..., bør indgå som led i det sammenhængende europæiske økologiske net.«

»Alle planer eller projekter, der kan påvirke bevaringsmålsætningen for en sådan lokalitet væsentligt, som er udpeget eller i fremtiden vil blive det, må tages op til passende vurdering.«

III — De faktiske omstændigheder og proceduren

12. Kommissionen behandler sagen foranlediget af en klage, der er rettet mod planen om at åbne et kalkstensbrud på Tautavel kommunes og Vingrau kommunes områder i departementet Pyrénées-Orientales.

13. På lokaliteten »Basses Corbières« lever der en række særlig bevaringsværdige fuglearter, som — i hvert fald for nogle arters vedkommende — står anført i bilag I til fugledirektivet [4], frem for alt et høgeørnepar, som tilhører en art, der er truet af udslettelse [5]. Lokaliteten ligger desuden i en for hele Europa betydningsfuld trækkorridor. De franske myndigheder har optaget »Basses Corbières« på en fortegnelse over vigtige fuglebeskyttelsesområder (Zones importantes pour la conservation des oiseaux sauvages, VFO) under betegnelsen VFO LR07 med et areal på 47 400 ha. Inden for dette område har de franske myndigheder gennem en »biotopbekendtgørelse« [6] i 1991 erklæret et areal på ca. 231 ha for biotop på Tautavel kommunes og Vingrau kommunes områder, først og fremmest til beskyttelse af høgeørnen. Samtidig blev der udstedt en lignende bekendtgørelse [7] vedrørende et areal på ca. 123 ha, ligeledes beliggende på lokaliteten »Basses Corbières«. Ved en tredje bekendtgørelse [8] tilføjedes der yderligere et areal på 280 ha.

14. Kommissionen erfarede, at selskabet OMYA den 4. november 1994 havde fået tilladelse til et åbent kalkstensbrud på Tautavel kommunes og Vingrau kommunes områder samt til opførelsen af et forarbejdningsanlæg på stedet. Selskabet OMYA har siden 1968 drevet et kalkstensbrud på Tautavel kommunes område. Da dette brud inden for overskuelig tid ville være udtømt, havde selskabet indgivet ansøgning om tilladelse til brydning af kalksten på det angivne område i de nævnte kommuner, idet der på området findes kalkstensforekomster af samme art og kvalitet. Geologisk set drejer det sig om en fortsættelse af kalkstenslagene ind på et andet kommuneområde.

4 — Fugledirektivets artikel 4, stk. 1, første afsnit, er affattet således:
»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.«

5 — Ifølge Kommissionen drejer det sig navnlig om: Hieraaetus fasciatus, Ciconia nigra, Ciconia ciconia, Pernis apivorus, Milvus migrans, Milvus milvus, Neophron percnopterus, Circaetus gallicus, Circus aeruginosus, Circus cyaneus, Circus pygargus, Tetrax tetrax, Bubo bubo, Caprimulgus europaeus, Coracias garrulus, Lulluta arborea, Sylvia undata, Emberiza hortulana.

6 — Arrêté préfectoral no 774/91 af 21.5.1991.

7 — Arrêté préfectoral no 773/91 af 21.5.1991.

8 — Arrêté préfectoral no 95.0226 af 22.2.1995.

15. Modstandere af forehavendet anfægtede tilladelsen for de nationale domstole. De har nu udtømt alle nationale retsmidler. Det må formodes, at tilladelsen i sidste instans er blevet erklæret for endelig retsgyldig.

16. Kommissionen tager som udgangspunkt, at brydningen af kalksten har alvorlige følger for miljøet. Kommissionen gjorde derfor ved skrivelse af 10. november 1994 de franske myndigheder opmærksomme på forehavendet. Disse svarede ved en skrivelse af 19. september 1995. Da dette svar efter Kommissionens opfattelse ikke formåede at fjerne mistanken om et traktatbrud, indledte den traktatbrudsproceduren med sin åbningsskrivelse af 2. juli 1996. Den franske regering svarede herpå med en skrivelse af 28. november 1996 fra sin Faste Repræsentation. Ud fra indholdet af denne skrivelse nåede Kommissionen til den konklusion, at Den Franske Republik havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fugledirektivet og naturtypedirektivet, hvorfor den tilstillede den franske regering en begrundet udtalelse dateret den 19. december 1997 med en frist på to måneder til at træffe de nødvendige foranstaltninger. I sin svarskrivelse af 12. juni 1998, tilstillet Kommissionen den 22. juli 1998, henviste de franske myndigheder til en konflikt mellem modstandere og tilhængere af driften af stenbruddet i Vingrau, der havde nødvendiggjort en mægling, og anførte, at de, når denne mægling var gennemført, ville indlede en procedure med henblik på at udlægge området som SBVO i overensstemmelse med fugledirektivet.

17. Ved stævning af 14. oktober 1998, registreret på Domstolens Justitskontor den 16. oktober 1998, har Kommissionen anlagt sag mod Den Franske Republik med påstand om,

— at det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktaten, idet den ikke har udlagt lokaliteten »Basses Corbières« som særligt beskyttet område for visse fuglearter, der henhører under bilag I til direktiv 79/409/EØF og for visse trækfuglearter, der ikke er nævnt i bilag I, og i strid med nævnte direktivs artikel 4, stk. 1 og 2, heller ikke har truffet særlige beskyttelsesforanstaltninger for disse fugles levesteder; desuden har den i strid med artikel 6, stk. 2, 3 og 4, i direktiv 92/43/EØF, ikke truffet passende foranstaltninger på lokaliteten »Basses Corbières« for at undgå forstyrrelser af de arter, der er beskyttet på denne lokalitet, og forringelse af deres levesteder, hvilket kan få alvorlige konsekvenser, og som er en følge af åbningen og driften af kalkstensbrud på Tautavel kommunes og Vingrau kommunes områder

— at Den Franske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

18. Den franske regering har anmodet Domstolen — uden direkte at nedlægge

påstand herom — om at forkaste det første klagepunkt som delvist grundløst og at forkaste det andet.

19. Den franske regering anerkender, at den formelle udlægning af særligt beskyttede områder ikke blev gennemført rettidigt. Men bortset herfra har den truffet de passende foranstaltninger til at beskytte de ornitologiske interesser i området »Basses Corbières«, således at de er i overensstemmelse med fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2. Det første klagepunkt er derfor delvist grundløst.

20. Med hensyn til det andet klagepunkt gør den franske regering gældende, at projektet med kalkstensbrydningen har været genstand for en omfattende vurdering med hensyn til dets forenelighed med traktaten. Kravene i naturtypedirektivets artikel 6, stk. 3 og 4, er således opfyldt. Derfor skal det andet anbringende forkastes.

21. Domstolen har stillet parterne spørgsmål til skriftlig besvarelse. Den har anmodet begge parter om at besvare et spørgsmål, der i det væsentlige har følgende indhold: I henhold til naturtypedirektivets artikel 7 træder forpligtelserne i artikel 6, stk. 2, 3 og 4, i dette direktiv kun i stedet for forpligtelserne i fugledirektivets artikel 4, stk. 4, for så vidt angår de områder, der allerede er udlagt som *særligt beskyttede* eller anerkendt som sådanne. Men i området »Basses Corbières« var der i hvert fald ved udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist (20.2.1998) ikke udlagt noget særligt beskyttet område. Parterne anmodes derfor om at forklare, hvorfor de alligevel tager udgangspunkt i, at naturtypedirektivets artikel 6, stk. 2, 3 og 4, er anvendelig på den foreliggende sag.

22. Mens Kommissionen forklarer dette udførligt, er det den franske regerings opfattelse, at naturtypedirektivets artikel 6, stk. 2, 3 og 4, ikke kan anvendes her. Det andet klagepunkt kan derfor ikke tages til realitetsbehandling og er under alle omstændigheder grundløst.

23. Domstolen har desuden anmodet Kommissionen om nogle oplysninger vedrørende den omstændighed, at »Basses Corbières« er anført i en fortegnelse over fuglebestande for Europa, benævnt »Important Bird Areas in Europe«, såvel som oplysninger om omfanget af de enkelte særligt beskyttede områder i forhold til »vigtige fuglebeskyttelsesområder«, benævnt VFO[9], og endelig om de trækruter, som trækfuglene følger hen over området »Basses Corbières«.

9 — Zones importantes pour la conservation des oiseaux sauvages.

Kommissionen har besvaret alle disse spørgsmål udførligt ved hjælp af lister, kort og skemaer.

24. Jeg skal vende tilbage til parternes anbringender i forbindelse med de retlige spørgsmål, der rejser sig i de enkelte tilfælde.

IV — Det første klagepunkt

1. *Parternes argumenter*

25. Kommissionen gør i sit første klagepunkt gældende, at der er sket en tilsidesættelse af fugledirektivets artikel 4, endda i flere henseender. For det første har de franske myndigheder trods forpligtelsen hertil undladt at udlægge området »Basses Corbières« til et i direktivets forstand særligt beskyttelsesområde, hvilket må anses for en tilsidesættelse både af artikel 4, stk. 1, eftersom adskillige beskyttelsesværdige arter, der henhører under direktivets bilag I, er hjemmehørende i dette område, og af artikel 4, stk. 2, idet området er af betydning for trækfuglenes træk. Hvad angår andre beskyttelsesforanstaltninger i henhold til artikel 4, stk. 1, har Den Franske Republik kun delvist opfyldt denne forpligtelse. Den nationale biotopbekendtgørelse nr. 774/91 vedrører kun beskyttelse af høgeørnen. Der er ikke truffet nogen særlige beskyttelsesforanstaltninger hverken for de andre særligt beskyttelsesværdige arter, der har hjemme i området, eller for de trækfugle, der hyppigt benytter dette område.

