DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

25. november 1999 *

I sag C-96/98,

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

sagsøger,

mod

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

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4 i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april

* Processprog: fransk.

1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103, s. 1), idet den hverken har truffet de særlige foranstaltninger, der er nødvendige for at beskytte fugles levesteder i området le Marais poitevin, eller de foranstaltninger, der er egnede for at undgå en forringelse af disse levesteder,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af formanden for Første Afdeling, L. Sevón, som fungerende formand for Femte Afdeling, og dommerne C. Gulmann (refererende dommer), J.-P. Puissochet, P. Jann og M. Wathelet,

generaladvokat: N. Fennelly

justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 10. juni 1999,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 8. juli 1999,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 3. april 1998 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i henhold til EF-traktatens artikel 169 (nu artikel 226 EF) anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4 i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103, s. 1, herefter »fugledirektivet«), idet den hverken har truffet de særlige foranstaltninger, der er nødvendige for at beskytte fugles levesteder i området le Marais poitevin, eller de foranstaltninger, der er egnede for at undgå en forringelse af disse levesteder.

2 Direktivets artikel 4 har følgende ordlyd:

»1. For arter, som er anført i bilag I, træffes der særlige beskyttelsesforanstaltninger med hensyn til deres levesteder for at sikre, at de kan overleve og formere sig i deres udbredelsesområde.

I denne forbindelse tages der hensyn til:

a) arter, der trues af udslettelse

b) arter, der er følsomme over for bestemte ændringer af deres levesteder

c) arter, der anses for sjældne, fordi bestanden er ringe eller den lokale udbredelse begrænset

d) andre arter, der kræver speciel opmærksomhed på grund af deres levesteders særlige beskaffenhed.

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

Medlemsstaterne udlægger som særligt beskyttede områder navnlig sådanne områder, som med hensyn til antal og udstrækning er bedst egnede til beskyttelse af disse arter, idet der tages hensyn til behovet for at beskytte arterne i det geografiske sø- og landområde, hvor dette direktiv finder anvendelse.

2. Under hensyn til beskyttelsesbehovene i det geografiske sø- og landområde, hvor dette direktiv finder anvendelse, træffer medlemsstaterne tilsvarende foranstaltninger med hensyn til regelmæssigt tilbagevendende trækfuglearter, som ikke er anført i bilag I, for så vidt angår de pågældende arters yngle-, fjerskifte- og overvintringsområder samt rasteområder 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.«

3 I artikel 7 i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7, herefter »naturtypedirektivet«) er det bestemt, at forpligtelserne i direktivets artikel 6, stk. 2, 3 og 4, »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 til særligt beskyttede områder 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«.

4 Artikel 6, stk. 2, 3 og 4, i naturtypedirektivet indeholder følgende bestemmelser:

»2. Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget, for så vidt disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for dette direktivs målsætninger.

3. Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. På baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne

på lokaliteten, og med forbehold af stk. 4, giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de — hvis det anses for nødvendigt — har hørt offentligheden.

4. Hvis en plan eller et projekt, på trods af at virkningerne på lokaliteten vurderes negativt, alligevel skal gennemføres af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, fordi der ikke findes nogen alternativ løsning, træffer medlemsstaten alle nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 beskyttes. Medlemsstaten underretter Kommissionen om, hvilke kompensationsforanstaltninger der træffes.

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

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

6 Den 23. december 1992 tilstillede Kommissionen den franske regering en åbningsskrivelse i anledning af bl.a. dennes tilsidesættelse af artikel 4 i fugledirektivet, for så vidt angår området le Marais poitevin. Kommissionen anførte deri navnlig, at de 4 500 ha, der i le Marais poitevin var udlagt til særligt beskyttet område (herefter »SBO«), ikke i tilstrækkeligt omfang imødekom ornitologiske krav, og at planlægningen og reguleringen af vandforholdene i og

den landbrugsmæssige udnyttelse af le Marais poitevin havde ført til og stadig førte til en forringelse af fuglenes levesteder. Kommissionen anførte endvidere, at de franske myndigheder ikke havde truffet særlige beskyttelsesforanstaltninger for at sikre, at de beskyttede arter kan overleve og formere sig.

