DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
den 25 november 1999 *

I mål C-96/98,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av P. Stancanelli, rättstjänsten, och O. Couvert-Castéra, nationell tjänsteman med förordnande vid rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, C. Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Frankrike, företrädd av K. Rispal-Bellanger, sous-directeur, utrikesministeriets rättsavdelning, och R. Nadal, secrétaire adjoint des affaires étrangères, samma avdelning, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: Frankrikes ambassad, 8 B, boulevard Joseph II, Luxemburg,

svarande,

angående en talan om fastställelse av att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4 i rådets direktiv 79/409/EEG av den

* Rättegångsspråk: franska.

2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (EGT L 103, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 161) genom att inte vidta vare sig de särskilda åtgärder som krävs för bevarande av fåglarnas livsmiljöer i Marais poitevin eller lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av dessa livsmiljöer,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av ordföranden på första avdelningen L. Sevón, tillförordnad ordförande på femte avdelningen, samt domarna C. Gulmann (referent), J.-P. Puissochet, P. Jann och M. Wathelet,

generaladvokat: N. Fennelly,

justitiesekreterare: avdelningsdirektören D. Louterman-Hubeau,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att parterna har avgivit muntliga yttranden vid sammanträdet den 10 juni 1999,

och efter att den 8 juli 1999 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har genom ansökan, som inkom till domstolens kansli den 3 april 1998, med stöd av artikel 169 i EG-fördraget (nu artikel 226 EG) väckt talan om fastställelse av att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4 i rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (EGT L 103, s. 1, svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 161, nedan kallat fågeldirektivet) genom att inte vidta vare sig de särskilda åtgärder som krävs för bevarande av fåglarnas livsmiljöer i Marais poitevin eller lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av dessa livsmiljöer.

2 I artikel 4 i detta direktiv föreskrivs följande:

"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."

3 I artikel 7 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114, nedan kallat livsmiljödirektivet) föreskrivs att de 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".

4 I artikel 6.2—6.4 i livsmiljödirektivet föreskrivs följande:

"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, andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse."

5 Enligt artikel 23.1 i livsmiljödirektivet skulle medlemsstaterna sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv inom två år efter dagen för anmälan. Eftersom detta direktiv anmäldes i juni 1992, löpte nämnda frist ut i juni 1994.

6 Kommissionen sände den 23 december 1992 en formell underrättelse till den franska regeringen om att Frankrike hade underlåtit att följa särskilt artikel 4 i fågeldirektivet beträffande Marais poitevin. Kommissionen ansåg i synnerhet att de omkring 4 500 hektar som i Marais poitevin klassificerats som särskilt skyddsområde inte räckte till för att uppfylla de ornitologiska kraven och att politiken beträffande vattenförsörjning och jordbruk i Marais poitevin hade

medfört och fortsatte att medföra en försämring av livsmiljöerna. Kommissionen påpekade dessutom att de franska myndigheterna inte hade vidtagit särskilda bevarandeåtgärder för att säkerställa skyddade arters överlevnad och fortplantning.

7 I sitt svar av den 27 september 1993 erkände den franska regeringen att Marais poitevin är av ornitologiskt intresse. Den erinrade om att utbredningen av det särskilda skyddsområdet i regionen hade ökat till 28 693 hektar och att en ytterligare utvidgning var att vänta. Den medgav att det faktiskt skett vissa försämringar i Marais poitevin såsom kommissionen påstått i sin formella underrättelse. Den angav emellertid att det i departementet Charente-Maritime genomförts ett program i syfte att förhindra förorening och försämring av livsmiljöerna samt störande av fåglarna, och att det förelåg andra program med syfte att bevara Marais poitevin.

8 I en ändringsskrivelse av den 7 december 1993 angav den franska regeringen för kommissionen att den totala ytan på de särskilda skyddsområdena i Marais poitevin i själva verket uppgick till 26 250 hektar.