26. Kommissionen har udtrykkeligt anført i sin replik, at det er udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist — det vil her sige den 20. februar 1998 — som er det afgørende tidspunkt for bedømmelsen af spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud. En senere udlægning af et område som særligt beskyttet område kan intet ændre herved. Men selv om man tager hensyn til de udlægninger, der blev gennemført, henholdsvis planlagt i 1999, må de særligt beskyttede områders areal anses for utilstrækkeligt, da det kun omfatter 1,35% af VFO-zonen. For at underbygge regionens betydning for beskyttelsen af fugle støtter Kommissionen sig i sin replik på et studie fra marts 1999 om udlægning af vigtige fuglebeskyttelsesområder i Frankrig (VFO). Ifølge dette bør et samlet areal på mindst 10 950 ha efter Kommissionens opfattelse udlægges som særligt beskyttet område. Det drejer sig her om områder, der er af vital betydning for rovfuglene. Derudover er områder med et samlet areal på 16 600 ha, der først og fremmest fungerer som jagtområder for rovfuglene, særligt beskyttelsesværdige og derfor egnede til at udlægges som særligt beskyttet område. I hvert tilfælde bør det som omhandlet i fugledirektivets artikel 4, stk. 4, undgås, at disse områder forringes. Kommissionen anser det samlede areal af disse beskrevne områder på i alt 27 550 ha, der svarer til 58% af VFO-zonen, for en egnet referen-

ceramme til bestemmelse af de »bedst egnede områder« til opretholdelse af de beskyttede arter. Efter lokale sagkyndiges vurdering falder det område, som kalkstensbruddet i Vingrau er planlagt til at ligge på, ind under disse beskyttelsesværdige zoner.

27. Endelig tyder høgeørnenes forsvinden fra området på, at der ikke er gjort tilstrækkeligt for at beskytte dem. Kommissionen er heller ikke blevet informeret om, at der skulle være taget skridt til at indlede en straffesag, efter at fuglene er forsvundet. Alt i alt er der ikke truffet nogen fyldestgørende beskyttelsesforanstaltninger i fugledirektivets forstand.

28. Den franske regering indrømmer, at der først for sent blev udlagt særligt beskyttede områder i fugledirektivets forstand i området »Basses Corbières« [10]. Denne forsinkelse skyldtes en konflikt mellem tilhængere og modstandere af projektet om en udvidelse af kalkstensbruddet. Modstanderne af projektet havde brugt fugledirektivet til at forhindre projektets gennemførelse, på trods af, at selv de lokale ornitologiske foreninger var af den opfattelse, at projektet var foreneligt med en beskyttelse af fuglene. De havde i øvrigt udtømt alle retsmidler inden for den nationale retsorden for at forhindre projektet; det var endt med, at Conseil d'État havde forkastet appellen og havde idømt Comité de défense de Vingrau en bøde på 10 000 FRF for unødig trætte [11].

29. Konflikten må ses på baggrund af en anspændt social situation. De kalkstensforekomster, der brydes i Tautavel, bliver forarbejdet i fabrikken i Salses. Denne fabrik sikrer direkte eller indirekte cirka 200 arbejdspladser i et område, der er præget af en høj arbejdsløshed på 17,5%, i forhold til det nationale gennemsnit på 12%. Regionens bruttonationalprodukt på 92 800 FRF ligger under det nationale gennemsnit på 122 000 FRF. Languedoc-Rousillon-regionen ligger økonomisk set på en næstsidste plads foran Korsika.

30. Konflikten mellem tilhængere og modstandere af kalkstensbruddet havde antaget et sådant omfang, at man havde indkaldt den tidligere miljøminister, fru Bouchardeau, som mægler. Situationen er endnu ikke endegyldigt afklaret.

10 — Ifølge den franske regering blev der i januar 1999 udlagt særligt beskyttede områder på de arealer, der er omfattet af biotopbekendtgørelserne nr. 773/91 og nr. 774/91. Og der er påbegyndt en procedure til udlægning af yderligere et beskyttet område med et areal på 280 ha; den går tilbage til en biotopbekendtgørelse fra 1995 (bekendtgørelse udstedt af præfekten nr. 95.0226 vedrørende Feuilla kommunes område af 22.2.1995). På tidspunktet for den mundtlige forhandling havde Kommissionen endnu ikke modtaget meddelelse herom.

11 — Dom nr. 186354 afsagt af Conseil d'État den 29.12.1997.

31. Konflikten kan ganske vist i sig selv ikke retfærdiggøre den forsinkede udlægning af særligt beskyttede områder, men kan dog forklare de franske myndigheders adfærd. Det ville ikke have været gavnligt for den sjældne høgeørnearts overlevelse at gøre fuglene til et centralt punkt i konflikten.

32. Med hensyn til den forpligtelse, der påhviler medlemsstaterne, til at udlægge særligt beskyttede områder henviser den franske regering til, at medlemsstaten råder over et vist skøn ved udpegningen af de enkelte områder. Der består heller ingen forpligtelse til, at hver VFO-zone nødvendigvis skal udlægges som særligt beskyttet område i hele sin udstrækning. Kommissionen har i sin stævning ikke angivet noget om, hvor de områder, der skulle udlægges som særligt beskyttede områder, nøjagtigt skulle placeres, når det betænkes, at VFO LR07 »Basses Corbières« drejer sig om et område på ca. 47 000 ha. Med henvisning til angivelserne i fortegnelsen over VFO-zoner i Frankrig fastslår den franske regering, at det inden for de største VFO-zoner, hvor der af og til også må regnes med tilstedeværelse af mennesker, kun var de vigtigste delområder, der egnede sig til udlægning som særligt beskyttede områder, så at sige den hårde kerne af det ornitologisk interessante område. VFO-zonen i området »Basses Corbières« omfatter to departementer [12] og udgør derfor kun en referenceramme, inden for hvilken de områder, der er bedst egnede til fuglebeskyttelse, skal fastlægges. Netop i forbindelse med rovfugle, der efter deres natur kræver et stort jagtterritorium, agter den franske regering ikke at udlægge hele området som særligt beskyttet område. Det er i øvrigt også vanskeligt at bestemme en rovfugls jagtområde helt nøjagtigt, da det er afhængigt af årstiden og de faktisk tilgængelige fødekilder. I den videnskabelige litteratur kan man finde angivelser om høgeørnens jagtterritorium lige fra 20 km^2 til 300 km^2. Kongeørnen — der først i de senere år har slået sig ned i området »Basses Corbières« — anføres at have et jagtområde på 160 km^2.

33. I denne sammenhæng henviser den franske regering også til generaladvokat Fennelly's forslag til afgørelse i sag C-166/97, der bygger på, at »man må tilskynde medlemsstaterne til at iværksætte udtømmende undersøgelser af deres nationale områder med henblik på at opfylde forpligtelsen ifølge direktivet til udlægning. Men der kommer... ikke noget ud af at hævde, at ethvert område, der bestemmes som egnet til beskyttelse af vilde fugle, nødvendigvis skal udlægges« [13].

34. Ved udlægningen af særligt beskyttede områder i området »Basses Corbières« har

12 — Pyrénées-Orientales og Aude.

13 — Jf. generaladvokat Fennelly's forslag til afgørelse af 10.12.1998 (dom af 18.3.1999, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 1719, især s. 1721, punkt 19).

de franske myndigheder udelukkende ladet sig lede af ornitologiske kriterier. Ifølge de nyeste erklæringer fra »Groupe ornithologique roussillonais (GOR)« og »Groupe de recherche et d'information sur les vertébrés et leur environnement (GRIVE)«, samt også »den økologiske balance« i vurderingen af virkningerne på lokaliteten af projektet med et kalkstensbrud på Tautavel kommunes og Vingrau kommunes områder, er »Basses Corbières« hjemsted for et klassisk mediterrant fugleliv med ynglende fugle. Bortset fra høgeørnen er disse fugle ikke sjældne. Derimod findes der adskillige retsakter vedrørende høgeørnens særlige krav på beskyttelse [14]. At den franske regering er fast besluttet på at beskytte høgeørnen, fremgår af, at der er udstedt 19 biotopbekendtgørelser, heraf 12 alene i Languedoc-Roussillon, som udtrykkeligt er udstedt med henblik på beskyttelse af høgeørnen såvel som andre arter.

35. Hvad angår andre arter i området, der af Kommissionen nævnes som beskyttelsesværdige, minder den franske regering for det første om, at store rovfugle som regel bygger rede i samme type landskaber som høgeørnen, og for det andet, at deres tilstedeværelse kan antage forskellige former. De kan således optræde som ynglende, hjemmehørende eller som trækfugle. Kriterierne for udlægning af et særligt beskyttet område tager først og fremmest hensyn til de fuglearter i fugledirektivets bilag I, der er hjemmehørende eller regelmæssigt yngler dér. Således må blå kærhøg (Circus cyaneus), dværgtrappe (Tetrax tetrax) og ellekrage (Coracias garrulus) anses for kun lejlighedsvis at yngle i området.

36. Hvad angår trækfuglene — uanset om de står opført i fugledirektivets bilag I eller ej — må det betænkes, at området snarere er et trækområde end en lokalitet på trækruterne, hvor fuglene opholder sig eller tager føde til sig. Visse arter, såsom den hvide stork (Ciconia ciconia), den sorte stork (Ciconia nigra), sort glente (Milvus migrans) og hedehøg (Circus pygargus) kan iagttages, mens den holder rast eller tager føde til sig, men der findes ikke nogen større samlingsplads i »Basses Corbières«, sådan som det ses ved strandsøerne. Derudover påvirkes overflyvningen af »Basses Corbières« af vindforholdene. Når der blæser en brise fra havet i sydøst-nordvestgående retning, tvinger vinden fuglene til at flyve op over den første bjergryg. Derimod flytter en nordvest-sydøstgående

14 — Jf. direktiv 79/409, bilag I; Berner-konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder, bilag II (jf. Rådets beslutning 82/72/EØF af 3.12.1981, EFT L 38 af 10.2.1982, s. 1); høgeørnen er ifølge den franske regering lige som andre rovfugle fredet i henhold til naturbeskyttelsesloven af 10.7.1976.

vind flyveruten ud til udløberne uden for VFO-zonen og kan endda helt afbryde fuglenes flyvning. Desuden er der, så vidt det er den franske regering bekendt, ikke foretaget nogen videnskabelig tælling af trækfugle over »Basses Corbières«, således at der ikke kan gives nogen pålidelige oplysninger om antallet af fugle, der regelmæssigt passerer dette område. Der er derfor et videnskabeligt grundlag for, at Den Franske Republik i sin fuglebeskyttelsespolitik i »Basses Corbières« først og fremmest har koncentreret sig om høgeørnen, idet der hermed også tages hensyn til de øvrige i området hjemmehørende fuglearter.