7 Den franske regering anerkendte i sit svar af 27. september 1993, at le Marais poitevin har ornitologisk interesse. Den henviste til, at SBO'ets areal i dette område var blevet udvidet til 28 693 ha og oplyste, at det var hensigten at øge det igen. Den erkendte, at der faktisk som nævnt af Kommissionen i åbningsskrivelsen i visse henseender havde været tale om forringelser i le Marais poitevin. Den bemærkede dog, at der i departementet Charente-Maritime var indført en regulering med henblik på at undgå forurening og forringelse af levestederne og forstyrrelser af fuglene, og at der også var truffet andre forholdsregler for at beskytte le Marais poitevin.

8 Ved berigtigelse af 7. december 1993 meddelte den franske regering Kommissionen, at det samlede areal for SBO'et i le Marais poitevin faktisk var 26 250 ha.

9 Ved skrivelse af 28. juni 1994 tilstillede det franske miljøministerium endvidere Kommissionen et rettet kort, der angav grænserne for og arealet af SBO'et »Marais poitevin intérieur«, samt en skrivelse af 19. april 1994, hvori Miljøministeriet meddelte præfekten for regionen Pays de la Loire, at vejarealet for motorvejen A 83 måtte antages at ligge uden for dette SBO.

10 Den 28. november 1995 fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse, hvori den fastslog, at Den Franske Republik havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fugledirektivets artikel 4, idet den hverken havde truffet de særlige foranstaltninger, der er nødvendige for at beskytte fuglelevesteder i le Marais poitevin, eller de foranstaltninger, der er egnede til at undgå en forringelse af disse

levesteder. Kommissionen anførte, at de 26 250 ha, der var udlagt til SBO, kun udgjorde en tredjedel af det areal i le Marais poitevin, der har ornitologisk interesse, og at beskyttelsen af et SBO skulle opfylde krav vedrørende fuglebeskyttelse og ikke kunne ændres som følge af infrastrukturprojekter, som det tilsyneladende var sket i le Marais poitevin. Kommissionen oplyste desuden, at det samlede økosystem i le Marais poitevin allerede i flere år havde været truet ved en systematisk dræning og et intensiveret landbrug, uden at der samtidig var blevet truffet egnede foranstaltninger for at undgå forringelse af levestederne samt forstyrrelser af de arter af vilde fugle, som beskyttelsen af området skal værne. Det anførtes endvidere, at placeringen af den planlagte motorvej A 83 i le Marais poitevin var i strid med fællesskabsbestemmelserne.

11 Ved skrivelse af 11. juni 1996 oplyste den franske regering bl.a., at yderligere 3 540 ha var blevet udlagt til SBO i departementet Charente-Maritime, og at det som følge af dræningen og opdyrkningen af engområderne i le Marais poitevin nu kun i ubetydeligt omfang var muligt, som miljøet nu var, at foranstalte nye udlægninger. Den franske regering bestred desuden, at den ikke havde truffet de foranstaltninger, der er egnede til at beskytte levestederne for fredede fuglearter. Den understregede endelig, at man med den påtænkte placering (nord) af motorvejen A 83 undgik, at denne krydsede gennem et SBO. Spørgsmålet om tilslutningsnettet i forbindelse med motorvej A 83 var en følge af en forglemmelse ved korttegning, idet denne motorvej var blevet anerkendt som en almennyttig infrastruktur, før SBO'et blev udlagt.

Realiteten

12 Kommissionen har for det første kritiseret Den Franske Republik for ikke at have udlagt et tilstrækkeligt stort areal til SBO i le Marais poitevin, for det andet for ikke at have givet de udlagte SBO'er den fornødne retlige stilling, for det tredje for ikke at have truffet egnede foranstaltninger for at undgå forringelsen af le

Marais poitevin, og for det fjerde for at have ophævet den tidligere gennemførte udlægning til SBO for visse arealers vedkommende, for at gøre det muligt at bygge et motorvejsafsnit i dem.

