FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT SIEGBERT ALBER

föredraget den 15 februari 2000 *

I — Inledning

1. Kommissionen för denna fördragsbrottstalan mot Republiken Frankrike av flera skäl.

2. För det första åberopas brott mot artikel 4.1 och 4.2 i direktiv 79/409/EEG om bevarande av vilda fåglar [1] (nedan kallat fågeldirektivet). Frankrike påstås ha underlåtit att klassificera området Basses Corbières som särskilt skyddsområde (nedan kallat SSO) för vissa fågelarter i den mening som anges i bilaga 1 till direktivet [2] samt för vissa flyttfågelarter. Frankrike har inte heller vidtagit några skyddsåtgärder för dessa fågelarters livsmiljöer.

3. För det andra åberopar kommissionen brott mot artikel 6.2, 6.3 och 6.4 i direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter [3] (nedan kallat livsmiljödirektivet). Frankrike anklagas i detta sammanhang för att inte ha vidtagit lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av den naturliga livsmiljön och störningar — som kan ha betydande inverkan — för de bofasta arterna i området. Sådana försämringar och störningar följer enligt kommissionen av att ett kalkstensbrott har öppnats och tagits i drift i kommunerna Tautavel och Vingrau.

II — Tillämpliga bestämmelser

1. *Fågeldirektivet*

4. Inledningsvis vill jag nämna att fågeldirektivet enligt artikel 1 gäller alla vilda fågelarter. För de olika fågelarter som anges

* Originalspråk: tyska.

1 — Rådets direktiv av den 2 april 1979 (EGT L 103, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 161), senast ändrat genom kommissionens direktiv 97/49/EG av den 29 juli 1997 (EGT L 223, s. 9).

2 — I bilaga 1 i dess senaste lydelse anges 181 olika fågelarter.

3 — Rådets direktiv av den 21 maj 1992 (EGT L 206, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114).

i bilaga 1 samt för flyttfåglar gäller särskilda (strängare) skyddsföreskrifter enligt artikel 4.

5. Nionde övervägandet i ingressen till fågeldirektivet föreskriver följande:

"För att bevara samtliga fågelarter är det helt nödvändigt att skydda, upprätthålla och återställa tillräckligt varierande och stora livsmiljöer för fåglar. Vissa fågelarter bör skyddas genom att särskilda åtgärder avseende deras livsmiljöer vidtas för att säkerställa deras överlevnad och fortplantning inom det område där de förekommer. Sådana åtgärder måste också ta hänsyn till flyttande fåglar och samordnas i syfte att åstadkomma en sammanhängande helhet."

Beträffande vissa fågelarter ges närmare föreskrifter i artikel 4 i direktivet. Artikeln har följande lydelse:

"Artikel 4

1. För de arter som anges i bilaga 1 skall särskilda åtgärder för bevarande av deras livsmiljö vidtas för att säkerställa deras överlevnad och fortplantning inom det område där de förekommer.

I samband med detta skall hänsyn tas till

a) utrotningshotade arter,

b) arter som är känsliga för vissa förändringar i livsmiljön,

c) arter som anses som sällsynta på grund av att populationerna är små eller den lokala utbredningen begränsad,

d) andra arter som kräver speciell uppmärksamhet på grund av den särskilda karaktären hos deras livsmiljö.

Vid utvärdering skall hänsyn tas till tendenser och variationer i populationsnivåerna.

Medlemsstaterna skall som särskilda skyddsområden i första hand klassificera sådana områden som vad gäller antal och storlek är mest lämpade för bevarandet av dessa arter, med hänsyn till arternas behov av skydd inom det geografiska havs- och landområde som omfattas av detta direktiv.

2. Med hänsyn till deras behov av skydd inom det geografiska havs- och landområde som omfattas av detta direktiv, skall medlemsstaterna vidta liknande åtgärder för regelbundet förekommande flyttfåglar som inte anges i bilaga 1 med avseende på deras häcknings-, ruggnings- och övervintringsområden samt rastplatser längs deras färdväg. Medlemsstaterna skall därvid lägga särskild vikt vid skyddet av våtmarker, i synnerhet våtmarker av internationell betydelse.

3. ...

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

2. *Livsmiljödirektivet*

6. Livsmiljödirektivets målsättning beskrivs på följande sätt i artikel 2.1 i direktivet:

"1. Syftet med detta direktiv är att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter i medlemsstaternas europeiska territorium som omfattas av fördraget."

Genom artikel 3 i bestämmelsen görs därvidlag följande inskränkning:

"3. Åtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv skall ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag."

7. Med avseende på den naturliga livsmiljön skiljer livsmiljödirektivet mellan "område av gemenskapsintresse" och "särskilt bevarandeområde" vilka dock eventuellt kan omfatta samma område. Listan över förstnämnda områden skall enligt artikel 4.2 tredje stycket antas av kommissionen i enlighet med förfarandet i artikel 21. De "särskilda bevarandeområdena" (nedan kallat SBO) fastställs däremot av

medlemsstaterna själva. Därom sägs i artikel 1:

"I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

a) till k)...

l) *särskilt bevarandeområde*: ett område av gemenskapsintresse som medlemsstaterna har utsett genom lagar och andra författningar eller genom avtal,...

m) och n)..."

8. Enligt artikel 3.1 första stycket första meningen skall "[e]tt sammanhängande europeiskt ekologiskt nät av särskilda bevarandeområden... inrättas under beteckningen Natura 2000."

I artikel 3.1 andra stycket föreskrivs följande:

"Nätet Natura 2000 skall även omfatta de särskilda skyddsområden som medlemsstaterna har utsett i enlighet med direktiv 79/409/EEG."

9. Beträffande föremålet för ett särskilt bevarandeområde och de skyldigheter som åvilar ett sådant föreskrivs följande i artikel 6 i livsmiljödirektivet:

"Artikel 6

1. För de särskilda bevarandeområdena skall medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för bevarande, vilket om så krävs innefattar utarbetande av lämpliga skötsel- och förvaltningsplaner särskilt för områdena eller integrerade i andra utvecklingsplaner, samt lämpliga lagar och andra författningar eller avtal, som motsvarar de ekologiska behoven hos de livsmiljötyper i bilaga 1 och de arter i bilaga 2 som finns i områdena.

2. Medlemsstaterna skall i de särskilda bevarandeområdena vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitaten för arterna samt

störningar av de arter för vilka områdena har utsetts, om sådana störningar kan ha betydande konsekvenser för målen med detta direktiv.

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

4. Om en plan eller ett projekt, på grund av att alternativa lösningar saknas, trots en negativ bedömning av konsekvenserna för området måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär, skall medlemsstaten vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande. Medlemsstaten skall underrätta kommissionen om de kompensationsåtgärder som vidtagits. Om det berörda området innehåller en prioriterad livsmiljötyp eller en prioriterad art, är de enda faktorer som får beaktas sådana som berör människors hälsa eller den allmänna säkerheten, betydelsefulla konsekvenser för miljön eller, efter ett yttrande från kommissionen, tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse."

10. Vad beträffar SBO enligt fågeldirektivet föreskrivs följande i artikel 7 i livsmiljödirektivet:

"Förpliktelser som uppstår till följd av artikel 6.2—6.4 i detta direktiv skall ersätta alla förpliktelser som uppstår till följd av artikel 4.4 första meningen i direktiv 79/409/EEG vad gäller områden som klassificerats i enlighet med artikel 4.1 eller som på samma sätt erkänts i enlighet med artikel 4.2 i det direktivet, från och med dagen för genomförandet av det här direktivet eller den dag då en medlemsstat i enlighet med direktiv 79/409/EEG har klassificerat eller erkänt ett område, om den dagen infaller senare."

11. Dessa föreskrifter förtydligas på följande sätt genom sjunde och tionde övervägandet i ingressen till direktivet:

"Alla de utsedda områdena, även de som nu eller i framtiden klassificeras som särskilda skyddsområden i enlighet med direktiv 79/409/EEG... måste införlivas med det sammanhängande europeiska ekologiska nätet."

"En lämplig bedömning måste göras av alla planer eller projekt som på ett betydande sätt kan påverka målsättningen vad gäller bevarandet av ett område som har utsetts eller som kommer att utses i framtiden."

III — Bakgrund och förfarande

12. Kommissionens talan avser öppnandet och driften av ett kalkstensbrott i kommunerna Tautavel och Vingrau i departementet Pyrénées-Orientales.

13. I området Basses Corbières lever en rad olika skyddsvärda fågelarter vilka — åtminstone en del av dem — finns upptagna i bilaga 1 till fågeldirektivet, [4] framför allt ett hökörnpar som tillhör en utrotningshotad art. [5] Området ligger vidare i en flyttfågelskorridor av europeisk betydelse.

De franska myndigheterna har under beteckningen ZICO LR07 tagit upp Basses Corbières med en omfattning av 47 000 hektar i en förteckning över områden av betydelse för bevarandet av vilda fågelarter (Zones Importantes pour la Conservation des Oiseaux sauvages, ZICO). Inom detta område har de franska myndigheterna genom ett "biotopbeslut" (arrêté de biotope) [6] år 1991 förklarat en yta av omkring 231 hektar i kommunerna Vingrau och Tautavel som biotopskyddsområde för i första hand hökörnen. Samtidigt antogs ett liknande beslut [7] för en cirka 123 hektar stor yta, även den i området Basses Corbières. Genom en tredje förordning [8] tillkom ytterligare ett området som omfattar 280 hektar.

14. Kommissionen fick kännedom om att bolaget OMYA den 4 november 1994 hade fått tillstånd att bryta kalksten i dagbrott i kommunerna Vingrau och Tautavel samt att uppföra bearbetningsanläggningar på brytningsstället. Bolaget OMYA driver sedan år 1968 ett kalkstensbrott i kommunen Tautavel. Eftersom man kan förutse att kalkstensfyndigheten uttöms ansökte bolaget om tillstånd till kalkstensbrytning i det angivna området, eftersom där finns kalksten av samma art och kvalitet. Geologiskt sett rör det sig om fyndighetens utsträckning in på en annan kommuns mark.

4 — Artikel 4.1 första stycket i fågeldirektivet lyder som följer: "För de arter som anges i bilaga 1 skall särskilda åtgärder för bevarande av deras livsmiljö vidtas för att säkerställa deras överlevnad och fortplantning inom det område där de förekommer."

5 — Enligt kommissionens framställning rör det sig om bland annat: *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 — Prefekturkungörelse nr 774/91 av den 21 maj 1991.

