ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

25 november 1999 *

In zaak C-96/98,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door P. Stancanelli, lid van haar juridische dienst, en O. Couvert-Castéra, bij de juridische dienst gedetacheerd nationaal ambtenaar, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van die dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

Franse Republiek, vertegenwoordigd door K. Rispal-Bellanger, onderdirecteur bij de directie juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, en R. Nadal, adjunct-secretaris buitenlandse zaken bij dezelfde directie, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Franse ambassade, Boulevard Joseph II 8 B,

verweerster,

betreffende een verzoek aan het Hof om vast te stellen dat de Franse Republiek, door niet de noodzakelijke speciale beschermingsmaatregelen te treffen voor de

* Procestaal: Frans.

leefgebieden van vogels in het moeras van de Poitou en evenmin passende maatregelen om verslechtering van deze gebieden te voorkomen, de krachtens artikel 4 van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PB L 103, blz. 1), op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: L. Sevón, president van de Eerste kamer, waarnemend voor de president van de Vijfde kamer, C. Gulmann (rapporteur), J.-P. Puissochet, P. Jann en M. Wathelet, rechters,

advocaat-generaal: N. Fennelly
griffier: D. Louterman-Hubeau, hoofdadministrateur

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 10 juni 1999,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 8 juli 1999,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 3 april 1998, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen het Hof krachtens artikel 169 EG-Verdrag (thans artikel 226 EG) verzocht om vast te stellen dat de Franse Republiek, door niet de noodzakelijke speciale beschermingsmaatregelen te treffen voor de leefgebieden van vogels in het moeras van de Poitou en evenmin passende maatregelen om verslechtering van deze gebieden te voorkomen, de krachtens artikel 4 van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PB L 103, blz. 1; hierna: „vogelrichtlijn"), op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

2 Artikel 4 van deze richtlijn bepaalt:

„1. Voor de leefgebieden van de in bijlage I vermelde soorten worden speciale beschermingsmaatregelen getroffen, opdat deze soorten daar waar zij nu voorkomen, kunnen voortbestaan en zich kunnen voortplanten.

In dat verband wordt gelet op:

a) soorten die dreigen uit te sterven;

b) soorten die gevoelig zijn voor bepaalde wijzigingen van het leefgebied;

c) soorten die als zeldzaam worden beschouwd omdat hun populatie zwak is of omdat zij slechts plaatselijk voorkomen;

d) andere soorten die vanwege de specifieke kenmerken van hun leefgebied speciale aandacht verdienen.

Bij de beoordeling wordt rekening gehouden met de tendensen en de schommelingen van het populatiepeil.

De lidstaten wijzen met name de naar aantal en oppervlakte voor de instandhouding van deze soorten meest geschikte gebieden als speciale beschermingszones aan, waarbij rekening wordt gehouden met de bescherming die deze soorten in de geografische zee- en landzone waar deze richtlijn van toepassing is, behoeven.

2. De lidstaten nemen soortgelijke maatregelen ten aanzien van de niet in bijlage I genoemde en geregeld voorkomende trekvogels, waarbij rekening wordt gehouden met de behoeften van het gebied van bescherming in de geografische zee- en landzone waar deze richtlijn van toepassing is, ten aanzien van hun broed-, ruien overwinteringsgebieden en rustplaatsen in hun trekzones. Met het oog hierop besteden de lidstaten zelf bijzondere aandacht aan de bescherming van watergebieden en in het bijzonder aan de watergebieden van internationale betekenis.

3. (...)

4. De lidstaten nemen passende maatregelen om vervuiling en verslechtering van de woongebieden in de in de leden 1 en 2 bedoelde beschermingszones te voorkomen, alsmede om te voorkomen dat de vogels aldaar worden gestoord,

voor zover deze vervuiling, verslechtering en storing, gelet op de doelstellingen van dit artikel, van wezenlijke invloed zijn. Ook buiten deze beschermingszones zetten de lidstaten zich in om vervuiling en verslechtering van de woongebieden te voorkomen."

3 Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB L 206, blz. 7; hierna: „habitatrichtlijn") bepaalt in artikel 7, dat de uit artikel 6, leden 2, 3 en 4, voortvloeiende verplichtingen in de plaats komen „van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 4, lid 4, eerste zin, van richtlijn 79/409/EEG, voor wat betreft de speciale beschermingszones die overeenkomstig artikel 4, lid 1, van die richtlijn zijn aangewezen of bij analogie overeenkomstig artikel 4, lid 2, van die richtlijn zijn erkend, zulks vanaf de datum van toepassing van de onderhavige richtlijn, dan wel vanaf de datum van de aanwijzing of erkenning door een lidstaat overeenkomstig richtlijn 79/409/EEG, indien deze datum later valt".