SBO's areal

13 Kommissionen har anført, at le Marais poitevin, der består af forskellige naturmiljøer, der kan sikre beskyttelsen af mange fuglearter, der er nævnt i bilag I til fugledirektivet, og et stort antal trækfuglearter, er et område af særlig ornitologisk betydning såvel inden for Fællesskabet som internationalt. Udlægningen af 26 250 ha til SBO i le Marais poitevin udgør ikke en opfyldelse af de forpligtelser, der påhviler Den Franske Republik i henhold til artikel 4, stk. 1 og 2, i fugledirektivet. I 1994 anerkendte de franske myndigheder, at 77 900 ha i le Marais poitevin udgjorde et vigtigt fuglebeskyttelsesområde (herefter »vifo«). Endvidere er 57 830 ha i le Marais poitevin anført i den europæiske ornitologiske fortegnelse »Important Bird Areas in Europe«, der blev offentliggjort i 1989 (herefter »IBA«). Ifølge Kommissionen fortjener hele vifo'et i le Marais poitevin eller i al fald hele det område, der er nævnt i IBA, at blive udlagt til SBO.

14 Den franske regering har gjort gældende, at det samlede til SBO udlagte areal i le Marais poitevin udgjorde 33 742 ha. Den har anført, at Den Franske Republik allerede hermed i vidt omfang har opfyldt sine fællesskabsretlige forpligtelser. Imidlertid bestrider den franske regering ikke, at det er ønskeligt at udlægge flere områder i le Marais poitevin til SBO. Den har i denne forbindelse anført, at den har til hensigt som supplerende foranstaltning i den nærmeste fremtid at udlægge henved 15 000 ha, som kan tillægges betydning såvel efter ornitologiske kriterier som funktionelt. Den har anført, at en undersøgelse gennemført af Sammenslutningen for Fuglebeskyttelse fra november 1998 viser, at de områder, der allerede er udlagt til SBO i le Marais poitevin sammen med de områder, som snart vil blive udlagt i kraft af deres ornitologiske værdi, vil gøre det muligt at bevare

samtlige ynglepladser for de vilde fugle, der forekommer i le Marais poitevin. Den Franske Republik kan dermed fuldstændigt opfylde sine fællesskabsretlige forpligtelser i henhold til fugledirektivet.

15 Det bemærkes på den ene side, at det er ubestridt, at le Marais poitevin udgør et naturområde af stor ornitologisk værdi for mange fuglearter, der er nævnt i fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, og på den anden side, at den franske regering ikke i realiteten bestrider, at det areal i le Marais poitevin, som er udlagt til SBO, ikke efter direktivets artikel 4 er tilstrækkelig stort.

16 Herefter, og idet der er ufornødent at tage stilling til, hvor stort et areal SBO'et i le Marais poitevin skal omfatte, for at forpligtelserne ifølge fugledirektivet kan være opfyldt, må det fastslås, at Den Franske Republik ikke fristmæssigt i overensstemmelse med fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, har udlagt et tilstrækkeligt areal i le Marais poitevin til SBO. Kommissionens påstande skal derfor for så vidt tages til følge.

Den retlige beskyttelse for så vidt angår de allerede udlagte SBO'er

17 Kommissionen har gjort gældende, at de områder i le Marais poitevin, der er blevet udlagt til SBO af Den Franske Republik, ikke har fået en retlig stilling, der kan sikre beskyttelsen af levestederne og de beskyttede arters muligheder for at overleve og yngle. Navnlig giver de såkaldte »landbrugsmiljømæssige« foranstaltninger og lov nr. 97-3 af 3. januar 1992 om vand (JORF af 4.1.1992, s. 187, herefter »vandloven«), som den franske regering har henvist til, ikke virkelig mulighed for at beskytte de vilde fuglearter i overensstemmelse med fugle-

direktivets artikel 4. De andre foranstaltninger, som den franske regering har nævnt, er blevet vedtaget for sent.