7 — Prefekturkungörelse nr 773/91 av den 21 maj 1991.

8 — Prefekturkungörelse nr 95.0226 av den 22 februari 1995.

15. Motståndare till verksamheten överklagade tillståndet vid de nationella domstolarna. De har uttömt de nationella rättsmedlen. Man kan utgå från att tillståndet har vunnit laga kraft i sista instans.

16. Kommissionen utgår från att kalkstensbrottet medför allvarliga följder för miljön. Kommissionen har därför uppmärksammat de franska myndigheterna på verksamheten genom skrivelse av den 10 november 1994. Dessa svarade genom skrivelse av den 19 september 1995. Då denna skrivelse enligt kommissionens uppfattning inte kunde undanröja misstanken om ett fördragsbrott inledde kommissionen fördragsbrottsförfarandet genom ett föreläggande som delgavs den 2 juli 1996. Den franska regeringen svarade genom en skrivelse av den 28 november 1996 från sin ständiga representant. Enligt innehållet i skrivelsen är kommissionen av den uppfattningen att Republiken Frankrike inte har uppfyllt sina förpliktelser enligt fågeldirektivet och livsmiljödirektivet, varför kommissionen den 19 december 1997 tillställde den franska regeringen ett motiverat yttrande med två månaders svarsfrist. I sin svarsskrivelse av den 12 juni 1998, som tillställdes kommissionen den 22 juli 1998, hänvisade de franska myndigheterna till konflikten mellan förespråkare för och motståndare till kalkstensbrottet i Vingrau, vilken gjorde det nödvändigt med medling. När medlingen hade avslutats inleddes ett förfarande för att utse särskilda skyddsområden i enlighet med fågeldirektivet.

17. Genom en inlaga av den 14 oktober 1998, vilken inskrivits i domstolens register den 16 oktober 1998, har kommissionen väckt talan mot Republiken Frankrike och yrkat att domstolen skall

— fastställa att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt EG-fördraget genom att den för det första inte har klassificerat området Basses Corbières som särskilt skyddsområde för vissa fågelarter som anges i bilaga 1 till direktiv 79/409/EEG samt för vissa flyttfåglar som inte anges i bilaga 1 och genom att i strid med artikel 4.1 och 4.2 i direktivet inte ha vidtagit några särskilda åtgärder för bevarande av fåglarnas livsmiljö, samt genom att för det andra inte ha vidtagit lämpliga åtgärder i Basses Corbières för att undvika att de skyddade arterna störs samt att deras livsmiljöer i dessa områden försämras på ett betydande sätt till följd av öppnandet och driften av kalkstensbrott i kommunerna Tautavel och Vingrau, vilket strider mot artikel 6.2, 6.3 och 6.4 i direktiv 92/43/EEG,

— förplikta Republiken Frankrike att ersätta rättegångskostnaderna.

18. Den franska regeringen yrkar att domstolen — utan uttryckligt yrkande

härom — skall finna att den första grunden delvis är ogrundad och ogilla den andra grunden.

19. Den franska regeringen vitsordar att en regelrätt klassificering av *särskilt skyddsområde* inte gjorts i rätt tid. Frånsett detta har dock lämpliga åtgärder vidtagits för att skydda de ornitologiska intressena i Basses Corbières, så att de står i överensstämmelse med artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet. Den första grunden för talan är därför delvis ogrundad.

20. Beträffande den andra grunden anför den franska regeringen att kalkbrottsverksamheten är föremål för en omfattande prövning beträffande dess inverkan på miljön. Kraven i artikel 6.3 och 6.4 i livsmiljödirektivet har därmed uppfyllts. Den andra grunden för talan skall därför ogillas.

21. Domstolen har till parterna ställt frågor vilka skulle bevaras skriftligen. Från båda parterna har ingivits svar på en fråga vars huvudsakliga innebörd är följande: Enligt artikel 7 i livsmiljödirektivet ersätts de enligt artikel 4.4 i fågeldirektivet nämnda skyldigheterna genom artikel 6.2—6.4 i livsmiljödirektivet endast beträffande områden som redan klassificerats som *särskilda skyddsområden* respektive erkänts som sådana. I området Basses Corbières hade i vart fall vid utgången av den frist som satts i det motiverade yttrandet (den 20 februari 1998) inget särskilt skyddsområde utsetts. Parterna ombads förklara varför de trots detta utgår från att artikel 6.2—6.4 i livsmiljödirektivet är tillämplig i det föreliggande målet.

22. Kommissionen har grundligt motiverat detta, medan den franska regeringen däremot anser att artikel 6.2—6.4 i livsmiljödirektivet inte är tillämplig. Den andra grunden kan därmed inte prövas eller är i varje fall ogrundad.

23. Domstolen har dessutom begärt vissa uppgifter av kommissionen beträffande omnämnandet av Basses Corbières i en europeisk ornitologisk inventering, den så kallade *Important Bird Areas in Europe*, samt även uppgift om omfattningen av respektive *särskilda skyddsområde* i förhållande till *områden av betydelse för bevarande av vilda fågelarter*, kallade ZICO,[9] och slutligen upplysningar beträffande flyttfågelvägarnas sträckning över området Basses Corbières.

9 — Zones Importantes pour la Conservation des Oiseaux sauvages.

Kommissionen har utförligt besvarat samtliga frågor med hjälp av listor, kartor och scheman.

Det nationella biotopbeslutet nr 774/91 behandlar endast skyddet för hökörnen. Några särskilda skyddsåtgärder har inte vidtagits, varken för övriga särskilt skyddsvärda fågelarter som lever i området eller för flyttfåglar som besöker området.

24. Jag återkommer till parternas framställningar i samband med behandlingen av de olika rättsfrågor som uppkommer.

IV — Den första grunden

1. *Parternas argument*

25. Som första grund har *kommissionen* gjort gällande att artikel 4 i fågeldirektivet åsidosatts i flera avseenden. För det första har de franska myndigheterna regelvidrigt underlåtit att utse området Basses Corbières till särskilt skyddsområde i enlighet med bestämmelsen, vilket strider mot såväl artikel 4.1, eftersom ett flertal enligt bilaga 1 till direktivet skyddsvärda arter lever i området, som mot artikel 4.2, eftersom området är av betydelse för flyttfåglarnas vandringsvägar. Med beaktande av andra skyddsåtgärder i enlighet med artikel 4.1 har Republiken Frankrike endast delvis uppfyllt denna förpliktelse.

26. I sitt svar har kommissionen uttryckligen påpekat att den avgörande tidpunkten för att fastställa om ett fördragsbrott föreligger är utgången av den i det motiverade yttrandet fastställda fristen, det vill säga i detta fall den 20 februari 1998. Att *särskilda skyddsområden* har utsetts därefter saknar därvid betydelse. Även om man räknar in de år 1999 företagna respektive planerade klassificeringarna måste det *särskilda skyddsområdets* yta betraktas som otillräcklig eftersom den endast omfattar 1,35 procent av ZICO. För att styrka regionens betydelse för fågelskyddet åberopar kommissionen i sitt svar en studie från mars 1999 för att utse områden av betydelse för bevarandet av fåglar i Frankrike (ZICO). Enligt denna skall enligt kommissionens uppfattning en total yta av åtminstone 10 950 hektar klassificeras som *särskilt skyddsområde*. Det rör sig därvid om trakter av vitalt intresse för rovfåglar. Dessutom är områden med en sammanlagd yta av 16 600 hektar, vilka företrädesvis tjänar som jaktområden för rovfåglar, särskilt skyddsvärda och lämpade att klassificeras som *särskilda skyddsområden*. Under alla omständigheter måste ingrepp i dessa områden enligt vad som föreskrivs i artikel 4.4 i fågeldirektivet undvikas. Kommissionen anser att den totala ytan av den beskrivna zonen om totalt 27 550 hektar,

vilket motsvarar 58 procent av ZICO, är en lämplig referensram för att utse det "lämpligaste området" för bevarande av skyddade arter. Enligt utlåtanden av lokala experter ligger det område på vilket kalkstensbrottet i Vingrau planerats inom denna skyddsvärda zon.

27. Slutligen kan man av det faktum att hökörnen på senare tid försvunnit från trakten dra slutsatsen att den inte har beretts tillräckligt skydd. Kommissionen känner inte till att några straffrättsliga åtgärder har vidtagits sedan fågeln försvunnit. Sammanfattningsvis har tillräckliga skyddsåtgärder i enlighet med vad som föreskrivs i fågeldirektivet inte vidtagits.

28. *Den franska regeringen* har vitsordat att *särskilda skyddsområden* enligt fågeldirektivet inom området Basses Corbières har utsetts för sent. [10] Denna försening beror på en konflikt mellan tillskyndare och motståndare till utvidgning av kalkstensbrottet. Motståndarna till projektet har åberopat fågeldirektivet för att förhindra att projektet förverkligas, trots att till och med den lokala fågelskyddsföreningen anser att projektet är förenligt med fågelskyddet. Föreningen har vidare uttömt alla rättsmedel inom den nationella rättsordningen för att stoppa projektet, vilket slutligen lett till att *Conseil d'Etat* avvisat överklagandet på grund av rättegångsmissbruk och dömt Föreningen för Vingraus bevarande (Comité de défense de Vingrau) till 10 000 FRF i böter. [11]

29. Konflikten skall ses mot en ekonomiskt och socialt spänd bakgrund. Den kalksten som bryts i Tautavel bearbetas i Salses fabrik. Företaget garanterar direkt eller indirekt cirka 200 anställningar och detta i ett område som präglas av en arbetslöshet över riksgenomsnittet, nämligen 17,5 procent jämfört med 12 procent. Regionens bruttonationalprodukt ligger 92 800 FRF under riksgenomsnittet som är 122 000 FRF. Regionen Languedoc-Roussillon ligger i ekonomiskt hänseende på näst sista plats, före Korsika.

30. Konflikten mellan tillskyndare och motståndare till kalkstensbrottet har fått en sådan omfattning att man kallat in den före detta miljöministern Bouchardeau som medlare. Något slutligt samförstånd har ännu inte nåtts.

10 — I januari 1999 utsågs de ytor som omfattas av bitopbesluten nr 773/91 och nr 774/91 till *särskilda skyddsområden*. Ett förfarande pågår för att utse ytterligare ett skyddsområde med en yta av 280 hektar, vilket i sin tur hänför sig till ett biotopbeslut från år 1995 (prefekturkungörelse nr 95.0226 av den 22 februari 1995 om kommunen Feuillas mark). Vid tidpunkten för den muntliga förhandlingen saknades fortfarande meddelande härom till kommissionen.