9 Genom korrespondens av den 28 juni 1994 översände det franska miljöministeriet till kommissionen även en justerad karta med avseende på avgränsningen av och ytan på det särskilda skyddsområdet "Marais poitevin intérieur" samt en skrivelse, daterad den 19 april 1994, genom vilken miljöministeriet lät meddela prefekten för regionen Pays de la Loire att sträckningen av motorvägen A 83 skulle anses undantagen från det ovannämnda särskilda skyddsområdet.

10 Den 28 november 1995 sände kommissionen ett motiverat yttrande vari den konstaterade att Republiken Frankrike hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4 i fågeldirektivet genom att inte vidta vare sig de särskilda åtgärder som krävs för bevarande av fåglarnas livsmiljöer i Marais poitevin eller lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av dessa livsmiljöer. Kommissio-

nen gjorde gällande att de 26 250 hektar som klassificerats som särskilt skyddsområde endast utgör en tredjedel av den yta i Marais poitevin som är av ornitologiskt intresse, och att den skyddade ställning som dessa särskilda skyddsområden har är till för att uppfylla tvingande fågelskyddskrav och inte kan ändras i takt med att projekt för infrastruktur genomförs, såsom fallet verkar vara i Marais poitevin. Kommissionen påpekade även att hela ekosystemet i Marais poitevin hotades av systematisk dränering och en intensiv uppodling, utan att lämpliga åtgärder vidtagits för att förhindra försämring av livsmiljöerna och att de arter av vilda fåglar som skall skyddas i området blir störda. Det påpekades även att sträckningen av motorvägsprojektet A 83 genom Marais poitevin inte är förenlig med gemenskapsbestämmelserna.

11 Genom en skrivelse av den 11 juni 1996 uppgav den franska regeringen särskilt att ytterligare 3 540 hektar hade klassificerats som särskilt skyddsområde i departementet Charente-Maritime, och att det på grund av dränering och uppodling av ängsmarken i Marais poitevin inte längre var möjligt att mot bakgrund av områdets nuvarande status utse nya skyddsområden annat än i marginell omfattning. Regeringen bestred även att den inte skulle ha vidtagit lämpliga åtgärder för att bevara livsmiljöerna för de skyddade arterna. Den underströk slutligen att den planerade sträckningen (sträckning nord) av motorväg A 83 över huvud taget inte skulle gå genom ett särskilt skyddsområde. Problemet med motorvägsnätet A 83 var en följd av ett kartografiskt förbiseende, eftersom denna infrastruktur hade förklarats som allmännyttig innan det särskilda skyddsområdet utsågs.

Prövning i sak

12 Kommissionen har gjort gällande att Republiken Frankrike, för det första, inte har klassificerat en tillräcklig yta i Marais poitevin som särskilt skyddsområde, för det andra, inte har gett de särskilda skyddsområden som klassificerats en tillfredsställande rättslig ställning, för det tredje, inte har vidtagit de nödvändiga

åtgärderna för att undvika en försämring av Marais poitevin och, för det fjärde, har upphävt en del av ett tidigare klassificerat områdes status som särskilt skyddsområde i syfte att genomföra en del av ett motorvägsprojekt.

Storleken på det särskilda skyddsområdet

13 Kommissionen har angett att Marais poitevin, som utgörs av olika naturliga miljöer ägnade att säkerställa bevarandet av ett flertal av de fågelarter som räknas upp i bilaga 1 till fågeldirektivet samt ett betydande antal flyttfågelsarter, är ett område av utomordentligt stort ornitologiskt intresse, såväl i gemenskapen som internationellt. Klassificeringen av 26 250 hektar särskilt skyddsområde i Marais poitevin är inte en tillräcklig åtgärd för att Republiken Frankrike skall ha uppfyllt sina skyldigheter enligt artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet. De franska myndigheterna förklarade nämligen år 1994 att 77 900 hektar av Marais poitevin utgjorde ett viktigt område för bevarande av fåglar (zone importante pour la conservation des oiseaux, nedan kallat ZICO). Dessutom ingår 57 830 hektar av Marais poitevin i den europeiska ornitologiska förteckningen kallad "Important Bird Areas in Europe" (nedan kallad IBA), som offentliggjordes år 1989. Enligt kommissionen förtjänar hela det område som betecknats som ZICO i Marais poitevin, eller åtminstone hela det område som definierats i IBA-förteckningen, att klassificeras som särskilt skyddsområde.