18 Den franske regering har anført, at de landbrugsmiljømæssige foranstaltninger i realiteten er kontrakter mellem staten og landbrugere med det formål at udvikle landbrugsmetoder, der tilgodeser miljøet, navnlig ved at begrænse anvendelsen af kvælstofholdig gødning og antallet af høslæt. Disse aftaler bidrager til opretholdelsen af et ekstensivt kvægopdræt og gør det muligt at undgå pløjning af våde engområder, dræningsforanstaltninger og ændringer af vandforholdene, og giver således sikkerhed for bevarelsen af vådområder og naturlige fuglelevesteder. Regeringen gør desuden gældende, at vandloven direkte, i det omfang den beskytter vådzoner, bidrager til beskyttelsen af vilde fugle. Den har endelig anført, at der er blevet udstedt tre præfektanordninger om biotopbeskyttelse for le Marais doux de Charente-Maritime, les Terrées du Pain Béni og Aiguillon-næsset, henholdsvis den 7. oktober 1997, den 29. december 1997 og den 12. februar 1998, og på den anden side, at 2 300 ha i Aiguillon-bugten i juli 1996 er blevet udlagt som naturreservat.

19 Det bemærkes herved, at ifølge Domstolens faste praksis må spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger traktatbrud, vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse (jf. bl.a. dom af 3.7.1997, sag C-60/96, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 3827, præmis 15, og af 18.3.1999, sag C-166/97, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 1719, præmis 18).

20 Det kan imidlertid konstateres, at vedtagelsen af de tre præfektanordninger om biotopbeskyttelse og oprettelsen af naturreservatet i Aiguillon-bugten, jf. ovenfor i præmis 18, skete efter udløbet af den i den begrundede udtalelse af 28. november 1995 fastsatte frist på to måneder.

21 Disse foranstaltninger kan derfor ikke tages i betragtning under nærværende traktatbrudssøgsmål.

22 For så vidt angår de øvrige foranstaltninger, der efter den franske regerings opfattelse har haft til formål at give SBO en tilstrækkelig beskyttelsesstatus, bemærkes, at ifølge Domstolens praksis skal medlemsstaterne efter fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, give SBO en retlig stilling med hensyn til beskyttelse, hvorved det navnlig kan sikres, at de fuglearter, der er nævnt i bilag I til direktivet, kan overleve og yngle, og at de trækfuglearter, der ikke er nævnt i bilag I, men som regelmæssigt passerer området, kan yngle, skifte fjer og overvintre (jf. i denne retning dom af 2.8.1993, sag C-355/90, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 4221, præmis 28-32, og af 18.3.1999, Kommissionen mod Frankrig, præmis 21).

23 Vandlovens formål er som anført i lovens artikel 2 at udnytte vandressourcerne på afbalanceret måde, idet det navnlig skal sikres, at vandøkosystemerne og vådlokaliteterne og -områderne bevares, at enhver forurening undgås, og at overfladevandets, grundvandets og territorialfarvandets vandkvalitet genoprettes, samt at vand udnyttes som økonomisk ressource på en sådan måde, at kravene til sundheden, almenhygiejnen, samfundets sikkerhed, befolkningens forsyning med drikkevand, opbevaringen af og det frie afløb for vand, og beskyttelsen mod oversvømmelser, til beskyttelse af interesser inden for landbrug, havfiskeri og -opdræt, ferskvandsfiskeri, industrien, energibeskyttelse, transport, turisme, fritid og vandsport samt alle andre former for menneskelig virksomhed, der udføres lovligt, opfyldes eller bringes i samklang.

24 Efter vandlovens artikel 10, stk. II, fastlægges der en nomenklatur for anlæg, bygninger, arbejder og aktiviteter, der medfører forbrug af overfladevand eller grundvand, hvad enten dette vand efterfølgende genindvindes eller ej, eller en ændring af omfanget af eller måden for vands afløb eller for direkte eller indirekte permanente eller lejlighedsvise, også ikke-forurenende udslip, udløb, afledninger eller oplagringer, der fastlægges ved dekret efter udtalelse fra Conseil d'État efter høring af den nationale komité for vand, for hvilke der skal indhentes tilladelse eller erklæring afhængigt af de risici, der er forbundet dermed og virkningerne deraf for vandressourcerne og vandøkosystemerne.