4 Artikel 6, leden 2, 3 en 4, van de habitatrichtlijn luidt:

„2. De lidstaten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.

3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de

beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

4. Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de lidstaat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De lidstaat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.

Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd."

5 Volgens artikel 23, lid 1, van de habitatrichtlijn doen de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om binnen twee jaar na kennisgeving van deze richtlijn aan deze richtlijn te voldoen. Daar van deze richtlijn in juni 1992 is kennisgegeven, is die termijn in juni 1994 verstreken.

6 Op 23 december 1992 zond de Commissie de Franse regering een aanmaningsbrief ter zake van, onder meer, niet-naleving van artikel 4 van de vogelrichtlijn voor het moerasgebied van de Poitou. Daarin stelde de Commissie zich op het standpunt, dat de oppervlakte van ongeveer 4 500 ha die in dat gebied als speciale beschermingszone (hierna: „SBZ") was aangewezen, niet toereikend was om aan de ornithologische criteria te voldoen, en dat door het gevoerde

waterbouwkundig en landbouwbeleid de leefgebieden er waren verslechterd en bleven verslechteren. Bovendien stelde de Commissie, dat de Franse autoriteiten geen speciale beschermingsmaatregelen hadden getroffen om het voortbestaan en de voortplanting van de beschermde soorten veilig te stellen.

7 In haar antwoord van 27 september 1993 erkende de Franse regering het ornithologisch belang van het moeras van de Poitou. Zij herinnerde eraan, dat de oppervlakte van de SBZ's in deze regio op 28 693 ha was gebracht, en deelde mee, dat een nieuwe uitbreiding werd overwogen. Zij gaf toe, dat sommige van de door de Commissie in haar aanmaningsbrief gelaakte verslechteringen een feit waren. Zij preciseerde evenwel, dat in het departement Charente-Maritime een regeling was ingevoerd, die verontreiniging en verslechtering van de leefgebieden alsmede verstoring van de vogels beoogde te voorkomen, en dat er andere maatregelen tot instandhouding van het moerasgebied van de Poitou bestonden.

8 Bij rectificatiebrief van 7 december 1993 deelde de Franse regering de Commissie mee, dat de totale oppervlakte van de SBZ's in het moeras van de Poitou in werkelijkheid 26 250 ha besloeg.

9 Bij schrijven van 28 juni 1994 zond het Franse Ministerie van Milieuzaken de Commissie een gecorrigeerde kaart van het grensverloop en met de oppervlakte van de SBZ „Marais poitevin intérieur" (binnengedeelte van het moeras van de Poitou), alsmede een brief de dato 19 april 1994, waarbij het Ministerie van Milieu de prefect van de regio Pays de la Loire liet weten, dat de tracébreedte van de autosnelweg A 83 moest worden geacht buiten de SBZ te liggen.

10 Op 28 november 1995 bracht de Commissie een met redenen omkleed advies uit, waarin zij vaststelde dat de Franse Republiek, door niet de noodzakelijke speciale beschermingsmaatregelen te treffen voor de leefgebieden van vogels in het moeras van de Poitou en evenmin passende maatregelen om verslechtering van die gebieden te voorkomen, de krachtens artikel 4 van de vogelrichtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen. De als SBZ aangewezen 26 250 ha

besloegen slechts een derde van de oppervlakte van het moeras van de Poitou met een ornithologisch belang, aldus de Commissie; de beschermingsstatus van de SBZ's dient te voldoen aan de dwingende eisen van instandhouding van vogelsoorten en kan niet naar gelang van infrastructurele projecten worden gewijzigd, zoals dat het geval in het moeras van de Poitou leek te zijn. Sedert een aantal jaren wordt het gehele ecosysteem van het moeras bedreigd door stelselmatige drainage en intensieve ontginning, zonder dat passende maatregelen zijn getroffen om ervoor te zorgen dat de leefgebieden niet verslechteren en geen storende factoren optreden voor de wilde vogelsoorten die in dit gebied bescherming dienen te vinden. Ook werd erop gewezen, dat het tracé van de geplande autosnelweg A 83 dwars door het moeras van de Poitou in strijd was met de communautaire voorschriften.