14 Den franska regeringen har gjort gällande att den totala ytan som i Marais poitevin klassificerats som särskilt skyddsområde i april 1996 uppgick till 33 742 hektar. Enligt denna regering uppfyllde en sådan klassificering redan till stora delar Republiken Frankrikes skyldigheter i gemenskapen. Den franska regeringen har emellertid inte bestritt att det vore önskvärt att som särskilt skyddsområde klassificera fler landområden i Marais poitevin. Regeringen har härvid förklarat sin avsikt att inom kort meddela en ytterligare klassificering av nära 15 000 hektar som bedömts vara av intresse såväl i ornitologiskt som i funktionellt hänseende. Denna regering har angett att en studie från Ligue pour la protection des oiseaux, daterad i november 1998, visar att de redan klassificerade särskilda skyddsområdena i Marais poitevin samt de landområden som inom kort kommer att klassificeras gör det möjligt, på grund av deras värde ur ornitologisk

synvinkel, att bevara samtliga häckningsplatser för vilda fåglar i Marais poitevin. På detta sätt skulle Republiken Frankrike helt och hållet kunna uppfylla sina gemenskapsrättsliga skyldigheter enligt fågeldirektivet.

15 Domstolen konstaterar, för det första, att Marais poitevin utgör ett naturområde som är ornitologiskt mycket värdefullt för ett flertal av de fågelarter som avses i artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet och, för det andra, att den franska regeringen inte i sak bestrider att de landområden som i Marais poitevin klassificerats som särskilda skyddsområden inte är tillräckligt stora i enlighet med artikel 4 i fågeldirektivet.

16 Utan att det är nödvändigt att gå in på frågan om hur stora de särskilda skyddsområdena i Marais poitevin borde vara för att skyldigheterna enligt fågeldirektivet skall vara uppfyllda, kan det därför konstateras att Republiken Frankrike inte inom den föreskrivna fristen har klassificerat en tillräckligt stor yta i Marais poitevin som särskilt skyddsområde i enlighet med artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet. Kommissionens talan skall således vinna bifall på denna punkt.

Den rättsligt skyddade ställning som givits de redan klassificerade särskilda skyddsområdena

17 Kommissionen har anfört att de landområden i Marais poitevin som av Republiken Frankrike klassificerats som särskilda skyddsområden saknar den rättsliga ställning som krävs för att säkerställa skyddet av livsmiljöerna samt de skyddade arternas överlevnad och fortplantning. De så kallade åtgärderna för "ett miljöanpassat jordbruk" och lag nr 97-3 av den 3 januari 1992 om vatten (*JORF* av den 4 januari 1992, s. 187, nedan kallad vattenlagen), till vilka den franska regeringen har hänvisat, är inte tillräckliga för att säkerställa ett effektivt

skydd av fågelfaunan i enlighet med artikel 4 i fågeldirektivet. De andra åtgärder som denna regering åberopat har vidtagits för sent.

18 Den franska regeringen har gjort gällande att åtgärderna för ett miljöanpassat jordbruk i själva verket är avtal som slutits mellan den franska staten och jordbrukarna, i syfte att utveckla jordbruksmetoder som tar hänsyn till miljön, i synnerhet genom att begränsa användningen av kvävehaltiga gödningsmedel samt antalet slåttrar. Dessa avtal medverkar till att behålla en extensiv djurhållning och gör det möjligt att undvika upplöjning av våtängar, dränering och förändringar i vattennivåerna, och säkerställer på så sätt att våtmarkerna och fåglarnas naturliga livsmiljöer bibehålls. Denna regering har även anfört att vattenlagen, till den del den skyddar våtmarkerna, direkt medverkar till bevarandet av de vilda fåglarna. Den har slutligen erinrat om, för det första, att tre regionala förordningar om biotopskydd för Marais doux de Charente-Maritime, Terrées du Pain Béni och Aiguillon-udden antogs den 7 oktober och den 29 december 1997 respektive den 12 februari 1998 och, för det andra, att 2 300 hektar av Aiguillon-bukten i juli 1996 klassificerades som naturreservat.