11 — Conseil d'État dom av den 29 december 1997 nr 186354.

31. Även om konflikten i sig är inte någon ursäkt för att ett *särskilt skyddsområde* har utsetts för sent utgör den en förklaring till de franska myndigheternas agerande. Med hänsyn till intresset av att låta den sällsynta arten hökörn överleva hade det inte varit lämpligt att sätta fågeln i centrum för konflikten.

32. Beträffande medlemsstaternas förpliktelse att utse *särskilda skyddsområden* har den franska regeringen hänvisat till att medlemsstaterna har en viss frihet när det gäller att utse dessa områden. Det finns heller inget krav på att varje ZICO i sin helhet måste klassificeras som *särskilt skyddsområde*. I sin ansökan har kommissionen inte angivit var de *särskilda skyddsområdena,* som beträffande ZICO LR07 Basses Corbières omfattar ett område av cirka 47 000 hektar, skall förläggas. Med hänvisning till uppgifterna i förteckningen över ZICO i Frankrike har den franska regeringen slagit fast att inom de stora ZICO-områdena, där man ibland även måste räkna med närvaron av människor, är endast de viktigaste delområdena lämpade för att utses till *särskilda skyddsområden,* det vill säga kärnan av det ornitologiskt intressanta området. ZICO-områdena inom området Basses Corbières omfattar två departement [12] och är därför endast en referensram inom vilken de för fågelskyddet mest lämpade områdena skall fastställas. Just när det gäller rovfåglar, vilka av naturen har ett stort jaktrevir, har den franska regeringen inte för avsikt att klassificera hela området som *särskilt skyddsområde.* Det kan för övrigt även vara svårt att exakt fastställa jaktreviret för en rovfågel då det beror på årstiden och det faktiskt förekommande bytet. Beträffande storleken av jaktreviret för hökörnen finns uppgifter i den vetenskapliga litteraturen från 20 km^2—300 km^2. Jaktområdet för en kungsörn — vilken först under senare år häckar i Basses Corbières-området — anges vara 160 km^2.

33. I detta sammanhang har den franska regeringen även hänvisat till generaladvokaten Fennellys förslag till avgörande i mål C-166/97, i vilket utgås från att "[m]edlemsstaterna skall uppmuntras att göra uttömmande undersökningar av sina nationella territorier i syfte att uppfylla sin klassificeringsskyldighet enligt direktivet. Det skulle... motverka sitt syfte att behandla varje område som har utpekats som lämpligt för skydd av vilda fåglar som ett område som automatiskt kräver klassificering". [13]

34. De franska myndigheterna har uteslutande tagit hänsyn till ornitologiska krite-

12 — Pyrénées-Orientales och Aude.

13 — Se generaladvokaten Fennellys förslag till avgörande av den 10 december 1998 (dom av den 18 mars 1999, REG 1999, s. I-1721), punkt 19.

rier när de utsett *särskilda skyddsområden* i regionen Basses Corbières. Enligt de senaste uppgifterna från "Groupe ornithologique rousillonais (GOR)" och "Groupe de recherche et d'information sur les vertébrés et leur environnement (GRIVE)" samt enligt den "ekologiska balansräkningen" vid bedömningen av kalkstensbrottsverksamhetens inverkan på kommunerna Vingrau och Tautavels områden, finns i Basses Corbières ett typiskt medelhavsfågelliv av ruvande fåglar. Med undantag från hökörnen är fåglarna inte sällsynta. Beträffande hökörnens särskilda skyddsvärde finns det å andra sidan ett flertal rättsakter. [14] Den franska regeringens fasta föresats att skydda hökörnen framgår av antagandet av nitton biotopbeslut, tolv enbart i Laguedoc-Roussillon, vilka uttryckligen antagits för att skydda hökörnen och andra arter.

35. När det gäller andra skyddsvärda arter i området, vilka nämnts av kommissionen, har den franska regeringen för det första påpekat att stora rovfåglar som regel häckar inom områden av samma landskapstyp som hökörnen och för det andra att deras förekomst visar sig på olika sätt. De kan förekomma som häckande eller bofasta fåglar eller som flyttfåglar. Kriterierna för att utse ett *särskilt skyddsområde* tar främst hänsyn till de fågelarter i bilaga 1 i fågeldirektivet vilka är bofasta eller regelbundet häckar. Till exempel blå kärrhök (*Circus cyaneus*), småtrapp (*Tetrax tetrax*) och blåkråka (*Coracias garrulus*) anses häcka endast då och då i området.

36. Beträffande flyttfåglarna — vare sig de angivits i bilaga 1 till fågeldirektivet eller ej — måste man betänka att området snarare är en genomgångszon än ett område för att vila och inta föda. Vissa arter som vit stork (*Ciconia ciconia*), svart stork (*Ciconia nigra*), glada (*Milvus migrans*) och ängshök (*Circus pygargus*) kan iakttas endast vid vila eller när de äter, men i Basses Corbières finns ingen större samlingsplats, såsom vid kustsjöarna. Dessutom påverkas vägvalet vid flygning över Basses Corbières av vindförhållandena. Vid havsbris i riktning sydost—nordväst tvingar vinden fåglarna att flyga över den första bergskammen. Däremot förskjuter vind i riktning nordväst—sydost flygkorridoren till utlöpare utanför ZICO och kan rentav avbryta fågelsträcket. Dessutom har,

14 — Se direktiv 79/409, bilaga 1, Bernkonventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö, bilaga II (jämför därvid rådets beslut 82/72/EEG av den 3 december 1981, EGT L 38 av den 10 februari 1982, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 10, s. 87). Enligt den franska regeringens yttrande åtnjuter hökörnen liksom andra rovfåglar skydd enligt naturskyddslagen av den 10 juli 1976.

såvitt bekant, den franska regeringen inte låtit företa någon vetenskaplig räkning av flyttfåglar över Basses Corbières, varför det inte kan lämnas några tillförlitliga uppgifter om antalet fåglar som regelbundet passerar detta område. Det är därför vetenskapligt dokumenterat att Frankrike i sin fågelskyddspolitik i Basses Corbières huvudsakligen ägnat sig åt hökörnen, vilket även har kommit de andra fågelarter som lever i området till godo.

37. Enbart för området Basses Corbières har tre biotopbeslut utfärdats. Genom dessa skyddas fyra häckningsplatser för hökörn, varav två i kommunerna Tautavel och Vingrau och två i kommunerna Maury, Planèzes och Raziguières. Vidare har ett område omfattande 280 hektar i kommunen Feuilla i departementet Aude skyddats. Det framgår uttryckligen av texten och av respektive bilagor till biotopbesluten att de utfärdats för att skydda minst tretton andra fågelarter som är skyddsvärda enligt bilaga 1 i fågeldirektivet, förutom hökörnen. [15]

2. *Bedömning*

38. Den första grundens första del, avseende en bristande uppfyllelse av förpliktelsen att utse ett *särskilt skyddsområde* i Basses Corbières, kräver ingen abstrakt bedömning av förpliktelsen, eftersom den franska regeringen uttryckligen har medgivit försummelse. Eftersom frågan huruvida ett rent fastställande av ett fördragsbrott kan göras beror på situationen vid utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet, [16] kan man inte läka bristen genom att senare utse ett *särskilt skyddsområde*. Då det inom ramen för den första grunden handlar om det formella utseendet av ett område är innehållet i biotopbesluten inte av betydelse här. Man kan alltså konstatera att ett fördragsbrott på grund av underlåten uppfyllelse av förpliktelserna enligt artikel 4.1 i fågeldirektivet föreligger redan på denna grund, utan att någon utvärdering behöver göras beträffande den geografiska lokaliseringen och den ytmässiga omfattningen av det *särskilda skyddsområde* som skall inrättas.

39. Beträffande den första grundens andra del, underlåtenhet att vidta särskilda skyddsåtgärder beträffande livsmiljön för de i bilaga 1 i fågeldirektivet angivna arterna i enlighet med artikel 4.1 första meningen, är situationen en annan. Enligt

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

16 — Jämför dom av den 25 november 1999 i mål C-96/98, kommissionen mot Frankrike (REG 1999, I-8531), punkt 19.

artikel 4.1 uppmanas medlemsstaterna att vidta vissa skyddsåtgärder, där *en* — om än den viktigaste ("i första hand") — är att utse *särskilt skyddsområde*. Enligt artikel 4.2 gäller ett jämförligt program ("liknande åtgärder") "för regelbundet förekommande flyttfåglar som inte anges i bilaga 1 med avseende på deras häcknings-, ruggnings- och övervintringsområden samt rastplatser längs deras färdväg".

40. Det är ostridigt att en mängd fågelarter som anges i bilaga 1 i fågeldirektivet häckar i Basses Corbières. Oenighet mellan parterna föreligger på sin höjd beträffande vissa arter, varvid framför allt frågan huruvida det beträffande dessa arter rör sig om bofasta, tillfälligt häckande eller flyttfåglar bedömts olika. Både kommissionen och den franska regeringen stöder sig i sina yttranden på ornitologisk fackkunskap, vars bedömningar inte ifrågasätts av domstolen.

41. Redan genom en rent juridisk bedömning åtnjuter de arter som anges i bilaga 1 den särskilda skyddsstatus som artikel 4.1 i fågeldirektivet medför. Bestämmelsen skiljer inte alls på fåglarnas olika levnadsformer respektive biologiska klassificering utan hänvisar i sin helhet till uppräkningen i artikel 1.

42. För den fortsatta bedömningen kan och måste man utgå från att flera av de i artikel 1 i fågeldirektivet angivna fågelarterna, mellan tio och tjugo arter, häckar i Basses Corbières. Enligt parternas samstämmiga uppfattning måste man därvid rikta uppmärksamheten mot rovfåglarna och bland dem särskilt hökörnen, som är en utrotningshotad art i Europa. Båda parterna i förfarandet har också lyft fram hökörnen i sina framställningar. Kommissionens klander riktar sig emellertid mer mot att de franska myndigheterna skulle ha försummat alla andra skyddsvärda arter.