37. Blot for området »Basses Corbières« er der udstedt hele tre biotopbekendtgørelser. Disse beskytter fire ynglepladser for høgeørne, hvoraf to ligger på Tautavel kommunes og Vingrau kommunes områder og to på kommunerne Maury's, Vlanèzes' og Raziguières' områder. Endelig gælder beskyttelsen en lokalitet på Feuilla kommunes område i departementet Aude med et areal på 280 ha. Det fremgår udtrykkeligt af biotopbekendtgørelsernes tekst og af bilagene til hver af dem, at de ud over at beskytte høgeørnen også gælder for mindst 13 andre arter, der i henhold til fugledirektivets bilag I skal beskyttes [15].

15 — Circaetus gallicus, Aquila chrysaetos, Caprimulgus europaeus, Anthus campestris, Sylvia undata, Pyrrhocorax pyrrhocorax, Emberiza hortulana, Bubo bubo, Pernis apivorus, Milvus migrans, Circus pygargus, Lullula arborea, Falco peregrinus.

2. *Vurdering*

38. Hvad angår det første anbringende i det første klagepunkt om den manglende udlægning, trods forpligtelsen hertil, af særligt beskyttede områder i »Basses Corbières«, er det overflødigt at foretage en abstrakt undersøgelse af de forpligtelser, som påhviler den franske regering, eftersom den udtrykkeligt har indrømmet sin forsømmelse. Da det for at fastslå, om der foreligger traktatbrud, kommer an på situationen ved udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist [16], kan en senere udlægning af områder som særligt beskyttede områder heller ikke råde bod på tilsidesættelsen. Da det første anbringende drejer sig om den formelle udlægning, kommer det her heller ikke an på indholdet af biotopbekendtgørelserne. Konstateringen af et traktatbrud på grund af tilsidesættelse af de forpligtelser, der følger af fugledirektivets artikel 4, stk. 1, kan altså allerede gøres på dette grundlag, uden at der behøver foretages en evaluering af den geografiske placering og størrelsen af de arealer, der burde have været udlagt som særligt beskyttede områder.

39. Anderledes forholder det sig med det andet anbringende i første klagepunkt, nemlig undladelsen af have truffet beskyttelsesforanstaltninger med hensyn til levestederne for de i fugledirektivets bilag I anførte arter, som foreskrevet i artikel 4,

16 — Jf. dom af 25.11.1999, sag C-96/98, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 8531, præmis 19.

stk. 1, første punktum. Artikel 4, stk. 1, pålægger medlemsstaterne at træffe særlige beskyttelsesforanstaltninger, og udlægningen som *særligt beskyttede områder* er — selv om den fremhæves (»navnlig«) — kun én af disse. I henhold til artikel 4, stk. 2, gælder der en lignende ordning (»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«.

40. Det er ubestridt, at en række af de i fugledirektivets bilag I opførte fuglearter er hjemmehørende i »Basses Corbières«. Uenigheden mellem parterne drejer sig højst om enkelte arter, hvor det først og fremmest er spørgsmålet om, hvorvidt de pågældende arter er hjemmehørende, lejlighedsvis ynglende eller trækfugle i dette område, der bedømmes forskelligt. Både Kommissionen og den franske regering baserer deres påstande på ornitologisk sagkundskab, og det tilkommer ikke Domstolen at sætte sin egen vurdering i stedet for disse vurderinger.

41. For så vidt angår arter, der er nævnt i bilag I, kommer den særlige beskyttelsesstatus i fugledirektivets artikel 4, stk. 1, dem til gode allerede ud fra en rent juridisk bedømmelse. Bestemmelsen sondrer netop ikke efter fuglenes særlige levevis eller deres biologiske klassifikation, men henviser under ét til opregningen i bilag I.

42. Med henblik på den videre undersøgelse kan og må det antages, at et antal på mellem 10 og 20 forskellige fuglearter, som står opført i fugledirektivets bilag I, er hjemmehørende i »Basses Corbières«. Særlig opmærksomhed fortjener efter parternes enige vurdering rovfuglene og blandt disse særligt høgeørnen som en art, der er truet af udslettelse i Europa. Begge sagens parter har da også i denne henseende givet høgeørnen en fremtrædende plads i deres argumentation. Men Kommissionens kritik går mere i retning af, at de franske myndigheder har forsømt at tage hensyn til alle andre beskyttelsesværdige arter.

43. Det skal derfor først undersøges, om der er truffet »særlige beskyttelsesforanstaltninger« for disse beskyttelsesværdige arter. Ved bedømmelsen af dette spørgsmål kan det være af betydning, om de beskyttelsesforanstaltninger, der måtte være blevet truffet, har været egnede og tilstrækkelige. Derfor skal der foretages en sammenligning med trækfuglearter, som ikke er nævnt i fugledirektivets bilag I, med hensyn til de i artikel 4, stk. 2, konkret nævnte forhold. Som beskyttelsesforanstaltninger i bestemmelsens forstand kommer de af den franske regering anførte biotopbekendtgø-

relser nr. 773/91, 774/91 og 95.0226 fra 1991 og 1995 i betragtning. Med et areal på henholdsvis 123, 231 og 280 ha foreligger der i »Basses Corbières« et samlet areal på 634 ha, der har en særstatus med hensyn til beskyttelse af fugle. Biotopbekendtgørelse nr. 773/91 og nr. 774/91 er næsten ens affattet, mens ordlyden af bekendtgørelse nr. 95.0226 afviger fra de andre. Det er fælles for alle tre bekendtgørelser, at de udlagte biotoper udtrykkeligt i deres overskrift anfører høgeørnen [17]. I betragtningerne til bekendtgørelse nr. 773/91 og nr. 774/91 defineres den genstand, der skal beskyttes, ganske vist som »høgeørnen og de andre fredede arter, der står opført på listen i bilaget til bekendtgørelsen«. Listerne indeholder en opregning af henholdsvis 41 [18] og 38 [19] fuglearter, hvoraf cirka en tredjedel er anført i fugledirektivets bilag I [20]. Selv om det med henblik på den foreliggende sag kun er af underordnet betydning, er det dog værd at bemærke af hensyn til en fuldstændig beskrivelse af de dyrearter, som biotopbekendtgørelserne beskytter, at også andre dyr end fuglearter er nævnt i bilaget til biotopbekendtgørelserne, som f.eks. insektædere (pindsvin), flagermus, gnavere og kødædere.

44. Biotopbekendtgørelse nr. 95.0226 indeholder i artikel 1 en tilsvarende beskrivelse af den genstand, der skal beskyttes. Også dér er der tale om »høgeørnen og de arter, som står anført på den liste, der er vedføjet nærværende bekendtgørelse«.

45. Beskyttelsesforanstaltningerne for de angivne fugle- og dyrearter er beskrevet forskelligt i bekendtgørelserne fra 1991 og den fra 1995. Biotopbekendtgørelserne fra 1991 forbyder udtrykkeligt enhver indtrængen på området, især i form af bjergbestigning, i perioden 15. januar til 30. juni. Undtagelser fra dette forbud kan kun gives til grundejernes vedligeholdelse af terrænet samt til bestemte aktiviteter, der tjener til at beskytte fuglene. Desuden er ethvert indgreb i integriteten af biotopens biologiske balance forbudt. Også fra dette generelle forbud er der imidlertid fastsat begrænsede undtagelser i forbindelse med bevaringsforanstaltninger for ørnene og opretholdelse af den offentlige sikkerhed og orden. Brug af ild samt enhver form for forurening er forbudt.

46. Bekendtgørelse nr. 774/91 giver udtrykkeligt selskabet OMYA tilladelse til at opføre en landskabsafskærmning [21] til oplagring af overjord. Der er med tilladelsen forbundet en forpligtelse til at beplante volden med planter, der er hjemmehørende i området.

17 — Jf. artikel 1 i hver af biotopbekendtgørelserne.

18 — Jf. bekendtgørelse nr. 773/91.

19 — Jf. bekendtgørelse nr. 774/91.

20 — Jf. fugledirektivets bilag I, som affattet ved Kommissionens direktiv 91/244/EØF af 6.3.1991, EFT L 115, s. 41.

21 — Der menes vel en afskærmning i form af en jordvold.

47. I biotopbekendtgørelse nr. 95.0226 er beskrivelsen af de forbudte aktiviteter væsentligt mere detaljeret. Der er forbud mod bestemte handlinger, såsom at nedtrampe vegetationen eller at rive den op, at færdes på området uden for vejene, kørsel med motorcykel eller cykel osv. Den detaljerede opregning af de forbudte aktiviteter betyder imidlertid ikke ubetinget en mere intensiv beskyttelse end den, biotopbekendtgørelse nr. 773/91 og nr. 774/91 giver. Blot er forbuddene dér formuleret mere generelt.

48. Her er det ikke ubetinget afgørende at finde frem til forskellene i beskyttelsesniveauet i biotopbekendtgørelserne. Det afgørende er spørgsmålet om, hvorvidt der er sikret en tilstrækkelig beskyttelse for de i området hjemmehørende fugle, der i henhold til fællesskabsretten skal anses for beskyttelsesværdige. Spørgsmålet kan vel besvares bekræftende. Samtlige påbud og forbud i biotopbekendtgørelserne kommer faunaen og floraen i de beskyttede regioner til gode. Begrænsningen til perioden 15. januar — 30. juni i bekendtgørelse nr. 773/91 og nr. 774/91 og det udtrykkelige forbud mod bjergbestigning i denne periode er ganske vist indført for at beskytte høgeørnens redepladser og ynglетid. Alligevel får også andre arter og især rovfugle med lignende redevaner gavn af beskyttelsen. Et iøjnefaldende eksempel på denne påstand er, at kongeørnen har slået sig ned i regionen *efter* udstedelsen af biotopbekendtgørelserne.

49. Kommissionens påstand om, at biotopbekendtgørelserne ensidigt kun tager sigte på beskyttelse af høgeørnene, må derfor forkastes. Både høgeørnens fortrinsstilling og den deraf følgende materielle beskyttelse af de øvrige fredede arter virker rimelige.