19 Domstolen erinrar om att förekomsten av ett fördragsbrott enligt en fast rättspraxis skall bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angivits i det motiverade yttrandet (se särskilt dom av den 3 juli 1997 i mål C-60/96, kommissionen mot Frankrike, REG 1997, s. I-3827, punkt 15, och av den 18 mars 1999 i mål C-166/97, kommissionen mot Frankrike, REG 1999, s. I-1719, punkt 18).

20 Det framgår emellertid att de tre regionala förordningarna om biotopskydd samt bildandet av naturreservatet i Aiguillon-bukten, som omnämns i punkt 18 i denna dom, i tiden ligger efter utgången av den frist om två månader som fastställts i det motiverade yttrandet av den 28 november 1995.

21 Dessa åtgärder skall därför inte beaktas inom ramen för denna fördragsbrottstalan.

22 Vad gäller de övriga åtgärder som enligt den franska regeringen är avsedda att ge de särskilda skyddsområdena en tillräckligt skyddad ställning, skall det erinras om att medlemsstaterna enligt artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet, enligt domstolens rättspraxis, skall ge de särskilda skyddsområdena en rättsligt skyddad ställning, som gör det möjligt att bland annat säkerställa överlevnad och fortplantning för de fågelarter som nämns i bilaga 1 till direktivet samt fortplantning, ruggning och övervintring av regelbundet förekommande flyttfågelsarter som inte anges i bilaga 1 (se i detta avseende dom av den 2 augusti 1993 i mål C-355/90, kommissionen mot Spanien, REG 1993, s. I-4221, punkterna 28—32, och av den 18 mars 1999 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, punkt 21).

23 Syftet med vattenlagen, som anges i dess artikel 2, är att uppnå en välavvägd förvaltning av vattenresurserna, särskilt i syfte att säkerställa bevarandet av akvatiska ekosystem och våtmarker, skydd mot varje förorening och återställande av kvaliteten på yt- och grundvatten samt territorialvattnet i havet, betraktandet av vatten som en ekonomisk resurs på ett sätt som gör det möjligt att tillgodose eller förena de krav som ställs i fråga om hälsa, folkhälsa, allmän säkerhet, befolkningens dricksvattenförsörjning, bevarandet av vattenströmmar, skydd mot översvämningar, jordbruk, havsfiske och havsbruk, sötvattensfiske, industri, skyddet av energikällor, transporter, turism, fritidsaktiviteter och vattensport samt all annan laglig mänsklig verksamhet.

24 Enligt artikel 10 punkt II i vattenlagen skall de anläggningar, verk, arbeten och verksamheter som medför uttag av yt- eller grundvatten — oavsett om vattnet återförs och oavsett förändringar av vattennivån eller vattnets strömning eller direkta eller indirekta, långvariga eller sporadiska utsläpp, utflöden eller avlagringar, även om de inte är förorenande — definieras i en särskild nomenklatur som fastställs genom dekret av Conseil d'État, efter hörande av det nationella rådet för vattenfrågor, och underkastas tillståndsplikt eller anmälan beroende på den risk de utgör och deras effekter på vattenresurserna och de akvatiska ekosystemen.

25 Även om man utgår från att de särskilda skyddsområden som har klassificerats uteslutande består av våtmarker och att vattenlagen gör det möjligt att på ett

effektivt sätt bevara vattenresurserna i dessa områden, kan denna lag ändå inte i sig anses vara av sådan beskaffenhet att den förmår säkerställa ett tillfredsställande skydd i den mening som avses i artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet, eftersom den endast innehåller bestämmelser beträffande vattenförvaltning.