43. Därför skall först prövas om "särskilda skyddsåtgärder" har vidtagits för de skyddsvärda arterna. Vid bedömningen av denna fråga kan det vara av betydelse om skyddsåtgärder på lämpligt sätt och i tillräcklig omfattning kan ha vidtagits. Därefter skall en jämförande bedömning göras med hänsyn till de i artikel 4.2 omnämnda förhållandena beträffande de fågelarter som inte anges i bilaga 1 i fågeldirektivet. Som skyddsåtgärder i bestämmelsens mening skall de av den franska regeringen nämnda biotopbesluten nr 773/91, 774/91 och 95.0226 från åren 1991 och 1995 beaktas. I Basses Corbières, som har en

speciell ställning med hänsyn till fågelskyddet, omfattar de vardera 123, 231 respektive 280 hektar vilket utgör en totalyta av 634 hektar. Biotopbesluten nr 773/91 och 774/91 är nästan identiskt formulerade medan beslut nr 95.0226 har en annan ordalydelse. Gemensamt för samtliga tre beslut är att de utsedda biotoperna uttryckligen nämner hökörnen i titeln. [17] Beslutens skyddsföremål beskrivs i *övervägandena* i besluten nr 773/91 och 774/91 som "hökörnen och övriga skyddade arter som anges i förteckningarna i bilaga till beslutet". Förteckningarna omfattar en uppräkning av fyrtioen [18] respektive trettioåtta [19] fågelarter, av vilka cirka en tredjedel förekommer i bilaga 1 i fågeldirektivet. [20] Det är visserligen av underordnad betydelse för det föreliggandet målet, men av intresse för att komplettera beskrivningen av den i biotopbesluten skyddade faunan, att i bilagorna till biotopbesluten inte endast fåglar nämns utan även andra djur såsom insektsätare (igelkott), fladdermöss, gnagare och köttätare.

44. Biotopbeslut nr 95.0226 innehåller i artikel 1 en jämförbar beskrivning av beslutets skyddsobjekt. Det talas även där om "hökörnen och andra angivna djurarter, vilka upptas i en lista som bifogats som bilaga till beslutet".

45. Skyddsåtgärderna för de uppräknade fågel- och djurarterna beskrivs olika i besluten från år 1991 och det från år 1995. Biotopbesluten från år 1991 förbjuder uttryckligen varje intrång i området, särskilt bergsbestigning, under tiden från den 15 januari till den 30 juni. Undantag från detta förbud kan bara göras för underhållsarbeten som markägaren utför samt för vissa aktiviteter för fågelskydd. Därutöver råder förbud mot varje störning av områdets biologiska balans. Även från detta generella förbud finns begränsade undantag för underhållsåtgärder avseende örnen och för upprätthållande av allmän säkerhet och ordning. Eldning och all slags nedskräpning är förbjudet inom området.

46. Beslut nr 774/91 tillåter uttryckligen uppförandet av en landskapskärm [21] genom bolaget OMYA:s försorg, för avskärmning av gruvområdet. Tillståndet är förbundet med en skyldighet att plantera inhemska växter inom avskärmningen.

17 — Se artikel 1 i respektive biotopbeslut.

18 — Se beslut nr 773/91.

19 — Se beslut nr 774/91.

20 — Se bilaga 1 i fågeldirektivet i dess lydelse enligt direktiv 91/244/EEG av den 6 mars 1991 (EGT L 115, s. 41; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 78)

21 — Härmed avses förmodligen en avskärmning i form av en jordvall.

47. I biotopbeslut nr 95.0226 är beskrivningen av de förbjudna verksamheterna betydligt mer detaljerad. Där förbjuds olika verksamheter som till exempel att trampa ned eller riva upp vegetation, att beträda området förutom på vägar, motorcykel- och bilkörning etcetera. Den detaljerade uppräkningen av förbjudna aktiviteter innebär emellertid inte ovillkorligen ett starkare skydd än vad som följer av biotopbesluten nr 773/91 och 774/91. Förbuden i dessa beslut har endast givits en mera allmän formulering.

48. Här gäller det inte att ovillkorligen finna innehållsmässiga skillnader i skyddsnivå mellan biotopbesluten. Frågan är om tillräckligt skydd garanteras för de fåglar som häckar i området och som gemenskapsrättsligt betraktas som skyddsvärda. Frågan kan nog besvaras jakande. Samtliga påbud och förbud i biotopbesluten kommer floran och faunan i det skyddade området till godo. Anledningen till att tidsramen den 15 januari till den 30 juni angivits i besluten nr 773/91 och 774/91 och till det uttryckliga förbudet mot bergsbestigning under samma tid är just att skydda hökörnens häckningsplatser och kläckningstider. Detta skydd är dessutom till fördel även för andra arter, särskilt rovfåglar, som har jämförbara häckningsvanor. Ett konkret exempel på detta påstående är kungsörnens häckning i området *efter* utfärdandet av biotopbesluten.

49. Kommissionens påstående att biotopbesluten skulle vara ensidigt inriktade på att skydda hökörnen måste därför avvisas. Såväl hökörnens prioriterade ställning som det därav följande materiella skyddet för övriga skyddade arter förefaller lämpliga.

50. Då kommissionen hänvisar till att den franska regeringen i det administrativa förfarandet skulle ha utfärdat endast biotopbeslut nr 774/91 men inte biotopbesluten nr 773/91 och 95.0226 måste detta bero på ett missförstånd, eftersom det är ostridigt att tillståndet för kalkstensbrott i kommunerna Tautavel och Vingrau var anledning till förfarandet och att biotopbeslut nr 774/91 omfattar just det området. Sedan talan utvidgats till att omfatta hela området Basses Corbières hade den franska regeringen anledning att ange samtliga åtgärder som vidtagits i detta område. Inget hindrar emellertid att domstolen underrättar sig om samtliga vidtagna skyddsåtgärder i Basses Corbières.

51. Kommissionen är av den uppfattningen att de bristfälliga skyddsåtgärderna bevisas av att år 1998[22] försvann en hökörn (ung hanne) och nyligen[23] ytterligare en från

22 — Enligt kommissionens yttrande i april 1998.

23 — Kommissionen använder ordet "récemment".

Vingraus branta klippor. Även på andra platser inom området som omfattas av biotopbeslut nr 773/91 skall ett hökörnpar ha försvunnit.

52. Som den franska regeringen helt riktigt anför kan det för det första inte uteslutas att det finns naturliga skäl till försvinnandet. För det andra har den franska regeringen oemotsagd anfört att i juni 1999 en hökörn sägs ha siktats ovanför klipporna i Vingrau. För övrigt ger båda parter uttryck för förhoppningen att hökörnen åter skall kunna häcka på de kända häckningsplatserna, kommissionen för att hålla fast vid det förmodade skyddsbehovet och den franska regeringen för att dokumentera att skyddsnivån är tillräcklig.

53. Att hökörnen tidvis har försvunnit verkar inte nödvändigtvis tala mot biotopbeslutens lämplighet vad gäller att skydda djuren, då ett kungsörnspar ju nyligen häckat där, vilket talar för att landskapet är relativt orört och miljön ostörd.

54. Kommissionen verkar för övrigt hysa vissa tvivel på att hökörnparet uteblivit från sin vanliga häckningsplats av miljöskäl, men begär ändå underförstått att den franska regeringen skall tillgripa straffrättsliga åtgärder med anledning av att djuren försvunnit.

55. Man kan därför sluta sig till att det genom beslutet inrättade biotopskyddsområdet är en effektiv åtgärd för att skydda hökörnen *och* de övriga skyddsvärda fåglar som häckar i området. I anslutning härtill uppkommer dock frågan huruvida dessa åtgärder är tillräckligt omfattande.

56. Såväl i det administrativa förfarandet som i sin inlaga har kommissionen framfört ett allmänt klagomål beträffande brist på lämpliga skyddsåtgärder inom området Basses Corbières. Men hänsyn till att något *särskilt skyddsområde* inte har utsetts är ett allmänt klagomål berättigat om inga som helst liknande åtgärder har vidtagits. Eftersom en del åtgärder har vidtagits är det däremot svårt att pröva vad som utgör tillräcklig omfattning, i synnerhet när inga närmare uppgifter lämnats i inlagan beträffande *vilka åtgärder* som borde ha vidtagits på *vilka* geografiskt noggrant lokaliserade *områden*.

57. En första utgångspunkt är naturligtvis fastställandet av ZICO LR07. Beträffande förhållandet mellan den ytmässiga omfattningen av en ZICO och ett *särskilt skyddsområde* som utsetts har domstolen redan

fastställt att de inte behöver sammanfalla. "I detta avseende skall konstateras att den omständigheten att området i fråga återfinns i ZICO-förteckningen inte i sig visar att det borde klassificeras som ett särskilt skyddsområde." [24] Först i sitt genmäle har kommissionen med stöd av en studie från mars 1999 angivit bestämda områden inom ZICO LR07 som borde ha utsetts till *särskilt skyddsområde* respektive områden som ännu inte har utsetts.

58. För att kunna avgöra om de rättsligt uppställda kraven har uppfyllts — med undantag av underlåtenheten att utse *särskilt skyddsområde* — genom de i form av biotopbeslut tillgripna särskilda skyddsåtgärderna, måste man härnäst fastställa en måttstock därför. Därtill kan en analog tillämpning av rättspraxis beträffande förhållandet mellan den ytmässiga omfattningen av ett ZICO och påbudet att utse *särskilt skyddsområde* användas. Såväl i mål C-166/97 [25] som i mål C-96/98 [26] anklagade kommissionen Republiken Frankrike för att inte ha klassificerat tillräckliga ytor som *särskilt skyddsområde* inom ramarna för områden av betydelse för bevarande av vilda fågelarter (ZICO). I båda fallen fälldes Republiken Frankrike just på denna punkt. Det skall dock beaktas att Republiken Frankrike i båda dessa fall i princip medgav sin försumlighet.

59. I mål C-166/97 hade en yta omfattande 21 900 hektar vid Seines mynning utsetts till ZICO. Vidare bör noteras att 7 800 hektar av mynningsområdet fanns upptaget i den år 1989 publicerade europeiska ornitologiska förteckningen "Important Bird Areas in Europe". I detta speciella fall ansågs en 2 750 hektar stor yta som förklarats som *särskilt skyddsområde* inte vara tillräcklig.

60. Liknande förhållanden förelåg i mål C-96/98. I våtmarkerna vid Poitou hade 77 900 hektar förklarats som område av betydelse för bevarande av fåglar (ZICO). I den europeiska ornitologiska förteckningen "Important Bird Areas in Europe" ingick 57 830 hektar av våtmarkerna vid Poitou. Vid den för fördragsbrottsförfarandet avgörande tidpunkten hade en yta av 26 250 hektar klassificerats som särskilt skyddsområde. Efter ytterligare utvidgningar omfattade ytan i april 1996 33 742 hektar. Under förfarandet meddelades att ytterligare 15 000 hektar hade inkluderats. Utan närmare specificering av vilka områden som skulle utses fastställde domstolen den av den franska regeringen medgivna överträdelsen enligt yrkandena.