50. Når Kommissionen henviser til, at den franske regering under den administrative procedure kun havde givet meddelelse om biotopbekendtgørelse nr. 774/91, men ikke om bekendtgørelse nr. 773/91 og nr. 95.0226, må det bero på en misforståelse, eftersom tilladelsen til kalkstensbruddet på Tautavel kommunes og Vingrau kommunes områder ubestridt var anledning til proceduren, og biotopbekendtgørelse nr. 774/91 netop også omfatter denne lokalitet. Efter at kritikken blev udvidet til hele området »Basses Corbières«, fik den franske regering grund til at anføre samtlige de foranstaltninger, der er truffet på dette område. Der er i hvert fald intet, der hindrer Domstolen i at få kendskab til samtlige de beskyttelsesforanstaltninger, der er truffet i området »Basses Corbières«.

51. Kommissionen er af den opfattelse, at beskyttelsesforanstaltningernes utilstrækkelighed bevises af, at der forsvandt en høgeørn (han) fra klinterne ved Vingrau i 1998 [22], og endnu en her for nylig [23]. Også

22 — Ifølge Kommissionens sagsfremstilling i april 1998.
23 — Récemment.

fra en anden lokalitet beliggende inden for det område, som er omfattet af biotopbekendtgørelse nr. 773/91, er der forsvundet et høgeørnepar.

52. For det første kan det, som den franske regering rammende har gjort gældende, ikke udelukkes, at naturlige årsager er ansvarlige for fuglenes forsvinden. For det andet har den franske regering gjort gældende, uden at det er blevet bestridt, at en høgeørn er blevet set over klinterne ved Vingrau i juni 1999. I øvrigt udtrykker begge parter håb om, at høgeørnene igen vil slå sig ned på de kendte redesteder, Kommissionen med henblik på at fastholde påstanden om, at der er behov for beskyttelse, og den franske regering for at dokumentere, at beskyttelsesniveauet har et tilstrækkeligt omfang.

53. Høgeørnenes tidsforskudte forsvinden synes ikke ubetinget at tale imod, at biotopbekendtgørelserne er egnede til at beskytte dyrene, i og med at et kongeørnepar for nylig har slået sig ned, hvilket taler for en temmelig uberørt lokalitet, henholdsvis for et uforstyrret miljø.

54. Kommissionen synes i øvrigt at nære en vis tvivl om, hvorvidt høgeørneparrets udebliven fra dets sædvanlige ynglepladser skyldes miljøfaktorer, eftersom den implicit kræver af den franske regering, at den indleder en strafferetlig undersøgelse på grund af dyrenes forsvinden.

55. Man vil således kunne drage den konklusion, at de biotoper, der er etableret gennem bekendtgørelsen er et egnet middel til at beskytte høgeørnen *og* de andre beskyttelsesværdige fugle, der er hjemmehørende på den egn. I tilknytning hertil rejser der sig imidlertid det spørgsmål, om disse foranstaltninger er truffet i et passende omfang.

56. Både under den administrative procedure og i stævningen har Kommissionen rejst den generelle kritik, at der ikke er truffet egnede beskyttelsesforanstaltninger i området »Basses Corbières«. Med hensyn til det forhold, at der ikke er udlagt særligt beskyttede områder, er den generelle kritik berettiget på grund af den totale mangel på sådanne foranstaltninger. Derimod er det problematisk, når der eksisterer visse foranstaltninger, at efterprøve, om omfanget er tilstrækkeligt, navnlig når stævningen ikke indeholder nogen nærmere angivelser af, *hvilke foranstaltninger* på *hvilket* nøje præciseret geografisk *område* der burde have været truffet.

57. Et første holdepunkt her er naturligvis betegnelsen VFO LR07. Med hensyn til forholdet mellem en VFO-zone og udlægningen af særligt beskyttede områder har Domstolen allerede fastslået, at de ikke

nødvendigvis behøver være sammenfaldende. »Det må herved fastslås, at den omstændighed alene, at den pågældende lokalitet er blevet optaget i VFO-fortegnelsen, ikke beviser, at den skal udlægges som SBVO« [24]. Først i replikken har Kommissionen med støtte i en undersøgelse fra marts 1999 udpeget visse regioner inden for VFO LR07, der burde have været udlagt som særligt beskyttede områder eller stadig venter på at blive udlagt.

58. For at kunne tage stilling til, om de særlige beskyttelsesforanstaltninger, der er truffet i form af biotopbekendtgørelser — bortset fra den manglende udlægning af særligt beskyttede områder — opfylder de retlige krav, må man først anlægge en målestok herfor. Til dette formål kan man passende foretage en analog anvendelse af retspraksis vedrørende forholdet mellem en VFO-zones geografiske udstrækning og den påbudte udlægning af særligt beskyttede områder. Både i sag C-166/97 [25] og i sag C-96/98 [26] kritiserede Kommissionen den franske regering for ikke at have udlagt tilstrækkeligt store arealer som særligt beskyttede områder inden for vigtige fuglebeskyttelsesområder (VFO). I begge sager endte det med, at Den Franske Republik blev dømt på dette særlige punkt. Det skal dog bemærkes, at Den Franske Republik i begge tilfælde i princippet havde indrømmet forsømmelsen.

59. I sag C-166/97 var et areal på 21 900 ha ved Seinens udmunding blevet anerkendt som VFO-zone. Desuden måtte man tage udgangspunkt i, at 7 800 ha af udmundingsområdet var blevet optaget i den europæiske ornitologiske fortegnelse »Important Bird Areas in Europe«, der udkom i 1989. Udlægningen af et areal på 2 750 ha som særligt beskyttet område var ikke tilstrækkeligt i dette tilfælde.

60. Anderledes forholdt det sig i sag C-96/98. Her var 77 900 ha i området le Marais poitevin blevet erklæret for et vigtigt fuglebeskyttelsesområde (VFO). I den europæiske ornitologiske fortegnelse »Important Bird Areas in Europe« var området le Marais poitevin blevet optaget med 57 830 ha. På det for traktatbrudssagen afgørende tidspunkt var et areal på 26 250 ha blevet udlagt som særligt beskyttet område. Som følge af yderligere udlægninger omfattede arealet for de særligt beskyttede områder i april 1996 33 742 ha. Under sagen blev der annonceret en yderligere udlægning på 15 000 ha. Domstolen fastslog uden nærmere at specificere, hvilke områder der skulle udlægges, at der var sket en tilsidesættelse af direktivet, hvad den franske regering da også havde indrømmet.

61. Af begge disse domme kan man formentlig drage den konklusion, at det talmæssige misforhold i den her foreliggende sag mellem den geografiske udstrækning af VFO LR07 og det areal for særligt beskyttede områder, der er beskyttet gennem biotopbekendtgørelserne, tyder på en tilsidesættelse. Som bekendt blev VFO-zonen »Basses Corbières« anerkendt med et areal

24 — Jf. dom i sag C-166/97, Kommissionen mod Frankrig, nævnt i fodnote 13, præmis 42.

25 — Jf. dom af 18.3.1999 i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt i fodnote 13.

26 — Jf. dom af 25.11.1999 i sagen Kommissionen mod Frankrig, nævnt i fodnote 16.

på 47 400 ha. I den europæiske ornitologiske fortegnelse »Important Bird Areas in Europe«, er »Corbières« i Languedoc-Roussillon optaget med 150 000 ha. Ganske vist omfatter det, der kaldes Corbières, både VFO LR07 »Basses Corbières« og VFO LR06 »Hautes Corbières«. Alligevel må disse talsammenligninger tages med forsigtighed, da summen af arealerne VFO LR07 og VFO LR06 udgør 122 150 ha [27], hvorimod det område, der er optaget i fortegnelsen »Important Bird Areas in Europe«, er sat til 150 000 ha, altså en forskel på cirka 27 000 ha. Over for disse arealer står de arealer på i alt 680 ha, der er udlagt som særligt beskyttede områder ved biotopbekendtgørelserne. Dette svarer til en procentsats på 1,35%.

62. Det skal dog ikke glemmes, at den franske regering under retssagen har givet udtryk for det standpunkt, at den har opfyldt samtlige de forpligtelser, der påhviler den i henhold til fugledirektivet, idet den i »Basses Corbières«, ganske vist for sent, udlagde områder, som arealmæssigt er identiske med de områder, der er beskyttet ved de tre biotopbekendtgørelser. For at kunne anlægge en objektiv målestok for, om denne størrelsesorden kan være en tilfredsstillende opfyldelse af en medlemsstats forpligtelser, kan det være nyttigt at betragte de områder, der allerede tidligere er blevet udlagt som særligt beskyttede områder, i forhold til de zoner, der betegnes som VFO. For at kunne danne sig en generel forestilling om den inddeling, som »Ligue pour la protection des oiseaux« (LPO) har foretaget af VFO-zoner i Frankrig, må man vide, at der ifølge en undersøgelse fra 1995 findes 285 VFO-zoner. Alt efter deres betydning for fuglelivet har LPO opstillet en klassifikation i syv kategorier. Inddelingen ser således ud:

— Klasse A med 6 VFO-zoner af helt usædvanlig stor ornitologisk interesse

— Klasse A med 27 VFO-zoner af usædvanlig stor ornitologisk interesse

— Klasse B med 21 VFO-zoner af meget stor ornitologisk interesse

— Klasse C med 32 VFO-zoner af stor ornitologisk interesse

— Klasse D med 42 VFO-zoner af gennemsnitlig stor ornitologisk interesse

— Klasse E med 65 VFO-zoner af betydelig ornitologisk interesse

27 — VFO LR06 anslås til at være på 74 750 ha, og VFO LR07 til 47 400 ha.

— Klasse F alle øvrige VFO-zoner af ikke ubetydelig ornitologisk interesse.