26 Beträffande de så kallade åtgärderna för "ett miljöanpassat jordbruk" konstaterar domstolen, såsom kommissionen har anfört och generaladvokaten har konstaterat i punkt 26 i förslaget till avgörande, att de har karaktär av frivilliga åtgärder och rena incitament för de jordbrukare som bedriver jordbruk på åkrar belägna i Marais poitevin.

27 Dessa åtgärder är således under alla omständigheter inte sådana att de på ett effektivt sätt kompletterar systemet för skydd av de klassificerade särskilda skyddsområdena.

28 Republiken Frankrike har följaktligen underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet genom att inte vidta åtgärder för att ge de särskilda skyddsområden som klassificerats i Marais poitevin en tillfredsställande rättsligt skyddad ställning. Kommissionens talan skall därför vinna bifall även på denna punkt.

Försämringen av Marais poitevin

29 Kommissionen har gjort gällande att de vilda fåglarnas naturliga livsmiljöer har försämrats i hela Marais poitevin. Naturängarna, som utgör den viktigaste naturtypen för bevarande av den vilda fågelfaunan i Marais poitevin och som år 1973 motsvarade 55 450 hektar, hade år 1990 minskat till 26 750 hektar, och omkring 28 700 hektar hade uppodlats under denna period. I syfte att underlätta

jordbruksverksamheten har dränering, sammanläggning av våtmarkerna samt igenfyllning av diken skett.

30 Minskningen av våtmarker har enligt kommissionen fått en direkt och betydelsefull konsekvens, nämligen en väsentlig minskning av vissa fågelpopulationer såsom övervintrande änder och rödspov i det särskilda skyddsområdet i Aiguillon-bukten.

31 Kommissionen har erinrat om att den i sitt motiverade yttrande konstaterade att Republiken Frankrike inte hade vidtagit de åtgärder som krävs för att förhindra försämring av Marais poitevin, beträffande såväl de områden som redan klassificerats som särskilda skyddsområden som de områden som borde bli föremål för sådan klassificering, och på så sätt underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4 i fågeldirektivet.

32 Den franska regeringen har angett att bevarandet av Marais poitevin är direkt knutet till förutsättningarna för bruket av våtängarna och därigenom till situationen för jordbruket som under senare år särskilt kännetecknats av minskad extensiv nötkreaturshållning, vilket är det sätt som lämpar sig bäst för att bruka dessa områden. Regeringen har således medgett att systemet för att skydda området inte alltid har varit effektivt, men har gjort gällande att ansvaret för minskningen av våtmarkerna huvudsakligen ligger på den gemensamma jordbrukspolitiken (nedan kallad GJP) och inte enbart på de franska myndigheterna.

33 Stödet till ett miljöanpassat jordbruk kräver nämligen enligt den franska regeringen en betydande ekonomisk insats från statens sida, medan det ofta mera betydande stödet till det intensiva jordbruket helt och hållet finansieras genom gemenskapsbudgeten inom ramen för GJP. Denna skillnad i genomförande mellan den europeiska politiken för intensivjordbruk och politiken för stöd till ett jordbruk som tar hänsyn till miljön utgör orsaken till svårigheterna

med att bevara Marais poitevin. Gemenskapens system för jordbruksstöd, som är oförmånligt för djuruppfödare, är motstridigt den politik som förs för att skydda våtmarkerna.

34 Den franska regeringen har emellertid uppgett att uppodlingen av våtängar varit betydande fram till år 1990 men att den praktiskt taget upphörde i början av 90-talet, särskilt till följd av att åtgärder för ett miljöanpassat jordbruk genomförts.

35 Domstolen erinrar för det första om att artikel 4.4 första meningen i fågeldirektivet, såväl i ursprunglig lydelse som efter ändringen genom livsmiljödirektivet, föreskriver en skyldighet för medlemsstaterna att vidta lämpliga åtgärder för att undvika bland annat försämring av livsmiljöerna i de särskilda skyddsområden som klassificerats i enlighet med punkt 1 i samma artikel.