61. Av de båda domarna kan man möjligen dra den slutsatsen att det storleksmässiga missförhållandet mellan omfattningen av ZICO LR07 och det genom biotopbesluten skyddade särskilda skyddsområdet i föreliggande fall tyder på en överträdelse. Som bekant har en ZICO i Basses Corbières omfattande 47 400 hektar utsetts. 150 000 hektar av Corbières i Languedoc-Roussillon ingår i den europeiska ornitologiska förteckningen kallad "Important Bird

24 — Se dom i mål C-166/97 (ovan fotnot 13), punkt 42.
25 — Dom av den 18 mars 1999 (ovan fotnot 13).
26 — Dom av den 25 november 1999 (ovan fotnot 16).

Areas in Europe". Emellertid omfattar de så kallade Corbières såväl ZICO LR07 Basses Corbières som ZICO LR06 Hautes Corbières. Även om man skall vara försiktig med dessa sifferjämförelser utgör dock summan av ytorna av ZICO LR06 och ZICO LR07 122 150 hektar,[27] medan det område som ingår i förteckningen "Important Bird Areas in Europe" beräknas till 150 000 hektar, vilket alltså medför en skillnad på omkring 27 000 hektar. Dessa ytor skall jämföras med de genom ifrågavarande biotopbeslut klassificerade SSO-ytorna, som omfattar 680 hektar. Det motsvarar en procentsats av 1,35 procent.

62. Härvid får man dock inte förbise att den franska regeringen under förfarandets gång intagit den ståndpunkten att den har uppfyllt alla de förpliktelser som åvilar den enligt fågeldirektivet genom att, visserligen för sent, utse SSO i Basses Corbières som ytmässigt är identiskt med det område som skyddas genom de tre biotopbesluten. För att få ett objektivt mått på huruvida denna storleksordning är tillräcklig för att uppfylla medlemsstaternas förpliktelser kan det vara till hjälp med en jämförelse mellan de SSO som redan tidigare utsetts i förhållande till de angivna ZICO. För att få en allmän uppfattning om den genom "Ligue pour la protection des oiseaux" (LPO) företagna indelningen av ZICO i Frankrike bör man veta att det enligt en studie från år 1995 finns 285 ZICO. Beroende på dessas ornitologiska betydelse har LPO företagit en klassificering i sju kategorier. Indelningen är gjord på följande sätt:

— Klass A' omfattande 6 ZICO av helt enastående betydelse

— Klass A omfattande 27 ZICO av enastående betydelse

— Klass B omfattande 21 ZICO av mycket stor betydelse

— Klass C omfattande 32 ZICO av stor betydelse

— Klass D omfattande 42 ZICO av normalstor betydelse

— Klass E omfattande 65 ZICO av mycket beaktansvärd betydelse

27 — ZICO LR06 beräknas till 74 750 hektar och ZICO LR07 till 47 400 hektar.

— Klass F omfattande alla övriga ZICO med beaktansvärd betydelse.

63. Att ett område utses som SSO kan även bero på i vilken klass området placerats. På domstolens fråga har kommissionen ingivit en översikt över i vilken omfattning SSO har klassificerats i ZICO inom klass C och efterföljande klasser. Av tabellen framgår att en del ZICO klassificerats som SSO till 80 procent, 90 procent eller till och med 100 procent. I en region, Trieux och Jaudys flodmynningar, sträcker sig det klassificerade SSO till och med utanför gränsen för ZICO. En högre procentsats klassificerade ytor beror inte nödvändigtvis på omfattningen av ZICO. Den med 84 000 hektar betecknade ZICO i klass D, Parc National des Cévennes, klassificerades till 100 procent som SSO. Å andra sidan finns även klassificerade områden som omfattar mycket små procentsatser, till exempel

— 0,58 procent i en ZICO i klass D (Barthes de l'Adour)

— 1,91 procent i en ZICO i klass E (Penes du Moulle de Jaut)

— 0,32 procent i en ZICO i klass F (Fresnes-en-Woëvre - Mars-la-Tour)

— 0,83 procent i en ZICO i klass D (Plateau de l'Arboir, Garrigues de Lançon et chaîne des côtes)

— 0,21 procent i en ZICO i klass D (Lac Léman)

— 0,45 procent i en ZICO i klass E (Basse Ardèche).

I klass C finns, förutom ytorna i Basses Corbières som omfattar 0,76 procent, procentsiffror om

— 43,77 (Baie de Saint-Brieuc)

— 72,12 (Montagne de la Clape)

— 96,09 (Cap Gris-Nez)

— 82,42 (Estuaires Picards: Baie de Somme et d'Authie)

— 11,83 (Traicts et Marais Salants de la Presqu'île guérandaise)

— 37,5 (Iles d'Hyéres)

— 31,53 (Hauts Plateaus de Vercors et Forêt de Coulmes)

— 78,11 (Parc National de la Vanoise).

Denna siffermässiga jämförelse kan tjäna som en ytlig indikation på att det *särskilda skyddsområde* som utsetts i Basses Corbières varit ytmässigt otillräckligt. För att undvika förhastade slutsatser därav får man inte bortse från att av de 199 ZICO i klass C, D och F förekommer endast 64 i den av kommissionen tillhandahållna listan. Det är endast en tredjedel av dessa ZICO. Mycket talar alltså för att i den väsentligt större delen av de angivna ZICO — cirka två tredjedelar — utsågs *inga* SSO. Enbart siffrorna är dock inte tillräckliga för att styrka ett fördragsbrott.

64. Avgörande är då i vilken utsträckning kommissionen har kunnat göra troligt vilka ytterligare åtgärder som borde ha vidtagits. Redan i sin inlaga angav kommissionen[28] vissa områden vilka enligt kommissionens åsikt var särskilt lämpade att utses till SSO. I ett tidigare förfarandestadium hade kommissionen tydligen inte möjlighet att ge en konkret beskrivning av vad som borde göras. Det är svårt att lägga en abstrakt kritik om underlåtenhet att vidtaga vissa skyddsåtgärder till grund för en dom i ett fördragsbrottsförfarande, då vissa — i sammanhanget otillräckliga — åtgärder faktiskt har vidtagits.

65. Även om alltså den ytmässiga jämförelsen mellan ZICO och det genom biotopbesluten skyddade området antyder att de vidtagna skyddsåtgärderna skulle vara otillräckliga till sin geografiska omfattning, kan man inte av detta sluta sig till att det föreligger ett fördragsbrott.

66. Det krävs ytterligare omständigheter som kan visa var och för vilka arter skyddet är otillräckligt. I detta sammanhang är kommissionens påstående, att de franska myndigheterna inte tillräckligt skulle ha beaktat de flyttfåglar som besöker Basses Corbières, av intresse.

28 — Med stöd av en rapport från GOR från mars 1999.

67. Såtillvida kan man nog slå fast att vid den för fördragsbrottsförfarandet relevanta tidpunkten hade inte några särskilda åtgärder för flyttfåglar vidtagits, varken genom att *särskilt skyddsområde* utsetts eller genom andra särskilda skyddsåtgärder. Av biotopbesluten framgår inte att flyttfåglarna genom dem åtnjuter något särskilt skydd.

68. Enligt artikel 4.2 i fågeldirektivet föreskrivs emellertid "liknande åtgärder" [29] för "regelbundet förekommande flyttfåglar... med avseende på deras häcknings-, ruggnings- och övervintringsområden samt rastplatser längs deras färdväg". Kommissionen har med hjälp av kartor visat att Basses Corbières skall betraktas som flyttfågelområde, vilket den franska regeringen principiellt inte heller har bestritt. Kommissionen har dock inte ens påstått att Basses Corbières skall betraktas som häcknings-, ruggnings- eller övervintringsområde för flyttfåglar. För att ett sådant skyddsbehov som anges i direktivet skall föreligga måste det åtminstone röra sig om "rastplatser" för flyttfåglar. Den franska regeringen har anfört att det i Basses Corbières inte finns några områden som kan betecknas som "rastplatser". I synnerhet finns där inga särskilda samlingsplatser för flyttfåglar, så som är fallet vid kustsjöarna.

69. I förbigående kan nämnas att den franska regeringen har medgivit att stork, glada och brun kärrhök har iakttagits när de rastat eller ätit. Betecknande nog rör det sig här om fågelarter som anges i bilaga 1 i fågeldirektivet, vilka redan genom att uppträda i ett område ger anledning till vidtagande av särskilda skyddsåtgärder.

70. För övrigt har inte kommissionen anfört något om huruvida det finns rastplatser för flyttfåglar och i så fall var. Mot den bakgrunden kan man på grund av den fullständiga bristen på särskilda skyddsåtgärder för flyttfåglar i värsta fall dra slutsatsen att det från medlemsstatens sida föreligger en underlåtenhet att uppfylla en förpliktelse. Ändå är inte enbart det faktum att ett område ligger längs flyttfåglarnas färdväg tillräckligt för att en medlemsstat skall ha de förpliktelser som framgår av artikel 4.2 i fågeldirektivet.

71. Det krävs ytterligare omständigheter som nämns i artikel 4.2 och som gör att en medlemsstat bli skyldig att vidta åtgärder. Därför bör den anklagelse som grundar

29 — Särskilda skyddsåtgärder och särskilda skyddsområden.

sig på artikel 4.2 i fågeldirektivet rörande underlåtenhet att vidta skyddsåtgärder avfärdas.

.

72. Inom ramen för den första grunden kan fastställandet av ett fördragsbrott endast grundas på anklagelsen om underlåtenhet att utse *särskilda skyddsområden* enligt artikel 4.1 i fågeldirektivet.

74. Med beaktande av det faktum att sedan dagen för ikraftträdandet av livsmiljödirektivet, det vill säga den 10 juli 1994, har förpliktelserna enligt artikel 6.2, 6.3 och 6.4 i livsmiljödirektivet ersatt de förpliktelser som föreskrivs i artikel 4.4 första meningen i fågeldirektivet, skulle enligt kommissionens mening föreskrifterna i artikel 6.2—6.4 i livsmiljödirektivet ha tillämpats även på det aktuella fallet. Området öppnades för kalkstensbrytning utan hänsyn till dessa föreskrifter.