11 Bij brief van 11 juni 1996 deelde de Franse regering onder meer mee, dat in het departement Charente-Maritime nog eens 3 540 ha als SBZ waren aangewezen en dat door de drainage en de ontginning van het grasland van het moeras bij de huidige toestand van het gebied alleen nog maar marginale uitbreiding mogelijk was. Zij betwistte ook, dat zij geen passende maatregelen had getroffen voor de instandhouding van de leefgebieden van de beschermde soorten. Ten slotte wees zij erop, dat het geplande (Noordtracé) voor de A 83 helemaal niet door een SBZ liep. Het probleem met de ligging van de A 83 hing samen met een cartografische vergissing, want dit project was reeds vóór de aanwijzing van de SBZ van openbaar nut verklaard.

Ten gronde

12 De Commissie verwijt de Franse Republiek in de eerste plaats, dat de oppervlakte van de in het moerasgebied van de Poitou aangewezen SBZ ontoereikend is, in de tweede plaats, dat de aangewezen SBZ's geen toereikende beschermingsstatus bezitten, in de derde plaats, dat geen passende maatregelen zijn getroffen om

verslechtering van het moeras van de Poitou te voorkomen, en in de vierde plaats, dat een deel van een als zodanig aangewezen SBZ die status is ontnomen om aldaar de aanleg van een stuk snelweg mogelijk te maken.

De omvang van de SBZ's

13 De Commissie betoogt, dat het moeras van de Poitou, dat bestaat uit verschillende natuurlijke milieus die geschikt zijn voor de instandhouding van vele van de in bijlage I bij de vogelrichtlijn vermelde soorten alsmede van een groot aantal trekvogels, zowel communautair als internationaal een gebied van uitzonderlijk ornithologisch belang is. De in het moeras van de Poitou als SBZ aangewezen oppervlakte van 26 250 ha voldoet niet aan de krachtens artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn op de Franse Republiek rustende verplichtingen. Immers, in 1994 zijn 77 900 ha van dit moeras door de Franse autoriteiten erkend als belangrijke zone voor de instandhouding van vogels (zones importantes pour la conservation des oiseaux; hierna: „ZICO"). Bovendien zijn 57 830 ha van dit moeras opgenomen in de in 1989 gepubliceerde Europese ornithologische inventaris, „Important Bird Areas in Europe" (hierna: „IBA"). Volgens de Commissie dient de gehele ZICO of althans het totale in de IBA-inventaris opgenomen gebied als SBZ te worden aangewezen.

14 De Franse regering stelt, dat in april 1996 de totale oppervlakte van de als SBZ aangewezen gebieden van het moeras van de Poitou 33 742 ha besloeg. Daarmee heeft de Franse Republiek reeds grotendeels aan haar communautaire verplichtingen voldaan. Zij betwist evenwel niet, dat het wenselijk is, andere delen van dit moeras als SBZ aan te wijzen, en verklaart voornemens te zijn, binnenkort nog eens een gebied van bijna 15 000 ha, dat zowel volgens ornithologische criteria als functioneel relevant wordt geacht, als SBZ aan te wijzen. Uit een studie van de Ligue pour la protection des oiseaux (Franse vereniging voor de vogelbescherming) van november 1998 blijkt, dat de reeds in dit moeras aangewezen SBZ's en de gebieden die binnenkort als zodanig zullen worden aangewezen, het wegens hun ornithologische waarde mogelijk maken, het totale broedgebied van de in dit

moeras aanwezige wilde vogels in stand te houden. De Franse Republiek zou aldus volledig voldoen aan haar communautaire verplichtingen uit hoofde van de vogelrichtlijn.

15 Enerzijds staat vast, dat het moeras van de Poitou een natuurgebied van zeer hoge ornithologische waarde is voor vele van de in artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn bedoelde vogelsoorten, en anderzijds betwist de Franse regering in wezen niet, dat de oppervlakte in dit moeras als SBZ aangewezen gebieden ontoereikend is vanuit het oogpunt van artikel 4 van de vogelrichtlijn.

16 Zonder dat behoeft te worden ingegaan op de vraag, hoe groot de oppervlakte van de SBZ's in dit moeras zou moeten zijn om te voldoen aan de uit de vogelrichtlijn voortvloeiende verplichtingen, dient derhalve te worden vastgesteld, dat de Franse Republiek binnen de gestelde termijn in het moeras van de Poitou geen toereikende oppervlakte als SBZ in de zin van artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn heeft aangewezen. Bijgevolg moet het beroep van de Commissie op dit punt worden toegewezen.