63. Udlægningen af et område som særligt beskyttet område kan altså afhænge af, hvilken klasse områderne er placeret i. Efter anmodning fra Domstolen har Kommissionen stillet en oversigt til rådighed, der viser, i hvilket omfang der er blevet udlagt særligt beskyttede områder i VFO-klasse C og lavere klasser. Det fremgår af tabellen, at i nogle VFO-zoner er op til 80%, 90%, ja helt op til 100% blevet udlagt som særligt beskyttede områder. I én region, »estuaires du Trieux et du Jaudy« går det udlagte særligt beskyttede område endda ud over grænserne for VFO-zonen. En høj procentandel udlagte arealer hænger heller ikke nødvendigvis sammen med VFO-zonens størrelse. Den 84 000 ha store VFO-zone i klasse D i »Parc national des Cévennes« blev udlagt 100% som særligt beskyttet område. Omvendt findes der også ganske små procentdele udlagte områder, som f.eks.

— 0,58% i en VFO-zone i klasse D (Barthes de l'Adour)

— 1,91% i en VFO-zone i klasse E (Penes du Moulle de Jaut)

— 0,32% i en VFO-zone i klasse F (Fresnes-en-Woëvre — Mars-la-Tour)

— 0,83% i en VFO-zone i klasse D (plateau de l'Arbois, garrigues de Lançon et chaîne des côtes)

— 0,21% i en VFO-zone i klasse D (lac Léman)

— 0,45% i en VFO-zone i klasse E (Basse-Ardèche).

I klasse C finder man, bortset fra området »Basses Corbières«, der er angivet med 0,76%, procentdele såsom:

— 43,77% (baie de Saint-Brieuc)

— 72,12% (montagne de la Clape)

— 96,09% (cap Gris-Nez)

— 82,42% (estuaires picards: baies de Somme et d'Authie)

— 11,83% (traicts et marais salants de la Presqu'île guérandaise)

— 37,5% (îles d'Hyères)

— 31,53% (Hauts-Plateaux du Vercors et forêt des Coulmes)

— 78,11% (parc national de la Vanoise).

Denne sammenligning af tallene kan i første omgang være et indicium for, at der ikke er udlagt et tilstrækkeligt stort areal som særligt beskyttede områder i »Basses Corbières«. Men for at undgå at drage en overilet konklusion heraf, må det ikke overses, at det kun er 64 af de 199 VFO-zoner i klasse C, D og F, der figurerer i den liste, Kommissionen har stillet til rådighed. Det er kun en tredjedel af disse VFO-zoner. Der er altså meget, der taler for, at der i langt den største del af de eksisterende VFO-zoner — rundt regnet to tredjedele — ikke er blevet udlagt nogen særligt beskyttede områder. Derfor er tallene i sig selv vel ikke noget bevis for et traktatbrud.

64. Det kommer således an på, hvorvidt Kommissionen har kunnet overbevise om, hvilke beskyttelsesforanstaltninger af større omfang der burde have været truffet. Først i replikken angav Kommissionen [28] konkrete områder, der efter dens opfattelse kunne egne sig særlig godt til udlægning som særligt beskyttede områder. På et tidligere stadium i sagen var den åbenbart ikke i stand til at fremkomme med en konkret beskrivelse af den handlemåde, som den anså for påkrævet. At lade en domfældelse i en traktatbrudssag hvile på en abstrakt kritik af, at man har undladt at træffe særlige beskyttelsesforanstaltninger, alt imens der faktisk blev truffet visse — ikke altid tilstrækkelige — foranstaltninger, er problematisk.

65. Selv om altså en sammenligning af arealet af VFO-zonerne med de områder, der er beskyttet af biotopbekendtgørelserne, kan være et indicium for de trufne foranstaltningers utilstrækkelighed med hensyn til den geografiske udstrækning, tillader den ikke i sig selv at slutte, at der foreligger et traktatbrud.

66. Der er behov for flere momenter, der kan gøre det klart, hvor og for hvilke arter beskyttelsen er utilstrækkelig. På denne baggrund er Kommissionens anbringende relevant, når den siger, at de franske myndigheder ikke har taget tilstrækkeligt hensyn til de trækfugle, der færdes i området »Basses Corbières«.

28 — Med støtte i en undersøgelse foretaget af GOR i marts 1999.

67. På dette punkt kan man vel anse det for godtgjort, at der ikke var blevet truffet nogen særlige foranstaltninger for trækfugle på det for traktatbrudssagen afgørende tidspunkt, hverken i form af udlægning af særligt beskyttede områder eller gennem andre særlige beskyttelsesforanstaltninger. Det fremgår ikke af biotopbekendtgørelserne, at de giver trækfuglene en særskilt beskyttelse.

68. Fugledirektivets artikel 4, stk. 2, kræver ganske vist »tilsvarende foranstaltninger« [29] med hensyn til »regelmæssigt tilbagevendende trækfuglearter ..., for så vidt angår de pågældende arters yngle-, fjerskifte- og overvintringsområder samt rasteområderne inden for deres trækruter«. Kommissionen har ved hjælp af kort påvist, at »Basses Corbières« må anses for en trækrute for trækfuglene, hvilket da heller ikke i det væsentlige bestrides af den franske regering. Kommissionen har imidlertid end ikke hævdet, at »Basses Corbières« udgør yngle-, fjerskifte- eller overvintringsområder. For at der kunne blive tale om et særligt beskyttelsesbehov i direktivets forstand, måtte det i det mindste dreje sig om trækfuglenes »rastepladser«. Den franske regering gør gældende, at der ikke findes nogen områder i »Basses Corbières«, der kan betegnes som »rastepladser«. Navnlig findes der ingen særlige samlingspladser, som dem man finder ved strandsøerne.

69. Det kan nævnes som en biting, at den franske regering har indrømmet, at der lejlighedsvis kan iagttages storke, sorte glenter og hedehøge, der holder rast eller indtager føde. Det er karakteristisk, at det ved disse fuglearter drejer sig om fugle fra fugledirektivets bilag I, hvis blotte tilstedeværelse i et område giver anledning til særlige beskyttelsesforanstaltninger.

70. I øvrigt mangler Kommissionen helt at give en henvisning til, om og i så fald hvor der findes rastepladser for trækfugle. På denne baggrund ville man allerhøjst ud fra den totale mangel på særlige beskyttelsesforanstaltninger for trækfugle kunne slutte, at der foreligger et traktatbrud fra medlemsstatens side. Alligevel kan den omstændighed, at et område ligger på en af trækfuglenes ruter, ikke være tilstrækkelig til at udløse de forpligtelser, der påhviler en medlemsstat i henhold til fugledirektivets artikel 4, stk. 2.

71. Desuden kræves det, at der foreligger flere af de i artikel 4, stk. 2, nævnte omstændigheder, for at en medlemsstat er forpligtet til at handle. Derfor må det på fugledirektivets artikel 4, stk. 2, baserede

29 — Særlige beskyttelsesforanstaltninger og særligt beskyttede områder.

klagepunkt om manglende beskyttelsesforanstaltninger for trækfugle forkastes.

72. Inden for rammerne af det første klagepunkt er det således kun beskyldningen om at have forsømt at udlægge særligt beskyttede områder i henhold til fugledirektivets artikel 4, stk. 1, der fører til, at der kan fastslås et traktatbrud.

V — Det andet klagepunkt

1. *Parternes argumenter*

73. Kommissionen gør med det andet klagepunkt gældende, at Den Franske Republik ikke har truffet egnede foranstaltninger for at forhindre forstyrrelser af de i »Basses Corbières« hjemmehørende fuglearter eller forringelser af deres levesteder. De forpligtelser, der følger af fugledirektivets artikel 4, stk. 4, må også gælde for områder, der i strid med direktivets artikel 4, stk. 1 og 2, ikke er blevet udlagt som særligt beskyttede områder.

74. I betragtning af, at forpligtelserne i henhold til naturtypedirektivets artikel 6, stk. 2, 3 og 4, fra og med dette direktivs anvendelsestidspunkt, dvs. fra den 10. juli 1994, er trådt i stedet for dem, der følger af fugledirektivets artikel 4, stk. 4, første punktum, skal bestemmelserne i naturtypedirektivets artikel 6, stk. 2, 3 og 4, efter Kommissionens opfattelse også anvendes på det foreliggende tilfælde. Åbningen og driften af kalkstensbruddet har fundet sted under tilsidesættelse af disse bestemmelser.

75. Driften medfører betydelige forstyrrelser. Den forårsager en forringelse af høgeørnens jagtterritorium, hvad der især kan føre til problemer i den periode, hvor ungerne vokser op. Men derudover medfører kalkstensbrudsdriften en visuel og akustisk forurening. Navnlig kan støj og elektriske ledninger udgøre en risiko for ørnene.

76. De franske myndigheder har ganske vist henvist til, at kalkstensbruddet fik driftstilladelsen på betingelser, der svarede til kravene i naturtypedirektivets artikel 6, stk. 3, efter at der var gennemført en omfattende vurdering af virkningerne på lokaliteten. På grundlag af undersøgelsen blev der truffet kompensationsforanstaltninger for at mindske virksomhedens ind-

virkning på det naturlige miljø. Kommissionen har dog aldrig fået adgang til vurderingen. De informationer, Kommissionen har fået meddelt, er således ikke tilstrækkelige til at kunne bedømme, om godkendelsesproceduren lever op til kravene i naturtypedirektivets artikel 6, stk. 2, 3 og 4. Forsøget på efterfølgende at retfærdiggøre forløbet kan derfor ikke afhjælpe tilsidesættelsen af bestemmelserne.

77. I sin replik henviser Kommissionen udtrykkeligt til, at de stedfundne undersøgelser ikke kan leve op til de fællesskabsretlige krav og er ufuldstændige. Den franske regering taler ifølge Kommissionen i øvrigt også kun om forsigtighedsforanstaltninger (mesures de précaution) og ikke om kompensationsforanstaltninger (mesures compensatoires), som foreskrevet i direktivet.

78. Den franske regering anfører for det første, at Kommissionen ikke har fremlagt nogen beviser for, at kalkstensbruddet medfører betydelige forstyrrelser for høgeørneparret eller andre fredede fugle. Den franske regering gør gældende, at

a) ingen videnskabelig undersøgelse er kommet til den konklusion, at virksomheden skulle kunne påvirke de fredede arter, og særlig høgeørnen, i væsentlig grad

b) der forud for driften af bruddet er foretaget en omfattende vurdering af virkningerne på lokaliteten, som nåede frem til det resultat, at der ikke kunne forventes nogen væsentlig påvirkning af miljøet

c) der forebyggende er truffet vigtige foranstaltninger for at forhindre en eventuel negativ indvirkning på miljøet.