36 Enligt fast rättspraxis åligger det kommissionen att i mål om fördragsbrott enligt artikel 169 i fördraget bevisa det påstådda fördragsbrottet och förse domstolen med de uppgifter som den behöver för att kunna kontrollera om fördragsbrott föreligger (se särskilt dom av den 25 maj 1982 i mål 96/81, kommissionen mot Nederländerna, REG 1982, s. 1791, punkt 6, och av den 18 mars 1999 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, punkt 40).

37 Det skall därför undersökas huruvida domstolen förfogar över tillräckliga uppgifter för att kunna fastställa att Republiken Frankrike i strid med artikel 4.4 första meningen i fågeldirektivet inte har vidtagit de åtgärder som krävs för att undvika försämring av de områden i Marais poitevin som redan klassificerats som särskilda skyddsområden.

38 Det är klarlagt att de franska myndigheterna inom den tidsfrist som fastställts i det motiverade yttrandet hade klassificerat Aiguillon-bukten, Arçay-udden och "Marais poitevin intérieur" som särskilda skyddsområden.

39 Det framgår emellertid av i synnerhet den franska regeringens svar på det motiverade yttrandet daterat den 11 juni 1996, av nämnda motiverade yttrande samt av de kartor som fogats till akten att naturreservatet Saint-Denis du Payré och allmänningen i Poiré-sur-Velluire, som utgör en del av det särskilda skyddsområdet "Marais poitevin intérieur", är på väg att torka ut. När det gäller de särskilda skyddsområdena Aiguillon-bukten och Arçay-udden, framgår det av handlingarna i målet att anläggningarna och uppdämningarna för vattenbruk där har utökats och på så sätt innebär störningar på fågelfaunan. För övrigt visar den ovan i punkt 14 nämnda studien från Ligue pour la protection des oiseaux att genomsnittspopulationen av övervintrande änder i Aiguillon-bukten och på Arçay-udden har minskat från 67 845 individer under perioden 1977—1986 till 16 551 under perioden 1987—1996.

40 Republiken Frankrike har således underlåtit att uppfylla sin skyldighet att vidta lämpliga åtgärder för att undvika försämring av de områden som i Marais poitevin klassificerats som särskilda skyddsområden, i strid med artikel 4.4 första meningen i fågeldirektivet. När det gäller den franska regeringens argument att gemenskapens system för jordbruksstöd motverkar ett jordbruk som överensstämmer med de krav på bevarande som föreskrivs i fågeldirektivet, skall det konstateras — även för det fall detta påstående är korrekt och således visar på en viss brist på samstämmighet mellan gemenskapens olika politikområden — att detta inte innebär att en medlemsstat kan undandra sig de skyldigheter som åligger den enligt detta direktiv, särskilt dess artikel 4.4 första meningen.

41 För det andra framgår det av domstolens rättspraxis att artikel 4.4 första meningen i fågeldirektivet föreskriver en skyldighet för medlemsstaterna att vidta lämpliga åtgärder för att särskilt undvika försämring av livsmiljöerna i de områden som är mest lämpade för att bevara den vilda fågelfaunan, även när det berörda området inte har klassificerats som ett särskilt skyddsområde, om så borde ha skett (se domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Spanien, punkt 22, och dom av den 18 mars 1999 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, punkt 38).

42 När det gäller de områden som inte klassificerats som särskilda skyddsområden, följer härav att det för att artikel 4.4 första meningen i fågeldirektivet skall anses ha åsidosatts krävs, för det första, att det berörda området hör till de områden

som vad gäller antal och storlek är mest lämpade för bevarandet av de skyddade arterna i den mening som avses i punkt 1 fjärde stycket (se dom av den 18 mars 1999 i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, punkt 39) och, för det andra, att dessa områden har genomgått en försämring.

43 Det skall därför undersökas huruvida domstolen förfogar över tillräckliga uppgifter för att kunna fastställa att Republiken Frankrike i strid med artikel 4.4 första meningen i fågeldirektivet inte har vidtagit de åtgärder som krävs för att undvika försämring av de områden i Marais poitevin som borde ha klassificerats som särskilda skyddsområden.