De juridische beschermingsstatus van de reeds aangewezen SBZ's

17 De Commissie stelt, dat de door de Franse Republiek in het moeras van de Poitou als SBZ's aangewezen gebieden geen zodanige juridische beschermingsstatus bezitten, dat de bescherming van de woongebieden alsmede het voortbestaan en de voortplanting van de beschermde soorten gewaarborgd is. Met name de zogenoemde „agromilieumaatregelen" en wet nr. 97-3 van 3 januari 1992 betreffende het water (*JORF* van 4 januari 1992, blz. 187; hierna: „waterwet"), waarnaar de Franse regering verwijst, bieden niet de door artikel 4 van de

vogelrichtlijn vereiste doeltreffende bescherming van de avifauna. De overige door de Franse regering genoemde maatregelen zijn te laat vastgesteld.

18 De Franse regering voert aan, dat de agromilieumaatregelen in feite tussen de staat en de landbouwers gesloten contracten zijn ter bevordering van milieuvriendelijke landbouwmethoden, onder meer bestaande in beperking van het gebruik van stikstofhoudende meststoffen en van het aantal keren dat wordt gemaaid. Deze contracten dragen bij tot het behoud van de extensieve veehouderij, verhinderen het omploegen van drassig grasland, drainage en wijzigingen in de waterhuishouding, en waarborgen aldus het voortbestaan van de watergebieden en de natuurlijke woongebieden van vogels. Ook de waterwet draagt, voor zover zij watergebieden beschermt, rechtstreeks bij tot het behoud van de vogelstand. Ten slotte zijn drie verordeningen van de prefect tot bescherming van de biotopen van het zoetwatermoeras van Charente-Maritime, de Terrées du Pain Béni en de Pointe de l'Aiguillon vastgesteld op respectievelijk 7 oktober en 29 december 1997 en 12 februari 1998, en zijn in juli 1996 in de Aiguillonbaai 2 300 ha als natuurreservaat aangewezen.

19 Volgens vaste rechtspraak moet het bestaan van een niet-nakoming worden beoordeeld naar de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn (zie, onder meer, arresten van 3 juli 1997, Commissie/Frankrijk, C-60/96, Jurispr. blz. I-3827, punt 15, en 18 maart 1999, Commissie/Frankrijk, C-166/97, Jurispr. blz. I-1719, punt 18).

20 De drie verordeningen van de prefect tot bescherming van biotopen alsmede de inrichting van het natuurreservaat in de Aiguillonbaai, vermeld in punt 18 van dit arrest, dateren evenwel van na het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies van 28 november 1995 gestelde termijn van twee maanden.

21 Deze maatregelen dienen derhalve in het onderhavige beroep wegens niet-nakoming buiten beschouwing te blijven.

22 Wat de andere maatregelen betreft, die volgens de Franse regering de SBZ's een toereikende beschermingsstatus zouden verlenen, zij eraan herinnerd, dat volgens de rechtspraak van het Hof de lidstaten op grond van artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn de SBZ's een juridische beschermingsstatus moeten verlenen, die in het bijzonder het voortbestaan en de voortplanting van de in bijlage I bij die richtlijn vermelde vogelsoorten alsmede de voortplanting, de rui en de overwintering van de niet in bijlage I genoemde en geregeld voorkomende trekvogels kan veiligstellen (zie in die zin arrest van 2 augustus 1993, Commissie/Spanje, C-355/90, Jurispr. blz. I-4221, punten 28-32, en arrest van 18 maart 1999, Commissie/Frankrijk, reeds aangehaald, punt 21).

23 De Franse waterwet beoogt volgens artikel 2 een evenwichtig waterbeheer, waarbij in het bijzonder wordt gestreefd naar instandhouding van de aquatische ecosystemen, plassen- en watergebieden, bescherming tegen verontreiniging en herstel van de kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater en van de territoriale zeewateren, herwaardering van het water als economische factor, om te voldoen aan de eisen op het gebied van de gezondheid, de volkshygiëne, de openbare veiligheid, de drinkwatervoorziening van de bevolking, het behoud en de vrije afvoer van de wateren, de bescherming tegen overstromingen, de landbouw, de visserij en de mariene cultuur, de zoetwatervisserij, de industrie, de bescherming van de energie, het vervoer, het toerisme, de recreatie en de watersport alsmede van alle andere rechtmatige uitgeoefende menselijke activiteiten, of die eisen met elkaar in overeenstemming te brengen.