Ad a)

79. Allerførst minder den franske regering om, at kalkstensbruddet har været i drift på Tautavel kommunes område siden 1968. Høgeørnene har i alle disse år haft redepladser på klinterne ved Vingrau tilsyneladende uden at lade sig forstyrre.

80. Allerede i forbindelse med udstedelsen af biotopbekendtgørelsen udfoldede den franske regering bestræbelser for at frede større områder for at undgå, at ørnenes

redepladser blev forstyrret af bjergbestigere. I øvrigt var de lokale naturfredningsforeninger blevet inddraget i planlægningen af kalkstensbruddets udvidelse for at forhindre, at redepladserne blev forstyrret.

81. Videnskabelige undersøgelser på nationalt plan har vist, at høgeørnen på den ene side nok er truet af mennesket, men at der i lige så høj grad findes naturlige årsager, der truer den. Således har man i de seneste år f.eks. blandt unge ørne kunnet iagttage en usædvanlig høj dødelighed, der tilskrives, at rovfuglene angribes af en parasit (Trichomonas columbiae).

82. De elektriske ledninger til driften af kalkstensminen er i øvrigt blevet nedlagt under jorden, således at de ikke kan udgøre nogen akut fare for fuglene. For at mindske en eventuel støjforurening er der opført en landskabsvold. Det fremgår af den vurdering af virkningerne på lokaliteten, der blev foretaget forud for godkendelsen, at næsten alle dyrene er i stand til at vænne sig til støj, hvad bl.a. minedriften i Tautavel er et bevis på.

83. Der kræves stor forsigtighed ved fastsættelsen af høgeørnens jagtterritorium. Det er af en størrelsesorden, der ikke tillader at konkludere, at driften i kalkstensbruddet kan forstyrre ørnenes levesteder »i betydelig grad«. Stenbruddet og de dertil hørende faciliteter optager et areal på 30 ha, hvorimod VFO-zonerne i »Basses Corbières« strækker sig over 47 000 ha.

Ad b)

84. For det første bestrider den franske regering Kommissionens påstand om, at ingen alternative løsninger til projektet er blevet undersøgt. Både selskabet OMYA og de franske myndigheder har undersøgt mulige alternativer. De af Kommissionen nævnte kalkforekomster i Salses-Opoul er væsentlig ringere end dem i Vingrau-Tautavel. Mens man ved en brydning af forekomsterne i Salses-Opoul må regne med, at de vil være udtømt efter otte-ni år, er der nu givet tilladelse for 30 år til brydning i Vingrau-Tautavel. Der findes altså ingen alternativer.

85. Herudover er der i overensstemmelse med gældende fransk ret foretaget en kompleks vurdering af virkningerne på lokaliteten. Undersøgelsen bygger på otte forundersøgelser (geologiske, hydrologiske, vedrørende forløbet af minegangene, akustiske forstyrrelser, vindyrkning, støvned-

slag og naturmiljø). Samtlige rapporter er udarbejdet før det afgørende anvendelsestidspunkt for naturtypedirektivet, dvs. før den 10. juli 1994. Conseil d'État har udtrykkeligt taget stilling til rapporternes omfang og indhold og er kommet til den konklusion, at vurderingen af virkningerne på lokaliteten er blevet gennemført i tilfredsstillende omfang i henhold til kravene i medlemsstatens ret.

86. Alle de af Kommissionen nævnte mulige kilder til forstyrrelse af fuglenes levesteder, forårsaget af støj, elektriske ledninger og forringelse af rovfuglenes jagtterritorium er blevet undersøgt.

Ad c)

87. Endelig er der blevet vedtaget en række forebyggende foranstaltninger. Til beskyttelse af ørnenes jagtterritorium skal der indrettes vandhuller, og der skal vedligeholdes nogle engområder, som kan øge bestanden af småvildt. Selskabet OMYA har udtrykkeligt forpligtet sig til at realisere de lokale ornitologers forslag om at udsætte mindre dyr i området for at øge ørnenes fødekilder. Der er planlagt udsætning af harer.

88. Til beskyttelse af det tilgrænsende naturlige miljø er der opført en landskabsvold. Denne kan dæmpe både visuelle og akustiske forstyrrelser. Alle disse foranstaltninger indgår i en samlet plan til pleje af det naturlige miljø. Således er heller ikke de landskabsforandringer, der følger med driften af kalkstensbruddet, irreversible. Det er pålagt lederen af stenbruddet at genoprette områdets natur, når brydningen er slut.

89. Til afklaring af terminologien bemærker den franske regering, at begrebet »kompensationsforanstaltninger« (mesures compensatoires) er anvendt i den nationale lovgivnings forstand [30] og omfatter foranstaltninger til mindskning af alle virkninger af et projekt. I modsætning hertil anvendes betegnelsen i naturtypedirektivets artikel 6 om foranstaltninger, der har til formål at kompensere for negative virkninger på en naturtype. For at undgå misforståelser har den franske regering anvendt udtrykket »forebyggende foranstaltninger« (mesures de précaution).

90. Hvad angår realiteten er det den franske regerings opfattelse, at der ikke kan påregnes nogen »betydelig« indvirkning på fuglenes levesteder som følge af kalkstensbruddet, og der således ikke skulle gives Kommissionen meddelelse om nogen af de i naturtypedirektivets artikel 6 omhandlede kompensationsforanstaltninger.

30 — Med henvisning til artikel 2 i lov nr. 76/629 af 10.7.1976 — naturfredningsloven.

2. *Vurdering*

Om naturtypedirektivets anvendelighed

a) Det er et spørgsmål, om naturtypedirektivet kan anvendes på den foreliggende sag, for så vidt som det står fast, at godkendelsesproceduren for en udvidelse af kalkstensbruddet blev påbegyndt før den nævnte dato for den fulde anvendelse af direktivet, den 10. juli 1994. Ganske vist blev tilladelsen først givet den 9. november 1994. Men der er noget, der tyder på, at ansøgningen om tilladelse blev indgivet væsentlig tidligere. For det første omtaler den franske regering, at samtlige enkeltundersøgelser til en vurdering af virkningerne på lokaliteten var blevet gennemført længe før juli 1994. For det andet gør den gældende, at der allerede i 1991 var blevet givet tilladelse til en udvidelse, som nu, efter at modstanderne af projektet havde udtømt mulighederne for at anfægte den, ligeledes var blevet retsgyldig. Endelig havde selskabet OMYA opnået to tilladelser til det samme projekt, hvoraf den sidste stillede strengere betingelser end den første. Derfor er kun den sidste af de to tilladelser gjort til genstand for den foreliggende sag.

91. I traktatbrudssagen C-431/92 [31], som Kommissionen havde rejst mod Forbundsrepublikken Tyskland for tilsidesættelse af VVM-direktivet [32] i forbindelse med et konkret projekt, forsvarede den tyske regering sig med det argument, at den pågældende godkendelsesprocedure var blevet påbegyndt allerede inden den dato, hvor direktivet skulle have været gennemført i tysk ret. Argumentet blev ikke godtaget, da Domstolen lagde vægt på den *formelle* indledning af godkendelsesproceduren, der ubestridt lå efter den afgørende dato, og således anså de forudgående forhandlinger for at være uden betydning. Det kan ikke udelukkes, at den tyske regerings argument ville være blevet anerkendt, hvis tidsfølgen havde været en anden.

92. I den foreliggende sag fremgår det nøjagtige tidspunkt for den formelle indledning af godkendelsesproceduren ikke af sagens akter. Derfor skal undersøgelsen, trods de forhåndenværende betænkeligheder, fortsættes i det følgende.

b) En anden indvending af indholdsmæssig art mod naturtypedirektivets anvendelighed fremkommer ved at inddrage fugledirektivet i naturtypedirektivet i henhold til sidstnævntes artikel 7. Ifølge naturtypedirektivets artikel 7 træder forpligtelserne i naturtypedirektivets artikel 6, stk. 2, 3 og 4, i stedet for forpligtelserne i fugledirekti-

31 — Dom af 11.8.1995, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2189.

32 — Rådets direktiv 85/337/ØF af 27.6.1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, EFT L 175, s. 40.

vets artikel 4, stk. 4, første punktum, for så vidt angår de områder, der er udlagt som særligt beskyttede eller tilsvarende anerkendt efter fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2. Dette gælder — ifølge artikel 7 — fra datoen for naturtypedirektivets iværksættelse eller »fra den dato, hvor en medlemsstat har udlagt eller anerkendt områderne efter direktiv 79/409/EØF ...«.

93. Denne formulering bygger altså ganske entydigt på, at området først skal have status som særligt beskyttet område i fugledirektivets forstand, før forpligtelsen i henhold til naturtypedirektivets artikel 6 gælder. Det forhold, at der er en tidsforskydning mellem bestemmelsens gyldighed for områder, der allerede er udlagt som særligt beskyttede områder, »fra datoen for naturtypedirektivets iværksættelse« og for dem, der først senere udlægges, »fra den dato, hvor en medlemsstat har udlagt eller anerkendt områderne«, giver ikke plads for nogen anden tolkning.

94. Den første formelle udlægning af særligt beskyttede områder i »Basses Corbières« fandt sted i 1999 [33]. En fortolkning med udgangspunkt i ordlyden tillader altså ikke, at naturtypedirektivet anvendes på de omstændigheder, der er genstand for den foreliggende traktatbrudssag.

33 — De udlagte arealer svarer til bitotopbekendtgørelserne; jf. herom ovenfor punkt 13, samt fodnote 6, 7 og 8.

95. Selv om Kommissionen blev gjort opmærksom på denne problematik, holdt den alligevel fast ved sin vurdering af, at naturtypedirektivets artikel 6 skal finde anvendelse på det foreliggende tilfælde. Den begrunder sin opfattelse således: Domstolen fastslog i sin dom af 2. august 1993 [34], at de forpligtelser, som fremgår af fugledirektivets artikel 4, stk. 4, ikke kun skal opfyldes i de tilfælde, hvor man på forhånd har udlagt et særligt beskyttet område [35]. Denne retspraksis bekræftes af dommene i sag C-166/97 [36] og C-96/98 [37]. Ifølge disse domme skal forpligtelserne i henhold til fugledirektivets artikel 4, stk. 4, første punktum, også respekteres, når det pågældende område ikke er blevet udlagt som særligt beskyttet område, selv om dette burde være sket [38].