44 Domstolen konstaterar att det av handlingarna i målet inte går att fastställa att samtliga områden i Marais poitevin som borde ha klassificerats som särskilda skyddsområden har genomgått en försämring i den mening som avses i artikel 4.4 första meningen i fågeldirektivet. I synnerhet utgör inte det förhållandet att omkring 28 700 hektar våtängar i Marais poitevin har uppodlats mellan åren 1973 och 1990 ett avgörande bevis för detta. Under alla omständigheter finns det nämligen ingenting som säger att dessa våtängar sammanfaller med samtliga de områden i Marais poitevin som borde ha klassificerats som särskilda skyddsområden. För övrigt framgår det att en inte närmare angiven del av dessa ängar uppodlades före fågeldirektivets ikraftträdande.

45 Det framgår emellertid av i synnerhet den franska regeringens svar på det motiverade yttrandet daterat den 11 juni 1996, av det motiverade yttrandet, av den formella underrättelsen från kommissionen och av den franska regeringens svar av den 27 september 1993, samt av de kartor som fogats till handlingarna i målet, att vissa områden som det skulle varit befogat att klassificera som särskilda skyddsområden, såsom i synnerhet allmänningarna i Vouillé, Vix och Ille d'Elle, var förstörda vid utgången av den frist om två månader som fastställts i det motiverade yttrandet.

46 Republiken Frankrike har således inte vidtagit de åtgärder som krävs för att undvika försämring av vissa — men inte samtliga — områden i Marais poitevin

som borde ha klassificerats som särskilda skyddsområden och har således underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.4 första meningen i fågeldirektivet.

47 Talan skall således vinna bifall även på denna grund, med de begränsningar som närmare angetts i föregående punkt.

Upphävande av en del av "Marais poitevin intérieurs" status som särskilt skyddsområde

48 Kommissionen har anfört att de franska myndigheterna genom dekret av den 19 oktober 1993 godkände projektet för motorvägsförbindelsen Sainte-Hermine-Oulmes. Detta projekt föranledde de franska myndigheterna att genom beslut av den 19 april 1994, som delgavs kommissionen den 28 juni samma år, upphäva en del av "Marais poitevin intérieurs" status som särskilt skyddsområde, motsvarande ett 300 meter brett band vid den plats där motorvägen skulle skära över det särskilda skyddsområdet i höjd med Auzay.

49 Enligt kommissionen medför detta upphävande av det berörda områdets status som särskilt skyddsområde inte enbart en minskning av områdets storlek utan även att fåglarna i denna sektor utsätts för störningar, på grund av arbetenas genomförande och på grund av isoleringen från resten av det särskilda skyddsområdet öster om motorvägsprojektet, i riktning mot Fontenay-le-Comte, som genom motorvägen helt och hållet skiljs från det särskilda skyddsområdet.

50 Upphävandet innebär således att de skyldigheter som förelåg vid denna tidpunkt och som följer av artikel 4.4 i fågeldirektivet har åsidosatts, såsom denna artikel tolkats av domstolen i dom av den 28 februari 1991 i mål C-57/89, kommis-

sionen mot Tyskland (REG 1991, s. I-883), punkterna 20—22, och i domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Spanien, punkt 35.

51 Den franska regeringen har invänt att motorvägsförbindelsen Sainte-Hermine-Oulmes inte har medfört att "Marais poitevin intérieurs" status som särskilt skyddsområde har upphävts. Klassificeringen av detta område som ett särskilt skyddsområde skedde nämligen i november 1993 och ligger, i tiden, efter såväl de studier som utförts för genomförandet av detta motorvägsprojekt som det dekret som innehöll en förklaring om att de arbeten som var nödvändiga för att genomföra projektet var av allmännyttig och brådskande karaktär. Den slutgiltiga sträckningen av vägen undvek samtliga de områden som den franska regeringen planerade att klassificera som särskilda skyddsområden.