V — Den andra grunden

75. Verksamheten medför betydande intrång. Den innebär en minskning av hökörnens jaktrevir, vilket kan medföra problem framför allt medan ungarna föds upp. Dessutom medför verksamheten vid kalkstensbrottet visuella och akustiska störningar. Framför allt kan oljudet och de elektriska ledningarna bli en fara för örnen.

1. *Parternas argument*

73. Genom den andra grunden har *kommissionen* gjort gällande att Republiken Frankrike inte har vidtagit lämpliga åtgärder för att förhindra störningar och intrång i livsmiljön för de fåglar som häckar i Basses Corbières. De förpliktelser som framgår av artikel 4.4 i fågeldirektivet skall gälla även för de områden vilka utan hänsyn till artikel 4.1 och 4.2 i direktivet inte har förklarats vara *särskilda skyddsområden.*

76. De franska myndigheterna har visserligen hänvisat till att tillstånd till kalkstenbrytning har givits under villkor som motsvarar kraven enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, genom att en omfattande bedömning av inverkan på miljön har gjorts. Enligt den rapporten skulle kompensationsåtgärder ha vidtagits för att minska rörelsens inverkan på miljön. Kommissionen har emellertid aldrig fått tillgång

till rapporten. Den information som givits till kommissionen är därför inte tillräcklig för att man skall kunna bedöma om tillståndsförfarandet uppfyller kraven i artikel 6.2—6.4 i livsmiljödirektivet. Försöket att i efterhand rättfärdiga företaget kan därför inte undanröja överträdelsen av direktivets föreskrifter.

77. I sin replik hänvisar kommissionen uttryckligen till att de företagna studierna av de gemenskapsrättsliga kraven inte var tillräckliga och att de var ofullständiga. Den franska regeringen talar för övrigt endast om försiktighetsåtgärder (mesures de précaution) och inte om sådana kompensationsåtgärder (mesures compensatoires) som föreskrivs i direktivet.

Beträffande a

78. Den franska regeringen påpekar därefter att kommissionen inte har framlagt några bevis för att kalkstensbrottet skulle medföra betydande störningar för hökörnparet eller andra skyddade fåglar. Den franska regeringen gör gällande att

a) det inte finns några vetenskapliga studier som visar att företaget skulle kunna ha betydande inverkan på de skyddade arterna, framför allt på hökörnen,

b) stenbrottsverksamheten har föregåtts av en omfattande bedömning av inverkan på miljön, vilken ledde till det resultatet att man inte kunde förvänta sig någon betydande inverkan på miljön,

c) för säkerhets skull vidtogs betydande åtgärder för att förhindra alla negativa följder för miljön.

79. Till att börja med har den franska regeringen påmint om att kalkstensbrytning pågått på kommunen Tautavels mark sedan år 1968. Under hela denna tid har hökörnen häckat på klippbranterna i Vingrau utan att märkbart ha låtit sig störas.

80. Redan när biotopbesluten fattades gick den franska regeringen in för att skydda större områden i syfte att örnens häckningsplatser inte skulle kunna störas av

bergsbestigare. För att förhindra intrång på häckningsplatserna har vidare de lokala naturskyddsföreningarna deltagit vid planeringen av kalkstensbrottets utbyggnad.

81. Vetenskapliga undersökningar på nationell nivå har visat att hökörnen visserligen hotades av människorna, men att hotet även hade lika många naturliga orsaker. Så har till exempel en ovanlig dödlighet iakttagits bland unga örnar sedan några år, till följd av parasitangrepp (*Trichomonas columbiae*) på rovfåglar.

82. De elektriska ledningarna för verksamheten i kalkstensgruvan har för övrigt förlagts under jord för att inte utgöra någon akut fara för fåglarna. För att i någon mån minska bullerstörningarna har en landskapsskärm uppförts. Av den bedömning av inverkan på miljön som föregick tillståndet framgick dessutom att nästan alla djur kan vänjas vid buller, vilket bevisas bland annat av verksamheten vid gruvan i Tautavel.

83. Man bör vara mycket försiktig när man fastställer hökörnens jaktrevir. Det är av den storleksordningen att man inte därav kan dra slutsatsen att kalkstensbrytningen skulle kunna innebära "betydande" störning av örnens livsmiljö. Kalkstensbrottet och därtill hörande anordningar tar en yta av 30 hektar i anspråk, medan däremot ZICO i Basses Corbières omfattar 47 000 hektar.

Beträffande b

84. Vidare har den franska regeringen bestritt kommissionens påstående att inga alternativa lösningar för verksamheten har undersökts. Såväl bolaget OMYA som de franska myndigheterna hade undersökt möjliga alternativ. Den kalkstensförekomst i Salses-Opoul som kommissionen nämnt är betydligt mindre än den i Vingrau-Tautavel. Medan man vid brytning av fyndigheten i Salses-Opoul måste räkna med att den tar slut inom åtta till nio år har koncession för brytning i Vingrau-Tautavel meddelats för 30 år. Det finns alltså inga alternativ.

85. Trots det har en omfattande miljökonsekvensutredning enligt gällande nationell rätt företagits. Utredningen stöder sig på åtta förundersökningar (geologisk, hydrologisk, avseende gruvans utsträckning, avseende bullerstörningar, avseende vinodling, avseende dammalstring och avseende

naturen). Samtliga undersökningar hade gjorts före den avgörande tidpunkten då livsmiljödirektivet skulle vara tillämpligt, det vill säga den 10 juni 1994. *Conseil d'État* har uttryckligen tagit ställning till omfattningen och innehållet i dessa undersökningar och har kommit till den uppfattningen att den miljökonsekvensutredning som gjorts enligt kraven i den nationella rätten var tillräckligt omfattande.

86. Alla de möjliga källor till störningar avseende fåglarnas livsmiljö genom buller, elektriska ledningar och minskning av jaktreviret som kommissionen har nämnt har prövats.

Beträffande c

87. En rad skyddsåtgärder har slutligen beslutats. För att skydda örnens jaktrevir skall vattenställen iordningställas och ängar underhållas, vilket främjar förökningen av småvilt. Bolaget OMYA har på förslag av de lokala ornitologerna uttryckligen utlovat att inplantera småviltsarter i trakten för att öka näringskällorna för örnen. Man planerar bland annat att inplantera harar.

88. Till skydd för den angränsande naturen har en landskapsskärm byggts. Denna bidrar till att avlägsna såväl optiska som akustiska störningar. Samtliga åtgärder ingår i en helhetsplan för miljövård. Inte ens de förändringar av landskapet som hänger samman med gruvdriften är definitiva. Gruvchefen har fått i uppdrag att återställa områdets naturliga utseende.

89. För att klargöra terminologin har den franska regeringen hänvisat till att begreppet "kompensationsåtgärder" (mesures compensatoires) har använts i den mening som det har i den nationella rätten [30] och omfattar åtgärder som skall utplåna alla följder av ett projekt. Däremot har begreppet i artikel 6 i livsmiljödirektivet använts för åtgärder som syftar till att motverka negativa följder för livsmiljön. För att undanröja missförstånd har den franska regeringen använt uttrycket "försiktighetsåtgärder" (mesures de précaution).

90. I sak bör det påpekas att man enligt de franska myndigheternas uppfattning inte kunde vänta sig några "betydande" följder för fåglarnas livsmiljö på grund av kalkstensbrytningen, varför kommissionen inte behövde informeras om några kompensationsåtgärder i enlighet med artikel 6 i livsmiljödirektivet.

30 — Med hänvisning till artikel 2 i lag nr 76/629 av den 10 juli 1976, miljöskyddslagen.

2. *Bedömning*

Om livsmiljödirektivets tillämplighet

a) Livsmiljödirektivets tillämplighet i det föreliggande målet är diskutabel såtillvida att tillståndsförfarandet för utvidgningen av kalkstensbrottet med säkerhet inleddes före den 10 juli 1994, som är den dag då direktivet skulle vara tillämpligt fullt ut. Tillståndet meddelades dock först den 9 november 1994. Ändå finns det tecken på att ansökan om tillstånd gjordes betydligt tidigare. För det första har den franska regeringen angett att alla delstudier för bedömning av inverkan på miljön hade genomförts långt innan juli 1994. För det andra har regeringen anfört att tillstånd att utvidga kalkstensbrottet meddelades redan i januari 1991 vilket, på grund av att motståndarna till projektet ingrep mot det, först nu vunnit laga kraft. Slutligen innehar bolaget OMYA två tillstånd för samma verksamhet, av vilka det senare ställer mer tvingande krav än det första. Endast det senare kan därför göras till föremål för det föreliggande förfarandet.

91. I fördragsbrottsförfarandet C-431/92 [31] som kommissionen drivit mot Förbundsrepubliken Tyskland på grund av åsidosättande av BIM-direktivet [32] i ett konkret projekt, försvarade sig förbundsregeringen med argumentet att det aktuella tillståndsförfarandet hade inletts redan före den tidpunkt från vilken direktivet skulle vara tillämpligt. Detta argument var inte framgångsrikt, då domstolen inriktade sig på det *formella* inledandet av tillståndsförfarandet, vilket ostridigt skett efter det avgörande datumet, varför alla tidigare förhandlingar blev irrelevanta. Det kan inte uteslutas att förbundsregeringens argument hade kunnat vinna framgång om tidsföljden hade varit en annan.

92. Den exakta tidpunkt vid vilken det formella tillståndsförfarandet inleddes framgår inte av handlingarna i det föreliggande målet. Därför kommer bedömningen att fullföljas nedan trots de föreliggande betänkligheterna.

b) En andra invändning av innehållsmässig natur beträffande tillämpligheten av livsmiljödirektivet följer av att fågeldirektivet intagits i livsmiljödirektivet i enlighet med artikel 7 i livsmiljödirektivet. Enligt artikel 7 i livsmiljödirektivet ersätter bestämmelserna i artikel 6.2—6.4 i livsmiljödirektivet de förpliktelser som följer av artikel 4.4 första meningen i fågeldirektivet

31 — Dom av den 11 augusti 1995, kommissionen mot Tyskland (REG 1995, s. I-2189).

32 — Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 175, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226).

och särskilt vad gäller områden som utsetts till SSO respektive områden som klassificerats som sådana enligt artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet. Detta gäller — enligt artikel 7 — från och med dagen för genomförandet av livsmiljödirektivet respektive därefter "[från]... den dag då en medlemsstat i enlighet med direktiv 79/409/EEG har klassificerat eller erkänt ett område...".