96. De grunde, der ville tale for, at fugledirektivets artikel 4, stk. 4, kan anvendes på et område, selv om man har forsømt at udlægge det som et særligt beskyttet område, må også gælde for naturtypedirektivets artikel 6, stk. 2, 3 og 4. Hvis dette ikke var tilfældet, ville der være et dobbelt sæt regler, på den ene side efter fugledirektivets artikel 4, stk. 4, og på den

34 — Sag C-355/90, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 4221.

35 — Jf. fodnote 34, præmis 22.

36 — Nævnt i fodnote 13.

37 — Nævnt i fodnote 16.

38 — Jf. dom i sag C-166/97, nævnt i fodnote 13, præmis 38, og i sag C-96/98, nævnt i fodnote 16, præmis 46.

anden side efter naturtypedirektivets artikel 6, stk. 2, 3 og 4. Reglerne efter fugledirektivets artikel 4, stk. 4, er på en vis måde strengere, da de ikke i samme grad giver mulighed for undtagelser, sådan som naturtypedirektivets artikel 6, stk. 2, 3 og 4 gør. Det ville være paradoksalt, hvis der for områder, der rent faktisk ikke er blevet udlagt, gjaldt strengere regler end for områder, der formelt er erklæret eller anerkendt som særligt beskyttede områder.

97. Domstolen har ganske vist anerkendt anvendeligheden af fugledirektivets artikel 4, stk. 4, på områder, der skulle have været udlagt som særligt beskyttede områder i henhold til artikel 4, stk. 1 og 2, men rent faktisk ikke er blevet udlagt. Alligevel er den juridiske konsekvens, som Kommissionen drager heraf, at naturtypedirektivets artikel 6, stk. 2, 3 og 4, kan anvendes, ikke den eneste mulige. For at undgå en fortolkning af naturtypedirektivets artikel 7 contra legem er en anden udlægning at foretrække. Man kan her på grundlag af den eksisterende retspraksis [39] tage udgangspunkt i, at medlemsstaterne i henhold til artikel 4, stk. 4, skal træffe egnede foranstaltninger for at undgå forurening eller forringelse af fuglenes levesteder og forstyrrelse af fuglene, for så vidt disse foranstaltninger har væsentlig betydning for formålet med denne artikel; dette gælder også for områder, der skulle have været udlagt som særligt beskyttede områder i henhold til stk. 1 og 2.

98. Jeg skal her erindre om den procesretlige konstellation, i hvilken Domstolen for første gang hævdede denne forpligtelse. Kongeriget Spanien var i en traktatbrudssag blevet kritiseret for ikke at have efterkommet fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2. Imod den mere omfattende beskyldning for også at have undladt at træffe egnede foranstaltninger i henhold til artikel 4, stk. 4, forsvarede den spanske regering sig med, at den ikke på én gang kunne retsforfølges for at have undladt at udlægge særligt beskyttede områder og for at have undladt at træffe de foranstaltninger, der var påbudt i disse områder. Dette anbringende blev dengang forkastet af Domstolen, og således endte det som nævnt med konstateringen af anvendeligheden af fugledirektivets artikel 4, stk. 4, og de deri foreskrevne obligatoriske foranstaltninger.

99. Bag denne retspraksis kan man ane den retsopfattelse, der er vidt udbredt inden for fællesskabsretten, at en medlemsstat ikke må kunne drage nogen fordel af at tilsidesætte sine fællesskabsforpligtelser [40]. Hvis Domstolen havde fulgt tankegangen i den spanske regerings anbringende i sag C-355/90, ville det for medlemsstaterne have betydet, at de, hvis de undlod at udlægge områder som SBVO, højst kunne beskyldes for denne undladelse. Bortset herfra ville de så at sige have befundet sig

39 — Sag C-355/90, nævnt i fodnote 34, sag C-166/97 nævnt i fodnote 13, og sag C-96/98, nævnt i fodnote 16.

40 — Således hviler hele doktrinen om direktivers umiddelbare anvendelighed på denne opfattelse.

i et juridisk tomrum, som ville bevirke, at de ikke ville kunne drages til ansvar for at forurene eller forringe beskyttelsesværdige fuglearters levesteder.

100. Det ville sikkert have fået medlemsstaterne til at tøve med at udlægge særligt beskyttede områder, hvis Domstolen ikke havde fastslået, at artikel 4, stk. 4, også kan anvendes, selv om et område ikke udlægges som SBVO, for i en anden kontekst [41] har Domstolen anlagt en meget streng målestok, når det gælder forringelser af områder, der er udlagt som særligt beskyttede områder. I den pågældende dom har den hverken accepteret krav af økonomisk eller rekreativ art for at retfærdiggøre indgreb, der ændrer miljøet [42] — selv om den britiske regering, der havde interveneret i sagen, udtrykkeligt henviste til direktivets artikel 2 —[43] men udelukkende grunde, der har at gøre med almene hensyn, som har forrang for de miljøinteresser, der forfølges med direktivet, som f.eks. bekæmpelse af oversvømmelsesfarer og kystbeskyttelse [44].

101. Det er netop denne udgangsposition, det drejer sig om, når Kommissionen taler om, at fugledirektivets artikel 4, stk. 4, indeholder strengere regler end naturtypedirektivets artikel 6, stk. 2, 3 og 4, hvor der kan tages hensyn til økonomiske eller sociale grunde i form af »bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser«.

102. Det dobbelte sæt af regler, som Kommissionen taler om, på den ene side for områder, der er udlagt som særligt beskyttede områder, og på den anden side for dem, der skulle have været udlagt, burde ikke skabe problemer, da der jo herved gives medlemsstaterne et incitament til at udlægge særligt beskyttede områder, hvis der derigennem åbner sig mulighed for at afvige fra de strenge betingelser i fugledirektivets artikel 4, stk. 4, som fortolket af Domstolen [45].

103. Det forholder sig bestemt heller ikke sådan, at alle områder uanset type og karakter bliver vurderet efter de strengere betingelser i fugledirektivets artikel 4, stk. 4, blot fordi de *ikke* er blevet udlagt som særligt beskyttede områder. Det må langt snarere dreje sig om områder, der *skulle* have været udlagt som særligt beskyttede områder. De skal besidde særlige kvaliteter, som er karakteriseret ved i høj grad at have specifik betydning for fuglelivet. Ifølge artikel 4, stk. 1, fjerde

41 — Jf. dom af 28.2.1991, sag C-57/89, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 883.

42 — Jf. også dommene af 8.7.1987, sag 247/85, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 3029, og sag 262/85, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 3073.

43 — Jf. dom i sag C-57/89, nævnt i fodnote 41, præmis 15.

44 — Samme dom, præmis 22 og 23.

45 — Jf. sag C-57/89, nævnt i fodnote 41, sag 247/85, nævnt i fodnote 42, og sag 262/85, nævnt i fodnote 42.

afsnit, skal det dreje sig om et af de områder, som »med hensyn til antal og udstrækning er bedst egnede« til beskyttelse af arterne. Karakteriseringen af et område som et, der skulle have været udlagt som særligt beskyttet område, går hånd i hånd med en vis negativ bedømmelse af forsømmelser i forbindelse med opfyldelsen af medlemsstaternes forpligtelser i henhold til fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2. I alle andre områder gælder under alle omstændigheder bestræbelsesforpligtelsen i artikel 4, stk. 4, andet punktum, hvori det hedder: »Medlemsstaterne bestræber sig på at undgå forurening eller forringelse af levesteder også uden for disse beskyttede områder.«

104. Som resultat af overvejelserne over det indbyrdes konkurrerende forhold mellem fugledirektivets artikel 4, stk. 4, og naturtypedirektivets artikel 6, stk. 2, 3 og 4, kan det konstateres, at naturtypedirektivets artikel 6, stk. 2, 3 og 4, ikke gennem artikel 7 finder anvendelse på områder, der ikke har været genstand for en formel udlægning eller anerkendelse som særligt beskyttede områder. I det foreliggende tilfælde skal der derfor holdes fast ved anvendelsen af fugledirektivets artikel 4, stk. 4.

105. Med hensyn til det andet klagepunkt drejer det sig altså om at afklare, om de franske myndigheder har tilsidesat fugledirektivets artikel 4, stk. 4, ved at give tilladelse til udvidelsen af kalkstensbruddet på Tautavel kommunes og Vingrau kommunes områder. Eftersom området helt ubestridt ikke var udlagt som særligt beskyttet område i november 1994, må det som udgangspunkt handle om et område, der skulle have været udlagt som særligt beskyttet område.

106. Tautavel kommunes og Vingrau kommunes områder ligger inden for det område, der er beskyttet af biotopbekendtgørelse nr. 774/91. I mellemtiden er netop dette område også blevet udlagt som særligt beskyttet område i januar 1999. På denne baggrund kan der ikke være nogen betænkelighed forbundet med at anse den lokalitet, som tilladelsen vedrører, for at ligge på et område, der skulle udlægges som særligt beskyttet område. Den forpligtelse, der påhviler medlemsstaten, er og bliver altså at træffe egnede foranstaltninger »for 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« [46].

107. Kommissionen går som en selvfølge ud fra, at de miljøforandringer, der følger med kalkstensbruddet, fører til en sådan væsentlig forringelse af fuglenes levesteder og forstyrrelse af disse. Den franske regering gør derimod gældende, at forandringen ikke er »væsentlig« i bestemmelsens forstand.

46 — Min fremhævelse.

108. Det forholder sig faktisk sådan, at bestemmelsen ikke forbyder ethvert indgreb i miljøet, men kun sådanne, som har væsentlige konsekvenser for artikel 4's målsætning. Det må i den sammenhæng ikke glemmes, at fugleverdenen kan reagere meget følsomt, når mennesket griber ind i miljøet.