25 Selv om det antages, at de SBO'er, der er blevet udlagt, udelukkende er vådzoner, og at det ved vandloven er muligt effektivt at bevare disse områders

vandressourcer, står det dog fast, at denne lov ikke i sig selv, for så vidt som den kun indeholder bestemmelser om regulering af vandforholdene, kan sikre en tilstrækkelig beskyttelse som omhandlet i fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2.

26 Med hensyn til de såkaldte »landbrugsmiljømæssige« foranstaltninger må det fastslås, at de som omtalt af Kommissionen og anført af generaladvokaten i punkt 26 i forslaget til afgørelse har en frivillig og rent tilskyndende karakter for de landbrugere, der driver jordlodder i le Marais poitevin.

27 Disse foranstaltninger kan derfor under alle omstændigheder ikke være et effektivt supplement til beskyttelsesforanstaltningerne for de udlagte SBO'er.

28 Det må derfor fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, idet den ikke har truffet foranstaltninger, hvorved de i le Marais poitevin udlagte SBO'er får en retlig stilling, der giver en tilstrækkelig beskyttelse. Kommissionens påstande skal derfor også på dette punkt tages til følge.

Forringelsen af le Marais poitevin

29 Kommissionen har gjort gældende, at levestederne for vilde fugle er blevet forringet i hele le Marais poitevin. Den har herved oplyst, at de naturlige enge, som er det vigtigste miljø for beskyttelsen af vilde fugle i le Marais poitevin, og hvis areal i 1973 var på 55 450 ha, i 1990 kun dækker et areal på 26 750 ha, idet 28 700 ha er blevet opdyrket i mellemtiden. For at lette arbejdet i landbruget, er

der blevet gennemført dræning, lodderne i vådzonerne er blevet opdelt og sammenlagt på en ny måde, og grøfterne er blevet fyldt.

30 Ifølge Kommissionen har en af de vigtigste direkte følger af formindskelsen af vådzonearealet været en betydelig mindskelse af visse fuglebestande som f.eks. bestandene af overvintrende andefugle og sorthalet kobbersneppe i SBO'et i Aiguillon-bugten.

31 Kommissionen har henvist til, at den i den begrundede udtalelse fastslog, at den franske regering ikke havde truffet de foranstaltninger, der var nødvendige for at undgå forringelsen af le Marais poitevin, både når det gælder de lokaliteter, der allerede var udlagt til SBO, og dem, der senere skulle udlægges, og at den dermed havde tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til fugledirektivets artikel 4.

32 Den franske regering har oplyst, at beskyttelsen af le Marais poitevin direkte hænger sammen med forholdene for landbruget i vådengene og således også med den markante nedgang i de sidste år i det ekstensive kvægopdræt, hvorved disse arealer bedst har kunnet udnyttes. Den har således erkendt, at beskyttelsesordningen for området ikke altid har været effektiv. Der må dog herved også henses til, at vådområdernes tilbagegang hovedsagelig skyldes den fælles landbrugspolitik (herefter »FLP«) og ikke blot de franske myndigheder.

33 Støtten til landbrugsmiljømæssige foranstaltninger betyder en stor økonomisk byrde for staten, mens støtten til det intensive landbrug, der ofte er større, fuldt ud finansieres over Fællesskabets politik inden for rammerne af FLP. Denne forskel i iværksættelsen af Fællesskabets politik for det intensive landbrug og den politik, der gælder støtten til et landbrug, der respekterer miljøet, er årsagen til vanskelighederne ved at beskytte le Marais poitevin. Fællesskabsreglerne om

støtte til landbruget, der kun i ringe omfang er til fordel for kvægopdrættet, kommer på tværs af den politik, der føres for at beskytte vådområderne.

34 Den franske regering har dog oplyst, at mens opdyrkningen af vådenge havde et betragteligt omfang frem til 1990, er denne udvikling i praksis standset i begyndelsen af 1990'erne, navnlig som følge af iværksættelsen af landbrugs-miljømæssige foranstaltninger.