24 Luidens artikel 10, lid II, van de Franse waterwet worden inrichtingen, bouwwerken, werkzaamheden en activiteiten die leiden tot het onttrekken van oppervlakte- of grondwater, ongeacht of het water wordt teruggeleid, tot een wijziging van het peil of de wijze van afvloeiing van het water, tot overlopen, afleiding of al dan niet rechtstreekse, duurzame of tijdelijke — al dan niet verontreinigende — lozingen of afzettingen, opgenomen in een nomenclatuur die wordt vastgesteld bij decreet van de Raad van State, na advies van het nationale comité voor de waterhuishouding; voorts is ter zake een vergunning of aanmelding vereist, al naar gelang van het gevaar dat zij opleveren, en van de ernst van de gevolgen voor de watervoorraad en de aquatische ecosystemen.

25 Ook al zouden de aangewezen SBZ's volledig uit watergebieden bestaan en zou met de Franse waterwet de watervoorraad van deze gebieden doeltreffend in

stand kunnen worden gehouden, dat neemt niet weg, dat deze wet, die enkel bepalingen inzake het waterbeheer bevat, op zich geen toereikende bescherming in de zin van artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn kan verzekeren.

26 De zogenoemde „agromilieumaatregelen" hebben, gelijk de Commissie heeft gesteld en de advocaat-generaal in punt 26 van zijn conclusie heeft opgemerkt, een vrijwillig karakter en zijn zuiver als aansporing bedoeld voor de landbouwers die in het moeras van de Poitou gelegen percelen exploiteren.

27 Deze maatregelen vormen hoe dan ook geen doeltreffende aanvulling van de beschermingsregeling voor de aangewezen SBZ's.

28 Mitsdien moet worden vastgesteld dat de Franse Republiek de krachtens artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen door geen maatregelen vast te stellen die de in het moeras van de Poitou aangewezen SBZ's een toereikende beschermingsstatus verlenen. Derhalve moet het beroep van de Commissie ook op dit punt worden toegewezen.

De verslechtering van het moeras van de Poitou

29 De Commissie stelt, dat in het gehele moeras van de Poitou de natuurlijke leefgebieden van wilde vogels zijn verslechterd. De natuurlijke weidegronden, die het belangrijkste milieu zijn voor het behoud van de vogelstand in het moeras van de Poitou en die in 1973 55 450 ha omvatten, besloegen in 1990 nog maar 26 750 ha, daar ongeveer 28 700 ha in cultuur zijn gebracht. Teneinde de

agrarische werkzaamheden te vergemakkelijken, zijn de watergebieden drooggelegd en herverkaveld en zijn sloten gedempt.

30 Volgens de Commissie is een van de rechtstreekse belangrijke gevolgen van de verkleining van de watergebieden de aanzienlijke achteruitgang van bepaalde vogelpopulaties, zoals die van de overwinterende eenden en de grutto's in de SBZ in de Aiguillonbaai.

31 In haar met redenen omkleed advies had zij gesteld, dat de Franse Republiek niet de nodige maatregelen had getroffen om verslechtering van het moeras van de Poitou te voorkomen, zowel voor de reeds als SBZ aangewezen gebieden als voor de gebieden die nog als zodanig moesten worden aangewezen, en derhalve niet had voldaan aan de krachtens artikel 4 van de vogelrichtlijn op haar rustende verplichtingen.

32 De Franse regering stelt, dat de instandhouding van het moeras van de Poitou rechtstreeks verband houdt met de voorwaarden voor de exploitatie van de drassige weidegronden en bijgevolg met de landbouw, die de laatste jaren vooral werd gekenmerkt door de achteruitgang van de extensieve rundveehouderij, die het meest geschikt is voor de benutting van deze gebieden. Zij erkent dus, dat de beschermingsregeling voor dit gebied niet altijd even doeltreffend was. De verantwoordelijkheid voor de verkleining van de watergebieden ligt haars inziens evenwel hoofdzakelijk bij het gemeenschappelijk landbouwbeleid (hierna: „GLB") en niet enkel bij de Franse autoriteiten.

33 De steun voor milieubeschermingsmaatregelen in de landbouw vereist namelijk een belangrijke financiële inspanning van de staat, terwijl de veelal hogere steun voor de intensieve landbouw volledig door de begroting van de Gemeenschap in het kader van het GLB wordt gefinancierd. Dit verschil in uitvoering tussen het Europees beleid voor de intensieve landbouw en het beleid dat een milieuvriendelijke landbouw steunt, is de oorzaak van de problemen bij de instandhouding van het moeras van de Poitou. De communautaire steunregeling voor de

landbouw, die weinig op heeft met de veehouders, zou in tegenspraak zijn met het beleid voor de instandhouding van de watergebieden.