109. For at kunne bedømme, om et indgreb er »væsentligt« i bestemmelsens forstand, skal der tages udgangspunkt i målsætningen for fugledirektivets artikel 4. Artiklen påbyder en særlig hensyntagen til levestederne for de fugle, der i fugledirektivets bilag I er erklæret for beskyttelsesværdige arter. Det er ubestridt, at nogle af disse arter, frem for alt høgeørnen, findes i området.

110. Hvad den hyppigt nævnte høgeørn angår, skal der først endnu en gang henvises til, at brydningen af kalksten i Tautavel har foregået lige siden 1968. I alle disse år har høgeørnene igen og igen bygget rede på klinterne ved Vingrau. At høgeørneparret udeblev i 1997/1998, kan ikke have nogen sammenhæng med *udvidelsen* af kalkstensbruddet, da denne virksomhed endnu ikke var blevet påbegyndt på det tidspunkt.

111. De elektriske ledninger, der var nødvendige til virksomhedens drift, blev ifølge den franske regerings anbringende, der ikke er blevet bestridt på dette punkt, lagt ned i jorden, således at heller ikke de udgør nogen risiko for fuglene.

112. Når det udvidede kalkstensbrud engang er i fuld drift, må man regne med, at det indbefatter et areal på 30 ha. Det svarer til 7,7% af det samlede areal af den biotop, der er beskyttet ved biotopbekendtgørelse nr. 774/91, henholdsvis af det nuværende særligt beskyttede område på 231 ha. Sætter man så de 30 ha nyttearealet i forhold til VFO-zonen på 47 400 ha, relativerer det yderligere omfanget af virksomhedens areal i betydelig grad.

113. Alligevel kan det ikke udelukkes, at driften af kalkstensbruddet medfører støjgener og en forringelse af rovfuglenes jagtterritorium.

114. I denne sammenhæng har den franske regering henvist til den landskabsafskærmning, der udtrykkeligt blev godkendt for at kompensere for generne, og til foranstaltninger til at øge bestanden af jagtvildt for rovfuglene.

115. Det er dog et spørgsmål, om og hvorvidt der kan tages hensyn til den slags

kompensationsforanstaltninger inden for rammerne af en undersøgelse af fugledirektivets artikel 4, stk. 4.

116. I modsætning til fugledirektivets artikel 4, stk. 4, kræver naturtypedirektivets artikel 6, stk. 2, 3 og 4, at der træffes kompensationsforanstaltninger i tilfælde af, at et projekt — på trods af, at virkningerne på lokaliteten vurderes som negative — alligevel gennemføres af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser.

117. Fugledirektivets artikel 4, stk. 4, indeholder i sig selv ingen undtagelser. Bortset fra den af retspraksis godkendte forrang, som almene hensyn har i form af foranstaltninger til beskyttelse af menneskers liv og legeme [47], er der i princippet ingen mulighed for fravigelser. Alligevel har Domstolen i denne strenge dom taget i betragtning, at det omhandlede projekt »dog samtidig [har] konkrete positive virkninger for fuglenes levesteder« [48].

118. Det må derfor være tilladt at tage hensyn til visse kompensationsforanstaltninger ved undersøgelsen af, hvor alvorlige virkningerne er. For det første kan reglen i fugledirektivets artikel 4, stk. 4, nemlig ikke anses for at være et totalforbud mod enhver forandring. For det andet skal betydningen af virkningerne af projektet ses under en helhedssynsvinkel. På denne baggrund kan de kompensationsforanstaltninger, som de franske myndigheder har krævet eller lagt op til, inddrages i den samlede bedømmelse. Tager man så hensyn til opførelsen og beplantningen af landskabsafskærmningen, den erhvervsmæssige udnyttelse af engene, oprettelsen af vandhuller, indførelsen hhv. forøgelsen af bestanden af småvildt, samt forpligtelsen til at genoprette landskabet, så er der god grund til at formode, at levestederne for de fugle, der er hjemmehørende i området, ikke er blevet forringet i »betydeligt« omfang. Det foreslås derfor, at det andet klagepunkt forkastes.

119. For det tilfældes skyld, at Domstolen ikke skulle ønske at følge den ovenfor skitserede løsning og på trods af betænkeligheder af tidsmæssig og indholdsmæssig art foretrækker i henhold til artikel 7 at bygge på anvendeligheden af naturtypedirektivets artikel 6, stk. 2, 3 og 4, skal der her anstilles nogle subsidiære betragtninger.

120. Projektet med at udvide kalkstensbruddet skulle i så fald opfylde betingelserne i disse bestemmelser. For det første skal det påpeges med hensyn til de betingelser, der er opstillet i artikel 6, stk. 2, for anvendelsen af bestemmelserne, at selv om formuleringerne i fugledirektivets artikel 4, stk. 4, og naturtypedirektivets artikel 6,

47 — Jf. sag C-57/89, nævnt i fodnote 41.
48 — Samme sag, præmis 25.

stk. 2, i det store og hele stemmer overens, er deres indhold ikke identisk. Således er f.eks. en »væsentlig indvirkning« på formålet med fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, ikke det samme som en »væsentlig indvirkning« på formålet med naturtypedirektivet. Fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, handler udtrykkeligt om beskyttelsen af bestemte fuglearter, mens formålet med naturtypedirektivet skal formuleres anderledes og muligvis bredere[49]. I artikel 6, stk. 2 og 3, er der desuden tale om forstyrrelser, der »har betydelige konsekvenser«, henholdsvis om planer og projekter, der »kan påvirke [et særligt beskyttet område] væsentligt«. Det er indlysende, at den blotte mulighed for en påvirkning medfører mere vidtgående forpligtelser til at undgå den end de tilfælde, hvor påvirkningen faktisk finder sted. Brugen af konjunktiv (»auswirken könnten«) tyder på en mere omfattende forpligtelse end brugen af indikativ (»auswirken«) i fugledirektivets artikel 4, stk. 4. De ovenfor anstillede betragtninger over, hvor alvorlige påvirkningerne er, kan derfor ikke uden videre overføres på naturtypedirektivets artikel 6, stk. 2.

121. Det er absolut muligt, hvis ikke ligefrem sandsynligt, at projektet med at udvide kalkstensbruddet udgør et »projekt« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i naturtypedirektivets artikel 6, stk. 3. Dette medfører nødvendigvis, at der foretages en vurdering af virkningerne på lokaliteten, som det ligeledes er fastsat i artikel 6, stk. 3. For at projektet på trods af en negativ konklusion af vurderingen kan blive godkendt på betingelse af, at der træffes kompensationsforanstaltninger, skal de i artikel 6, stk. 4, anførte undtagelsesgrunde forinden undersøges. Her kan interesser af social eller økonomisk art også spille en rolle. Kommissionen skal holdes underrettet herom.

122. De franske myndigheder har faktisk ladet foretage en række undersøgelser og er kommet til det resultat, at projektet er foreneligt med de nævnte miljøformål. Selv om myndighederne i en første fase var kommet til et negativt resultat, skulle de i det videre forløb af sagen være gået frem efter naturtypedirektivets artikel 6, stk. 4.

123. Antager man, at de franske myndigheder var kommet til et negativt resultat ved vurderingen i henhold til naturtypedirektivets artikel 6, stk. 3[50], ville de, ifølge artikel 6, stk. 4, have haft mulighed for at gennemføre planen eller projektet »af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller

49 — Jf. naturtypedirektivets artikel 2.

50 — Allerede under den administrative procedure indtog den franske regering det standpunkt, at godkendelserne var blevet givet på betingelser, der svarede til kravene i artikel 6, *stk. 3*.

økonomisk art«, for så vidt der ikke fandtes nogen alternativ løsning. Hvad angår en alternativ løsning, har den franske regering forklaret, at man faktisk efterprøvede denne mulighed, men konklusionen var negativ. Det fremsatte alternativ, brydning af kalkforekomster i Salses og Opoul, var ganske vist værd at overveje med hensyn til mineralernes kvalitet, men ikke med hensyn til deres kvantitet.

124. Proceduremæssigt stod vejen altså åben for de franske myndigheder til at fremføre begrundelser af social eller økonomisk art. Den høje arbejdsløshed i regionen taget i betragtning spiller bevarelsen eller oprettelsen af 200 arbejdspladser utvivlsomt en rolle her. Bedømmelsen af de enkelte elementer svarer til en skønsmæssig afgørelse, der kun kan efterprøves med hensyn til dens lovlighed, men ikke til, om indholdet er rimeligt. De franske myndigheder er i denne overvejelsesproces øjensynligt nået frem til en positiv konklusion, uden at der kan konstateres grove fejl i fremgangsmåden. Den medlemsstat, der beslutter sig til at gå frem efter naturtypedirektivets artikel 6, stk. 4, er imidlertid forpligtet til at træffe kompensationsforanstaltninger. At der blev vedtaget sådanne kompensationsforanstaltninger, er allerede nævnt i forbindelse med undersøgelsen af fugledirektivets artikel 4, stk. 4.

125. Kommissionen gør nu gældende, at den ikke er blevet underrettet om proceduren i den form, der er foreskrevet i artikel 6, stk. 4. Den franske regering svarer overbevisende, at samtlige undersøgelser var blevet gennemført før den 10. juli 1994, der er det afgørende tidspunkt for anvendelsen af naturtypedirektivet. Når dette er tidsrammen for begivenhederne, kan man ikke insistere på, at de af direktivet stillede formkrav skal overholdes. Det må her være afgørende og tilstrækkeligt, at der er taget hensyn til indholdet af naturtypedirektivets bestemmelser [51].

126. Som konklusion skal det derfor konstateres, at selv om problematikken vedrørende anvendelsen af naturtypedirektivets artikel 6, stk. 2, 3 og 4, besvares bekræftende, kan det andet klagepunkt ikke føre til domfældelse.

VI — Sagens omkostninger

127. 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 afsnit, 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.

51 — Jf. dom af 11.9.1995. Kommissionen mod Tyskland (nævnt i fodnote 31), præmis 42 ff.

VII — Forslag til afgørelse

128. Sammenfattende foreslår jeg Domstolen følgende afgørelse:

»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 i lokaliteten »Basses Corbières« har undladt at udlægge særligt beskyttede områder i direktivets forstand.

2) I øvrigt frifindes Den Franske Republik.

3) Hver part betaler sine omkostninger.«