35 Det skal for det første fastslås, at medlemsstaterne efter fugledirektivets artikel 4, stk. 4, første punktum, i den oprindelige såvel som i den ved naturtypedirektivet ændrede affattelse skal træffe egnede foranstaltninger, navnlig for at undgå forringelse af levestederne i SBO'er, der er udlagt i henhold til samme artikels stk. 1.

36 Ifølge Domstolens faste praksis påhviler det under en traktatbrudssag i medfør af traktatens artikel 169 Kommissionen at godtgøre, at det hævdede traktatbrud foreligger, og at fremlægge de oplysninger, der er nødvendige for, at Domstolen kan efterprøve, om der foreligger et traktatbrud (jf. bl.a. dom af 25.5.1982, sag 96/81, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. s. 1791, præmis 6, og af 18.3.1999, Kommissionen mod Frankrig, præmis 40).

37 Det skal derfor undersøges, om Domstolen råder over tilstrækkelige oplysninger til at fastslå, at Den Franske Republik under tilsidesættelse af fugledirektivets artikel 4, stk. 4, første punktum, har undladt at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at undgå en forringelse af de lokaliteter i le Marais poitevin, der allerede er udlagt til SBO.

38 Det står fast, at de franske myndigheder ved udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist havde udlagt Aiguillon-bugten, Arçay-næsset og det indre af le Marais poitevin til SBO.

39 Af en undersøgelse af bl.a. den franske regerings svar på den begrundede udtalelse af 11. juni 1996, af denne udtalelse og de kort, der er blevet fremlagt i sagen, fremgår det imidlertid, at naturreservatet i Saint-Denis de Payré og det kommunale areal i le Poiré-sur-Velluire, der hører til SBO'et i det indre af le Marais poitevin, er i færd med at blive tørlagt. Det fremgår af sagen, at vandbygningsanlæg og diger i SBO'erne i Aiguillon-bugten og Arçay-næsset er blevet udvidet, og at dette forstyrrer fuglelivet. Desuden viser den ovenfor i præmis 14 nævnte undersøgelse fra Sammenslutningen for Fuglebeskyttelse, at den gennemsnitlige bestand af overvintrende andefugle i Aiguillon-bugten og på Arçay-næsset er faldet fra 67 845 i årene 1977-1986 til 16 551 i årene 1987-1996.

40 Det kan derfor konstateres, at Den Franske Republik har tilsidesat sin forpligtelse til at træffe passende foranstaltninger for at undgå forringelse af de lokaliteter i le Marais poitevin, der er blevet udlagt til SBO, under tilsidesættelse af fugledirektivets artikel 4, stk. 4, første punktum. Med hensyn til den franske regerings argument om, at fællesskabsbestemmelserne om støtte til landbruget kun i ringe grad begunstiger et landbrug, der kan forenes med de beskyttelseskrav, som fugledirektivet stiller, bemærkes, at selv om det lægges til grund, at dette er korrekt, og at sammenhængen mellem de forskellige fællesskabspolitikker således til en vis grad svigter, er en medlemsstat ikke af den grund beføjet til at undlade at opfylde en forpligtelse i henhold til dette direktiv og navnlig dets artikel 4, stk. 4, første punktum.

41 For det andet bemærkes det, at efter Domstolens praksis skal medlemsstaterne ifølge fugledirektivets artikel 4, stk. 4, første punktum, træffe egnede foranstaltninger for at undgå forringelse af levestederne i de områder, der er bedst egnede til beskyttelse af vilde fugle, også når de pågældende områder ikke er blevet udlagt til SBO, men skulle have været det (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, præmis 22, og i sagen Kommissionen mod Frankrig, præmis 38).

42 Heraf følger for så vidt angår områder, der ikke er blevet udlagt til SBO, at enhver tilsidesættelse af fugledirektivets artikel 4, stk. 4, første punktum, dels forudsætter, at de pågældende områder er et af de områder, som med hensyn til antal

og udstrækning er bedst egnet til beskyttelse af de fredede arter, jf. samme artikels stk. 1, fjerde afsnit (jf. dom af 18.3.1999, Kommissionen mod Frankrig, præmis 39), dels at disse områder har været udsat for forringelse.