34 De Franse regering preciseert echter, dat slechts tot 1990 grote delen drassige weidegronden zijn ontgonnen; in het begin van de jaren negentig is daaraan, met name onder invloed van de invoering van milieubeschermingsmaatregelen in de landbouw, praktisch een einde gekomen.

35 In de eerste plaats zij erop gewezen, dat artikel 4, lid 4, eerste volzin, van de vogelrichtlijn, zowel in de oorspronkelijke versie als in de bij de habitatrichtlijn gewijzigde versie, de lidstaten verplicht, passende maatregelen te nemen om onder meer verslechtering van de woongebieden in de overeenkomstig lid 1 van dit artikel aangewezen SBZ's te voorkomen.

36 Volgens vaste rechtspraak dient de Commissie in een niet-nakomingsprocedure op grond van artikel 169 van het Verdrag het gestelde verzuim aan te tonen en het Hof de gegevens te verschaffen die dit nodig heeft om te kunnen vaststellen, of er inderdaad sprake is van dat verzuim (zie onder meer arrest van 25 mei 1982, Commissie/Nederland, 96/81, Jurispr. blz. 1791, punt 6, en arrest van 18 maart 1999, Commissie/Frankrijk, reeds aangehaald, punt 40).

37 Derhalve moet worden onderzocht, of het Hof over voldoende gegevens beschikt om vast te stellen, dat de Franse Republiek in strijd met artikel 4, lid 4, eerste volzin, van de vogelrichtlijn niet de nodige maatregelen heeft getroffen om verslechtering van de reeds als SBZ aangewezen gebieden van het moeras van de Poitou te voorkomen.

38 Vaststaat, dat aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn de Franse autoriteiten de Aiguillonbaai, de Pointe d'Arçay en het binnengedeelte van het moeras van de Poitou als SBZ hebben aangewezen.

39 Blijkens het antwoord van 11 juni 1996 van de Franse regering op het met redenen omkleed advies, dit advies zelf en de bij de stukken gevoegde kaarten zijn het natuurreservaat van Saint-Denis du Payré en de gemeentegrond van Poiré-sur-Velluire, die deel uitmaken van de SBZ Marais poitevin intérieur, aan het droogvallen. Met betrekking tot de SBZ's van de Aiguillonbaai en de Pointe d'Arçay blijkt uit de stukken, dat er steeds meer wordt gebouwd en ingedijkt voor de aquacultuur, waardoor de avifauna wordt verstoord. Voorts toont de studie van de in punt 14 van dit arrest vermelde Franse vereniging voor vogelbescherming aan, dat de gemiddelde populatie van de in de Aiguillonbaai en bij de Pointe d'Arçay overwinterende eenden van 67 845 in de periode 1977-1986 is gedaald tot 16 551 in de periode 1987-1996.

40 De Franse Republiek heeft derhalve niet voldaan aan haar verplichting, passende maatregelen te treffen om verslechtering van de als SBZ aangewezen gebieden van het moeras van de Poitou te voorkomen, en heeft daarmee artikel 4, lid 4, eerste volzin, van de vogelrichtlijn geschonden. Wat betreft het argument van de Franse regering, dat de communautaire steunregeling voor de landbouw niet erg gunstig is voor een landbouw die verenigbaar is met de in de vogelrichtlijn geformuleerde instandhoudingseisen, zij opgemerkt, dat gesteld al dat dit juist was, wat op een zeker gebrek aan samenhang tussen de verschillende facetten van het gemeenschappelijke beleid zou duiden, dit een lidstaat niet het recht geeft zich te onttrekken aan de krachtens deze richtlijn, met name artikel 4, lid 4, eerste volzin, op hem rustende verplichtingen.

41 In de tweede plaats geldt volgens de rechtspraak van het Hof de verplichting van artikel 4, lid 4, eerste volzin, van de vogelrichtlijn, passende maatregelen te nemen om onder meer verslechtering van de woongebieden in de voor het behoud van de vogelstand meest geschikte gebieden te voorkomen, ook indien de betrokken zones niet als SBZ zijn aangewezen, maar dat wel had moeten gebeuren (zie, in die zin, arrest Commissie/Spanje, reeds aangehaald, punt 22, en arrest van 18 maart 1999, Commissie/Frankrijk, reeds aangehaald, punt 38).