93. Genom denna formulering fastställs alltså helt entydigt att området först och främst måste ha ställning av SSO i fågeldirektivets mening för att förpliktelsen enligt artikel 6 i livsmiljödirektivet skall gälla. Det tidsförskjutna kravet på giltighet för redan utsedda skyddsområden "från och med dagen för genomförandet av det här direktivet" och för dem som ännu inte utsetts "från den dag... har klassificerat eller erkänt området" ger inte utrymme för någon annan tolkning.

94. Det första *särskilda skyddsområdet* i Basses Corbières utsågs formellt år 1999.[33] Vid en bokstavlig tolkning kan alltså livsmiljödirektivet inte tillämpas på de händelser som är föremål för föreliggande fördragsbrottsförfarande.

95. Kommissionen har uppmärksammats på denna problematik, men har ändå hållit fast vid sin uppfattning att artikel 6 i livsmiljödirektivet måste vara tillämplig i föreliggande mål. Kommissionen motiverar detta på följande sätt: I dom av den 2 augusti 1993 i mål C-355/90[34] har domstolen funnit att de förpliktelser som härrör från artikel 4.4 i fågeldirektivet skall tillämpas inte bara när ett SSO redan har utsetts.[35] Denna rättspraxis har bekräftats genom domarna i mål C-166/97[36] och C-96/98.[37] Enligt denna rättspraxis skall förpliktelserna enligt artikel 4.4 första meningen i fågeldirektivet beaktas även om det ifrågavarande området inte har klassificerats som SSO, trots att det borde ha skett.[38]

96. De skäl som talar för att artikel 4.4 första meningen i fågeldirektivet skall tillämpas även när några SSO inte har klassificerats gäller även avseende tillämpligheten av artikel 6.2—6.4 i livsmiljödirektivet. Om så inte vore fallet skulle det föreligga två olika regleringar, nämligen den som gäller enligt artikel 4.4 i fågeldirektivet å ena sidan och enligt artikel 6.2—6.4 i livsmiljödirektivet å andra

33 — De utsedda ytorna motsvarar biotopbesluten, jämför ovan punkt 13 och fotnot 6, 7 och 8.

34 — Kommissionen mot Spanien (REG 1993, s. I-4221).

35 — Jämför dom C-355/90 (ovan fotnot 34), punkt 22.

36 — Ovan fotnot 13.

37 — Ovan fotnot 16.

38 — Se dom i mål C-166/97 (ovan fotnot 13), punkt 38, och dom i mål C-96/98 (ovan fotnot 16), punkt 46.

sidan. Regleringen enligt artikel 4.4 i fågeldirektivet är i viss mening strängare, eftersom den inte gör det möjligt med undantag i samma utsträckning som enligt artikel 6.2—6.4 i livsmiljödirektivet. Det vore paradoxalt om en strängare reglering skulle gälla för de områden som faktiskt inte har klassificerats än för de områden som formellt har klassificerats respektive erkänts som *särskilda skyddsområden.*

97. Domstolen har visserligen medgivit att artikel 4.4 i fågeldirektivet är tillämplig beträffande områden som enligt artikel 4.1 och 4.2 borde ha utsetts som *särskilda skyddsområden,* men som faktiskt inte hade utsetts. Den juridiska slutsats som kommissionen dragit av detta, till stöd för att artikel 6.2—6.4 i livsmiljödirektivet skall tillämpas, är emellertid inte den enda som är möjlig. För att undvika en tolkning av artikel 7 i livsmiljödirektivet *contra legem* bör man välja ett annat angreppssätt. På grundval av den existerande rättspraxisen [39] kan man därvid utgå från att medlemsstaterna vidtar lämpliga åtgärder i enlighet med artikel 4.4 för att förhindra nedsmutsning av eller intrång i livsmiljön liksom störning av fåglarna — i den mån de har betydande inverkan på syftet med denna artikel — särskilt inom områden vilka borde ha utsetts till SSO i den mening som avses i första och andra punkten i artikeln.

98. Jag påminner här om den processrättsliga bakgrund mot vilken domstolen för första gången slog fast denna förpliktelse. Konungariket Spanien hade inom ramen för ett fördragsbrottsförfarande anklagats för att inte ha fullgjort sina förpliktelser enligt artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet. Mot en mera vittgående anklagelse, som även innefattade en underlåtenhet att vidta lämpliga åtgärder i enlighet med artikel 4.4, åberopade den spanska regeringen att den inte samtidigt kunde anklagas för såväl underlåtenhet att utse *särskilda skyddsområden* som underlåtenhet att vidta föreskrivna åtgärder i dessa områden. Denna invändning tillbakavisades då av domstolen som, som nämnts, fastställde såväl att artikel 4.4 i fågeldirektivet, är tillämplig som att en skyldighet förelåg att vidta de däri angivna åtgärderna.

99. Bakom denna rättspraxis kan man skönja den inom gemenskapsrätten vanliga rättsregeln att en medlemsstat inte skall få någon fördel av att den försummar sina gemenskapsrättsliga plikter. [40] Om domstolen hade följt tankegångarna i den spanska regeringens försvarsplädering i mål C-355/90 skulle det för medlemsstaterna ha inneburit, sedan de hade underlåtit att utse *särskilda skyddsområden,* att talan visserligen hade kunnat väckas mot dem för den underlåtenheten. Därutöver skulle de då ha befunnit sig i en nästan rättslös

39 — Mål C-355/90 (ovan fotnot 34), C-166/97 (ovan fotnot 13) och C-96/98 (ovan fotnot 16).

40 — Hela doktrinen om direktivens omedelbara tillämplighet vilar på denna tanke.

situation varför talan inte hade kunnat väckas mot dem vare sig för nedsmutsning eller intrång i skyddsvärda fågelarters livsmiljöer.

100. En tveksamhet från medlemsstaternas sida när det gäller att utse *särskilda skyddsområden* skulle säkert ha varit mer godtagbar om inte domstolen har uttalat sig för tillämpligheten av artikel 4.4 även för de fall där SSO inte har utsetts. Domstolen har dock i ett annat sammanhang [41] anlagt ett mycket strängt synsätt när det gällde intrång på *särskilda skyddsområden*. Därvid tillät domstolen varken ekonomiska eller fritidsrelaterade krav för att rättfärdiga förändrande ingrepp i miljön [42] — trots att den intervenerande brittiska regeringen uttryckligen åberopade artikel 2 i direktivet [43] — utan endast skäl till förmån för det allmännas bästa, såsom avvärjande av översvämningsrisk eller strandskydd, [44] vilka går före de miljökonsekvenser som följer av direktivet.

101. Det är just utifrån detta utgångsläge som kommissionen talar om en strängare reglering enligt artikel 4.4 i fågeldirektivet jämfört med förpliktelserna enligt artikel 6.2—6.4 i livsmiljödirektivet, varvid ekonomiska eller sociala skäl i form av "tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse" kan komma att beaktas.

102. Den omständigheten att två regleringar finns, avseende *särskilda skyddsområden* som har klassificerats, å ena sidan, och sådana som borde ha klassificerats, å andra sidan, vilken påtalats av kommissionen, skulle kunna vara problemfri men har ändå inneburit ett visst incitament för medlemsstaterna att utse SSO, då de därigenom får möjlighet att avvika från de strikta förutsättningarna enligt artikel 4.4 i fågeldirektivet (enligt domstolens tolkning [45]).

103. Det är ingalunda så att alla regioner, oavsett deras beskaffenhet, skall bedömas enligt de strängare kraven i artikel 4.4 i fågeldirektivet enbart av det skälet att de *inte* har klassificerats som SSO. Det måste snarare vara fråga om områden vilka *borde* ha klassificerats. Dessa måste ha en viss beskaffenhet som utmärks av att de med stor sannolikhet har betydelse för fågellivet. Enligt artikel 4.1 fjärde stycket måste det röra sig om "områden som vad gäller antal

41 — Se dom av den 28 februari 1991 i mål C-57/89, kommissionen mot Tyskland (REG 1991, s. I-883).

42 — Se även domar av den 8 juli 1987 i mål 247/85, kommissionen mot Belgien (REG 1987, s. 3029) och mål 262/85, kommissionen mot Italien (REG 1987, s. 3073).

43 — Se dom i mål C-57/89 (ovan fotnot 41), punkt 15.

44 — Se dom i mål C-57/89 (ovan fotnot 41), punkterna 22 och 23.

45 — Se mål C-57/89 (ovan fotnot 41), 247/85 (ovan fotnot 42) och 262/85 (ovan fotnot 42).

och storlek är mest lämpade" för bevarande av arterna. Att ett område klassificeras som ett område som borde vara ett SSO medför även vissa negativa följder när det gäller underlåtenhet att uppfylla medlemsstatliga förpliktelser enligt artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet. För alla andra regioner gäller ändå en skyldighet att vara verksam enligt artikel 4.4 andra meningen, som har följande lydelse: "Medlemsstaterna skall även utanför dessa skyddsområden sträva efter att undvika förorening och försämring av livsmiljöer."

104. Som resultat av undersökningen av kollisionen mellan artikel 4.4 i fågeldirektivet och artikel 6.2—6.4 i livsmiljödirektivet kan slås fast att artikel 6.2—6.4 inte genom artikel 7 i livsmiljödirektivet blir tillämplig beträffande områden som inte varit föremål för en formell klassificering respektive erkännande som SSO. I det föreliggande målet innebär det alltså att artikel 4.4 i fågeldirektivet skall tillämpas.

105. Härefter skall alltså inom ramen för den andra grunden för talan utredas om de franska myndigheterna har brutit mot sina gemenskapsrättsliga förpliktelser enligt artikel 4.4 i fågeldirektivet genom att tillåta en utvidgning av tillståndet för kalkstensbrott i kommunerna Vingrau och Tautavel. Då det är ostridigt att området i november 1994 inte hade klassificerats som SSO måste det således röra sig om ett område som borde ha klassifierats som SSO.

106. Kommunerna Vingrau och Tautavel ligger inom det område som skyddas genom biotopbeslut nr 774/91. Därefter har just detta område i januari 1999 även utsetts som SSO. Mot den bakgrunden medför det inga betänkligheter att betrakta det område som tillståndet avser som en del av ett område som skall klassificeras som SSO. Enligt den förpliktelse som åvilar medlemsstaterna skulle och skall alltså lämpliga åtgärder vidtagas "[för att undvika] förorening och försämring av livsmiljöer samt störningar som påverkar fåglarna, i den mån denna påverkan *inte saknar betydelse* för att uppnå syftet med denna artikel". [46]

107. Kommissionen har givetvis utgått från att de förändringar i miljön som uppkommer till följd av kalkstensbrytning leder till en sådan betydande försämring av livsmiljön samt störningar som påverkar fåglarna. Den franska regeringen har däremot gjort gällande att förändringarna inte är "betydande" i den mening som avses i artikeln.