43 Det må derfor undersøges, om Domstolen råder over tilstrækkelige oplysninger til at fastslå, at Den Franske Republik under tilsidesættelse af fugledirektivets artikel 4, stk. 4, første punktum, har undladt at træffe de nødvendige foranstaltninger for at undgå forringelsen af de lokaliteter i le Marais poitevin, som burde have været udlagt til SBO.

44 Det bemærkes, at sagen ikke indeholder oplysninger, på grundlag af hvilke det kan fastslås, at alle de lokaliteter i le Marais poitevin, som burde have været udlagt til SBO, har været udsat for forringelse i fugledirektivets artikel 4, stk. 4, første punktums forstand. Navnlig udgør den omstændighed, at ca. 28 700 ha vådenge i le Marais poitevin er blevet opdyrket fra 1973 til 1990, ikke et afgørende bevis på dette punkt. Der er under alle omstændigheder ikke holdepunkter for at antage, at disse vådenge falder sammen med alle de lokaliteter i le Marais poitevin, som burde have været udlagt til SBO. Desuden er en ikke nærmere angivet del af disse engområder tilsyneladende blevet opdyrket, før fugledirektivet trådte i kraft.

45 En gennemgang af den franske regerings svar af 11. juni 1996 på den begrundede udtalelse, Kommissionens åbningsskrivelse og den franske regerings svar af 27. september 1993 samt de kort, der er blevet fremlagt i sagen, viser imidlertid, at visse lokaliteter, der efter deres beskaffenhed kunne udlægges til SBO, som f.eks. de kommunale arealer i Vouillé, Vix og Ille d'Elle, var ødelagt ved udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist på to måneder.

46 Det kan derfor fastslås, at Den Franske Republik ikke har truffet de nødvendige foranstaltninger for at undgå forringelse af visse, men ikke alle lokaliteter i le

Marais poitevin, som burde have været udlagt til SBO, og herved har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fugledirektivets artikel 4, stk. 4, første punktum.

47 Anbringendet herom skal derfor også med de i den foregående præmis angivne begrænsninger lægges til grund.

Ophævelsen af udlægningen til SBO af en del af det indre af le Marais poitevin

48 Kommissionen har anført, at de franske myndigheder ved dekret af 19. oktober 1993 godkendte projektet for motorvejsforbindelsen Sainte-Hermine-Oulmes. I anledning af dette projekt ophævede de franske myndigheder ved afgørelse af 19. april 1994, som blev meddelt Kommissionen den 28. juni 1994, udlægningen til SBO af det indre af le Marais poitevin, dvs. en 300 meter bred strimmel land, hvor motorvejen skulle skære gennem SBO'et ved Auzay.

49 Ifølge Kommissionen har denne ophævelse ikke blot formindsket SBO'ets areal, men har også ført til forstyrrelser af fuglene i sektoren som følge af gennemførelsen af vejarbejderne og isoleringen af resten af SBO'et øst for projektet i retning af Fontenay-le-Comte, hvis forbindelse med SBO'et motorvejen helt har afbrudt.

50 Denne ophævelse udgør en tilsidesættelse af de forpligtelser, som dengang skulle opfyldes, og som følger af artikel 4, stk. 4, i fugledirektivet, efter Domstolens fortolkning heraf i dom af 28. februar 1991 (sag C-57/89, Kommissionen mod

Tyskland, Sml. I, s. 883, præmis 20, 21 og 22, og dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, præmis 35).

51 Den franske regering har anført, at motorvejsforbindelsen Sainte-Hermine-Oulmes ikke har ført til en ophævelse af udlægningen af det indre af le Marais poitevin til SBO. Faktisk går udlægningen til SBO af dette område tilbage til november 1993 og skete senere end både de undersøgelser, der blev gennemført med henblik på udarbejdelsen af motorvejsprojektet, og det dekret, hvorved de nødvendige arbejder til dets gennemførelse blev erklæret for en almennyttig hastesag. Ved den placering, der i sidste instans blev valgt, undgik man alle de områder, som den franske regering forberedte at udlægge til SBO.