42 In het geval van de niet als SBZ aangewezen zones is dus voor een schending van artikel 4, lid 4, eerste volzin, van de vogelrichtlijn vereist, dat de betrokken zones vallen onder de naar aantal en oppervlakte voor de instandhouding van de

beschermde soorten meest geschikte gebieden in de zin van lid 1, vierde alinea, van dit artikel (zie arrest van 18 maart 1999, Commissie/Frankrijk, reeds aangehaald, punt 39) en dat de kwaliteit van deze zones is verslechterd.

43 Derhalve moet worden onderzocht, of het Hof over voldoende gegevens beschikt om vast te stellen, dat de Franse Republiek in strijd met artikel 4, lid 4, eerste volzin, van de vogelrichtlijn niet de nodige maatregelen heeft getroffen om verslechtering van de gebieden van het moeras van de Poitou, die als SBZ hadden moeten worden aangewezen, te voorkomen.

44 De stukken bevatten geen bewijs, dat de kwaliteit van alle gebieden van het moeras van de Poitou, die als SBZ hadden moeten worden aangewezen, is verslechterd in de zin van artikel 4, lid 4, eerst volzin, van de vogelrichtlijn. In het bijzonder het feit, dat tussen 1973 en 1990 ongeveer 28 700 ha drassige weidegronden van dit moeras in cultuur zijn gebracht, is daarvoor geen afdoend bewijs. In elk geval wijst niets erop, dat deze drassige weidegronden samenvallen met alle gebieden van het moeras van de Poitou, die als SBZ hadden moeten worden aangewezen. Bovendien blijkt een niet nader bepaald deel van deze weidegronden vóór de inwerkingtreding van de vogelrichtlijn in cultuur te zijn gebracht.

45 Uit het antwoord van 11 juni 1996 van de Franse regering op het met redenen omkleed advies, uit dit advies zelf, uit de aanmaningsbrief van de Commissie en uit het antwoord van de Franse regering van 27 september 1993, alsmede uit de bij de stukken gevoegde kaarten blijkt evenwel, dat een aantal gebieden die voor aanwijzing als SBZ in aanmerking kwamen, zoals met name de gemeentegronden van Vouillé, Vix en Ille d'Elle, na afloop van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn van twee maanden zijn vernield.

46 Derhalve heeft de Franse Republiek niet de nodige maatregelen getroffen om verslechtering van sommige van de gebieden van het moeras van de Poitou, die als

SBZ hadden moeten worden aangewezen, te voorkomen, zodat zij de krachtens artikel 4, lid 4, eerste volzin, van de vogelrichtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

47 Bijgevolg moet dit middel binnen de in het vorige punt aangegeven grenzen eveneens worden toegewezen.

Bestemmingswijziging van een deel van de SBZ Marais poitevin intérieur

48 De Commissie betoogt, dat de Franse autoriteiten bij decreet van 19 oktober 1993 het project voor de snelwegverbinding Sainte-Hermine-Oulmes hebben goedgekeurd. In verband met dit project hebben de Franse autoriteiten bij besluit van 19 april 1994, dat op 28 juni daaraanvolgend aan de Commissie is meegedeeld, de bestemming van een deel van de SBZ Marais poitevin intérieur, te weten een strook van 300 m breed op de plaats waar de snelweg de SBZ ter hoogte van Auzay zal kruisen, gewijzigd.

49 Volgens de Commissie wordt door deze bestemmingswijziging van de SBZ niet alleen de oppervlakte ervan verkleind, maar worden ook de vogels in de sector gestoord als gevolg van de bouwwerkzaamheden en doordat het gedeelte van de SBZ ten oosten van het project, richting Fontenay-le-Comte, door de autosnelweg volledig van de rest van de SBZ wordt afgesneden.

50 Deze bestemmingswijziging is derhalve aan te merken als een niet-nakoming van de destijds geldende verplichtingen ingevolge artikel 4, lid 4, van de vogelrichtlijn, zoals dit door het Hof is uitgelegd in het arrest van 28 februari 1991,

Commissie/Duitsland (C-57/89, Jurispr. blz. I-883, punten 20-22), en arrest Commissie/Spanje, reeds aangehaald, punt 35.

51 De Franse regering antwoordt, dat de snelwegverbinding Sainte-Hermine-Oulmes niet de oorzaak is van de bestemmingswijziging van de SBZ Marais poitevin intérieur. De aanwijzing van deze zone als SBZ dateert namelijk van november 1993 en is dus van latere datum dan zowel de studies voor de uitwerking van dit wegenbouwproject als het decreet waarbij de voor de uitvoering nodige werken van openbaar nut en urgent zijn verklaard. Het uiteindelijk gekozen tracé zou alle zones, die de Franse regering op het punt stond als SBZ aan te wijzen, ongemoeid laten.