52 Den franska regeringen har förklarat att ett 300 meter brett område av misstag ingick i det särskilda skyddsområdet "Marais poitevin intérieur" när det delgavs kommissionen i november 1993. De franska myndigheterna informerade kommissionen om detta misstag så snart de blivit medvetna härom. Det rör sig således inte om ett upphävande av områdets status utan om en rättelse av ett misstag vid överföringen av uppgifter, eftersom området i fråga inte var avsett att klassificeras som särskilt skyddsområde.

53 Domstolen konstaterar i detta avseende att påståendet att artikel 4.4 i fågeldirektivet har åsidosatts, på den grunden att en del av ett tidigare klassificerat områdes status som särskilt skyddsområde har upphävts genom att dess yta har minskats, under alla omständigheter endast kan godtas om den yta som är i fråga har utgjort del av det klassificerade särskilda skyddsområdet.

54 Det framgår emellertid i det aktuella fallet, för det första, att dekretet med förklaringen att konstruktionsarbetena för sektionen Sainte-Hermine-Oulmes var av allmännyttig och brådskande karaktär, och genom vilket de berörda kommunernas markanvändningsplaner samordnades, antogs den 19 oktober 1993 och föregicks av offentliga remisser och utredningar, däribland en konsekvensutredning i enlighet med 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). För det andra bekräftas den franska regeringens uppgift, att det särskilda skyddsområdet "Marais poitevin intérieur" utsågs i november 1993, av kommissionens motiverade yttrande.

55 Det framgår således att den markremsa som var avsedd för byggandet av motorvägen av misstag, såsom den franska regeringen har anfört, omnämndes som utgörande del av det särskilda skyddsområdet "Marais poitevin intérieur", när detta skyddsområde delgavs kommissionen och att miljöministerns förklaring i sitt brev av den 19 april 1994 till prefekten för regionen Pays de la Loire, att "motorvägens sträckning skall anses vara undantagen från det särskilda skyddsområdet", inte har medfört en minskning av det klassificerade särskilda skyddsområdets yta, utan enbart utgjorde en rättelse av ett misstag vid överföringen av uppgifter till kommissionen.

56 Härav följer att påståendet att artikel 4.4 i fågeldirektivet har åsidosatts, på den grunden att en del av området "Marais poitevin intérieurs" status som särskilt skyddsområde har upphävts genom att dess yta har minskats, inte skall godtas.

57 Mot bakgrund av vad ovan anförts konstaterar domstolen att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4 i fågeldirektivet genom att inte inom den föreskrivna fristen klassificera en tillräckligt stor yta i Marais poitevin som särskilt skyddsområde, inte vidta åtgärder för att ge de särskilda skyddsområden som klassificerats i Marais poitevin en tillfredsställande rättsligt skyddad ställning och inte vidta lämpliga åtgärder för att undvika försämring av de områden som i Marais poitevin klassificerats som särskilda skyddsområden och av vissa av de områden som borde ha klassificerats på detta sätt.

58 Talan ogillas i övrigt.

Rättegångskostnader

59 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Frankrike huvudsakligen har tappat målet, skall denna ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

följande dom:

1) **Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4 i rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar genom att inte inom den föreskrivna fristen klassificera en tillräckligt stor yta i Marais poitevin som särskilt skyddsområde, inte vidta åtgärder för att ge de särskilda skyddsområden som klassificerats i Marais poitevin en tillfredsställande rättsligt skyddad ställning och inte vidta lämpliga åtgärder för att undvika försämring av de områden som i Marais poitevin klassificerats som särskilda skyddsområden och av vissa av de områden som borde ha klassificerats på detta sätt.**

2) **Talan ogillas i övrigt.**

3) **Republiken Frankrike skall ersätta rättegångskostnaderna.**

Sevón Gulmann Puissochet

Jann Wathelet

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 25 november 1999.

R. Grass D.A.O. Edward

Justitiesekreterare Ordförande på femte avdelningen