46 — Min kursivering.

108. I själva verket är det så att föreskriften inte förbjuder varje ingrepp i miljön utan enbart sådana som kan ha betydande inverkan på syftet med artikel 4. Man får därvid inte förbise att fågelvärlden kan reagera mycket starkt på människans ingrepp i miljön.

109. För att kunna bedöma om ett ingrepp är "betydande" i den mening som avses i artikeln skall man utgå från målsättningen med artikel 4 i fågeldirektivet. I bestämmelsen föreskrivs att särskild omsorg om livsmiljön för de fåglar som anges som skyddsvärda arter i bilaga 1 i fågeldirektivet skall ske. Det är ostridigt att några av dessa arter, framför allt hökörn, förekommer i regionen.

110. Vad beträffar den vid upprepade tillfällen omnämnda hökörnen måste jag härefter ännu en gång nämna att kalkstenbrytning har pågått i Tautavel alltsedan år 1968. I alla dessa år har hökörnen fortsatt att häcka på Vingraus branta stränder. Att hökörnparet uteblev år 1997/98 kan inte sättas i samband med *utvidgningen* av kalkstensbrottet, eftersom dessa aktiviteter ännu inte hade påbörjats vid den tiden.

111. De elektriska ledningar som behövs för anläggningen har, enligt obestridda uppgifter från den franska regeringen, förlagts under mark så att inte heller de skall utgöra någon akut fara för fåglarna.

112. När det utvidgade kalkstensbrottet väl är i gång kan man räkna med att det tar i anspråk en yta av 30 hektar. Det innebär 7,7 procent med hänsyn till den totala ytan av det genom beslut nr 774/91 skyddade biotopområdet respektive det nuvarande SSO, som omfattar 231 hektar. Den utnyttjade ytan av 30 hektar bör ses i relation till ZICO LR07, som omfattar 47 400 hektar. Den yta som tagits i anspråk framstår då som mindre betydande.

113. Det kan dock inte uteslutas att verksamheten i kalksktensbrottet medför bullerstörningar och inkräktar på rovfåglarnas jaktrevir.

114. I detta sammanhang har den franska regeringen åberopat den uttryckligen tillåtna och skyddande landskapsskärmen och åtgärder som vidtagits för att utöka rovfåglarnas jaktbyte.

115. Det är emellertid ovisst om och i vilken mån sådana kompensationsåtgärder

får beaktas inom ramen för en bedömning enligt artikel 4.4 i fågeldirektivet.

116. Till skillnad från artikel 4.4 i fågeldirektivet föreskriver artikel 6.2—6.4 i livsmiljödirektivet motverkande åtgärder för de fall då ett projekt — trots en avstyrkande miljökonsekvensutredning — ändå genomförs på grund av ett tyngre vägande allmänintresse.

117. Artikel 4.4 i fågeldirektivet medger inte i sig några undantag. Förutom det företräde för det allmännas bästa i form av åtgärder för att skydda människors liv och lem [47] som redan godtagits i rättspraxis, är i princip inga avsteg möjliga. Ändå har domstolen i denna stränga dom tagit hänsyn till att den ifrågavarande verksamheten hade "konkreta positiva följder för fåglarnas livsmiljö". [48]

118. Det borde därför vara tillåtet att beakta vissa kompensationsåtgärder vid prövningen av hur betydande följderna är. Regleringen i artikel 4.4 i fågeldirektivet är ju för det första inte att betrakta som ett absolut förbud mot varje förändring. För det andra skall frågan om hur betydande följderna är ses i sitt sammanhang. Under dessa förutsättningar bör även de kompensationsåtgärder som föreskrivits eller föreslagits av de franska myndigheterna tas i beaktande. Räknar man vidare med uppförandet av en grönskande landskapsskärm, skötseln av ängar, inrättande av vattenplatser, inplantering respektive förökning av småvilt samt förpliktelsen att återställa landskapet till det ursprungliga utseendet, kommer det att framstå som helt sannolikt att livsmiljön för de bofasta fåglarna inte kommer att utsättas för intrång i "betydande" grad. Jag föreslår därför att talan inte skall vinna bifall på den andra grunden.

119. Om domstolen inte skulle följa den här ovan skisserade lösningen, utan väljer att utgå från att artikel 6.2—6.4 i livsmiljödirektivet är tillämplig, trots de tids- och innehållsmässiga betänkligheterna i enlighet med artikel 7, följer här i andra hand några ytterligare överväganden.

120. Verksamheten för att utvidga kalkstensbrottet måste därvid följa de villkor som anges i den föreskriften. Inledningsvis skall, med tanke på de i artikel 6.2 formulerade förutsättningarna för bestämmelsens tillämplighet, hänvisas till att trots en omfattande likhet mellan formuleringarna

47 — Se mål C-57/89 (ovan fotnot 41).

48 — Se dom C-57/89 (ovan fotnot 41), punkt 25.

av artikel 4.4 i fågeldirektivet och artikel 6.2 i livsmiljödirektivet överensstämmer de inte fullständigt. En "påverkan... [som] inte saknar betydelse" för att uppnå syftet med artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet är till exempel inte detsamma som "störningar [som] kan ha betydande konsekvenser" för målen med livsmiljödirektivet. I artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet handlar det uttryckligen om skydd för bestämda fågelarter, medan livsmiljödirektivets mål definieras på att annat och eventuellt mera omfattande sätt.[49] I artikel 6.2 och 6.3 talas det dessutom om störningar som kan "ha betydande konsekvenser" respektive om projekt som "kan påverka [området] på ett betydande sätt". Det säger sig självt att enbart möjligheten av påverkan för med sig mera vittgående förpliktelser att undvika störningar än vad som gäller för de fall då påverkan redan har inträffat. Att man använt konjunktiv ("auswirken könnten") tyder på en mer omfattande förpliktelse än om indikativ ("auswirken") hade använts i artikel 4.4 i fågeldirektivet. De nu gjorda övervägandena beträffande frågan huruvida påverkan är betydande kan därför inte nödvändigtvis överföras på artikel 6.2 i livsmiljödirektivet.

121. Det är såtillvida fullkomligt möjligt, om inte rent av sannolikt, att det i fråga om utvidgningen av kalkstensbrottet rör sig om ett "projekt" i artikel 6.3 i livsmiljödirektivets mening. Det innebär att man måste genomföra en miljökonsekvensbedömning vilket likaledes föreskrivs i artikel 6.3. För att projektet skall kunna genomföras, under förutsättning av kompensationsåtgärder, trots utredningsresultat som avråder från detta, måste de i artikel 6.4 nämnda förutsättningarna för undantag först prövas. Därvid kan även ekonomiska och sociala intressen vara av betydelse. Kommissionen skall informeras om detta.

122. De franska myndigheterna har faktiskt låtit göra en rad förundersöknigar och kommit till det resultatet att projektet är förenligt med de uppställda miljömålen. Även om myndigheterna i ett första skede skulle ha kommit fram till ett negativt resultat skulle de ha varit tvungna att fortsätta förfarandet enligt artikel 6.4 i livsmiljödirektivet.

123. Om de franska myndigheterna vid sin prövning enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet hade kommit fram till ett negativt tolkningsresultat[50] skulle de ha kunnat genomföra planen eller projektet av "tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär", om ingen alternativ lösning var möjlig. Beträffande en

49 — Se artikel 2 i livsmiljödirektivet.

50 — Redan i det administrativa förfarandet företrädde den franska regeringen ståndpunkten att tillstånden hade beviljats under förutsättningar som överensstämde med kraven i artikel 6.3.

alternativ lösning har den franska regeringen förklarat att den möjligheten har prövats mycket noggrant men avvisats. Det framförda alternativet att bryta kalksten ur fyndigheten i Salses-Opoul kunde ha varit möjligt med hänsyn till mineralkvaliteten, med inte med tanke på kvantiteten.

124. Processuellt var det alltså möjligt för de franska myndigheterna att åberopa sociala och ekonomiska grunder. Här spelar säkerligen den höga arbetslösheten i regionen en roll, vad gällde att bevara eller inrätta 200 arbetstillfällen. Värderingen av varje enskilt kriterium motsvarar en lämplighetsbedömning som kan överprövas endast på rättslig grund men inte på grund av innehållets lämplighet. De franska myndigheterna har uppenbarligen gjort denna avvägning och därvid erhållit ett positivt svar, utan att processen befanns vara behäftad med större fel. Den medlemsstat som har bestämt sig för en åtgärd enligt artikel 6.4 i livsmiljödirektivet är dock skyldig att vidta kompensationsåtgärder. Att sådana kompensationsåtgärder har beslutats nämndes redan vid bedömningen av artikel 4.4 i fågeldirektivet.

125. Kommissionen har nu framfört att den inte har underrättats om förfarandet i den enligt artikel 6.4 föreskrivna formen. Den franska regeringens invändning är övertygande såtillvida som samtliga utredningar hade genomförts före den 10 juli 1994, den tidpunkt då livsmiljödirektivet skulle vara tillämpligt. Med tanke på den tidsperiod under vilken händelserna ägt rum räcker det inte att åberopa de formkrav som följer av direktivet. Avgörande och tillräckligt måste då vara att innehållet i livsmiljödirektivets föreskrifter har beaktats. [51]

126. Som resultat skall därför fastställas att även när problematiken avseende tillämpligheten av artikel 6.2—6.4 i livsmiljödirektivet besvaras så att denna skall tillämpas, kan den andra grunden inte leda till en fastställelse av fördragsbrott i enlighet med ansökan.

VI — Rättegångskostnader

127. Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Enligt artikel 69.3 första stycket kan domstolen emellertid besluta att rättegångskostnaderna skall delas eller att vardera parten skall bära sin kostnad, om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter. Eftersom kommissionens yrkanden enligt detta förslag endast skall bifallas delvis, föreslår jag att vardera parten skall bära sin rättegångskostnad.

51 — Se mål C-431/92 (ovan i fotnot 31), punkt 42 och följande.

VII — Förslag till avgörande

128. Mot bakgrund av vad som anförts ovan föreslår jag att domstolen skall fastställa följande:

1) Republiken Frankrike har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 4.1 i rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar genom att underlåta att klassificera särskilda skyddsområden i området Basses Corbières i enlighet med denna bestämmelse.

2) Talan ogillas i övrigt.

3) Vardera parten skall bära sin rättegångskostnad.