52 Bij de kennisgeving van de SBZ Marais poitevin intérieur aan de Commissie in november 1993 was bij vergissing een strook van 300 m breed aangegeven als deel uitmakend van dit gebied. Zodra de Franse autoriteiten zich deze vergissing hadden gerealiseerd, hadden zij de Commissie daarvan in kennis gesteld. Derhalve is er geen sprake van een bestemmingswijziging, maar gaat het om rectificatie van een vergissing in de kennisgeving, daar het betrokken gebied niet voor aanwijzing als SBZ was bestemd.

53 Voor toewijzing van een grief inzake schending van artikel 4, lid 4, van de vogelrichtlijn door wijziging van de bestemming van een deel van bij besluit als SBZ aangewezen gebied, wegens verkleining van de oppervlakte ervan, de status van SBZ is ontnomen, moet de betrokken oppervlakte in elk geval deel van de aangewezen SBZ hebben uitgemaakt.

54 In casu staat in de eerste plaats vast, dat het decreet waarbij de werkzaamheden voor de aanleg van het stuk Sainte-Hermine-Oulmes van openbaar nut en urgent zijn verklaard en de bestemmingsplannen van de betrokken gemeenten dienovereenkomstig zijn aangepast, op 19 oktober 1993 is vastgesteld en is voorafgegaan door openbare enquêtes en studies, daaronder begrepen een milieueffectrapportage in de zin van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en

particuliere projecten (PB L 175, blz. 40). In de tweede plaats wordt de verklaring van de Franse regering, dat het binnengedeelte van het moeras van de Poitou in november 1993 als SBZ is aangewezen, bevestigd door het met redenen omkleed advies van de Commissie.

55 In die omstandigheden moet worden aanvaard, dat de voor de aanleg van de snelweg bestemde strook grond, gelijk de Franse regering stelt, bij vergissing als deel uitmakend van de SBZ Marais poitevin intérieur is vermeld in de kennisgeving aan de Commissie, en dat de verklaring van de minister van Milieu in zijn brief van 19 april 1994 aan de prefect van de regio Pays de la Loire, dat „de tracébreedte van de autosnelweg (...) moet worden beschouwd als buiten de SBZ liggend", geen verkleining van de oppervlakte van de aangewezen SBZ betekende, maar enkel een rectificatie van een vergissing in de kennisgeving aan de Commissie was.

56 Bijgevolg moet de grief inzake schending van artikel 4, lid 4, van de vogelrichtlijn door wijziging van de bestemming van een deel van de SBZ Marais poitevin intérieur, wegens verkleining van de oppervlakte daarvan, worden afgewezen.

57 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld dat de Franse Republiek, door binnen de gestelde termijn in het moeras van de Poitou geen toereikende oppervlakte als SBZ aan te wijzen, geen maatregelen vast te stellen die de in het moeras van de Poitou aangewezen SBZ's een toereikende beschermingsstatus verlenen en geen passende maatregelen te treffen om verslechtering te voorkomen van zowel de gebieden van het moeras van de Poitou die als SBZ zijn aangewezen, als van een aantal daarvan die als zodanig hadden moeten worden aangewezen, de krachtens artikel 4 van de vogelrichtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

58 Het beroep moet voor het overige worden verworpen.

Kosten

59 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen. Aangezien de Franse Republiek op de voornaamste punten in het ongelijk is gesteld, moet zij in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

rechtdoende, verstaat:

1) **Door binnen de gestelde termijn in het moeras van de Poitou geen toereikende oppervlakte als speciale beschermingszone aan te wijzen, geen maatregelen vast te stellen die de in het moeras van de Poitou aangewezen speciale beschermingszones een toereikende beschermingsstatus verlenen en geen passende maatregelen te treffen om verslechtering te voorkomen van zowel de gebieden van het moeras van de Poitou die als speciale beschermingszones zijn aangewezen, als van een aantal daarvan die als zodanig hadden moeten worden aangewezen, is de Franse Republiek de krachtens artikel 4 van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.**

2) **Het beroep wordt voor het overige verworpen.**

3) De Franse Republiek wordt verwezen in de kosten.

Sevón Gulmann Puissochet

Jann Wathelet

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 25 november 1999.

De griffier

R. Grass

De president van de Vijfde kamer

D. A. O. Edward