52 Den franske regering har forklaret, at ved en fejltagelse blev et område på 300 meters bredde inddraget i SBO'et i det indre af le Marais poitevin, da den underrettede Kommissionen i november 1993. De franske myndigheder har underrettet Kommissionen om denne fejl, da den blev opmærksom derpå. Der er derfor ikke her tale om en ophævelse, men om en berigtigelse af en kommunikationsfejl, idet det ikke var hensigten at udlægge den omhandlede lokalitet til SBO.

53 Det bemærkes i denne forbindelse, at et anbringende om tilsidesættelse af fugledirektivets artikel 4, stk. 4, ved ophævelse af udlægningen til SBO af et tidligere udlagt område i form af mindskelse af dets areal, under alle omstændigheder forudsætter, at det pågældende areal var en del af det udlagte SBO.

54 Det står imidlertid i det foreliggende tilfælde fast, at dekretet om den almennyttige og hastende karakter af anlægget af vejstrækningen Sainte-Hermine-Oulmes og om den forskriftsmæssige udformning efter arealudnyttelsesplanerne i de berørte kommuner blev vedtaget den 19. oktober 1993 efter forudgående offentlige bekendtgørelser og undersøgelser, herunder en undersøgelse om indvirkning på miljøet som omhandlet i Rådets direktiv 85/337/EØF af 27. juni 1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning

på miljøet (EFT L 175, s. 40). For det andet bekræftes den franske regerings oplysninger om, at SBO'et i det indre af le Marais poitevin blev udlagt i november 1993, af Kommissionens begrundede udtalelse.

55 På baggrund heraf må det i overensstemmelse med den franske regerings anbringende fastslås, at den landstrimmel, der skulle anvendes til anlæg af motorvejen, ved en fejl blev angivet som hørende til SBO'et i det indre af le Marais poitevin i den meddelelse, Kommissionen fik herom, og at miljøministerens udtalelse i skrivelsen af 19. april 1994 til præfekten for regionen Pays de la Loire, hvorefter »motorvejens placering må anses for at ligge uden for SBO'et«, ikke har ført til en mindskelse af det udlagte SBO's areal, men blot til en berigtigelse af en fejl i en meddelelse til Kommissionen.

56 Anbringendet om tilsidesættelse af fugledirektivets artikel 4, stk. 4, ved delvis ophævelse af udlægningen til SBO af det indre af le Marais poitevin ved mindskelse af dettes areal, skal derfor forkastes.

57 På baggrund af det anførte, må det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fugledirektivets artikel 4, idet den ikke inden for den fastsatte frist har udlagt et tilstrækkeligt areal i le Marais poitevin til SBO, truffet foranstaltninger, hvorved der tillægges de i le Marais poitevin udlagte SBO'er en fyldestgørende retlig stilling, eller truffet passende foranstaltninger for at undgå forringelse såvel af lokaliteter i le Marais poitevin, der var udlagt til SBO, som af visse af de lokaliteter, der burde have været udlagt.

58 I øvrigt frifindes sagsøgte.

Sagens omkostninger

59 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part til at betale sagens omkostninger. Den Franske Republik har i det væsentlige tabt sagen og bør derfor tilpligtes at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

1) **Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4 i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle, idet den ikke inden for den fastsatte frist har udlagt et tilstrækkeligt areal i le Marais poitevin til særligt beskyttet område, truffet foranstaltninger, hvorved der tillægges de i le Marais poitevin udlagte særligt beskyttede områder en fyldestgørende retlig stilling, eller truffet passende foranstaltninger for at undgå forringelse såvel af lokaliteter i le Marais poitevin, der var udlagt til særligt beskyttede områder, som af visse af de lokaliteter, der burde have været udlagt.**

2) **I øvrigt frifindes Den Franske Republik.**

3) **Den Franske Republik betaler sagens omkostninger.**

Sevón Gulmann Puissochet

Jann Wathelet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 25. november 1999.

R. Grass D.A.O. Edward

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling