DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

26. november 2002 *

I sag C-202/01,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved G. Valero Jordana og J. Adda, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Den Franske Republik ved G. de Bergues og D. Colas, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Den Franske Republik ikke har overholdt forpligtelserne i henhold til Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april

* Processprog: fransk.

1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103, s. 1), som ændret ved Kommissionens direktiv 97/49/EF af 29. juli 1997 (EFT L 223, s. 9), og har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktaten, idet den ikke på tilstrækkelig måde har udlagt særligt beskyttede områder, der er bedst egnede til at beskytte de arter af vilde fugle, som er anført i direktivets bilag I, samt af trækfugle, og idet den navnlig ikke har udlagt et tilstrækkeligt område i Plaine des Maures (Frankrig) som særligt beskyttet område,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.-P. Puissochet, og dommerne C. Gulmann (refererende dommer), F. Macken, N. Colneric og J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: S. Alber

justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 27. juni 2002,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 16. maj 2001 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 226 EF anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Den Franske Republik ikke har overholdt forpligtelserne i henhold til Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103, s. 1), som ændret ved Kommissionens direktiv 97/49/EF af 29. juli 1997 (EFT L 223, s. 9, herefter »direktivet«), og har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktaten, idet den ikke på tilstrækkelig måde har udlagt særligt beskyttede områder (herefter »SBO«), der er bedst egnede til at beskytte de arter af vilde fugle, som er anført i direktivets bilag I, samt af trækfugle, og idet den navnlig ikke har udlagt et tilstrækkeligt område i Plaine des Maures (Frankrig) som særligt beskyttet område.

De relevante retsregler

2 Direktivets artikel 4, stk. 1, 2 og 4, bestemmer:

»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 rasteområderne inden for deres trækruter. Med henblik herpå er medlemsstaterne i særlig grad opmærksomme på, at vådområderne, og især vådområder af international betydning, beskyttes.

[...]

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.«

Den administrative procedure

Proceduren vedrørende den påståede utilstrækkelighed af de områder, der er udlagt som særligt beskyttede områder

3 Den 23. april 1998 tilstillede Kommissionen den franske regering en åbningsskrivelse, hvori den fremførte et klagepunkt vedrørende den ukorrekte anvendelse af direktivets artikel 4. I denne skrivelse gjorde Kommissionen gældende, at de franske myndigheder ikke havde udlagt tilstrækkeligt mange områder som SBO, både hvad angik antal og udstrækning, og at de udlagte områder ikke var tilstrækkeligt varierede og repræsentative til at sikre en beskyttelse af alle de fuglearter, der er anført i bilag I til direktivet, samt af trækfugle, der ikke er nævnt i bilaget. I skrivelsen understregede Kommissionen ligeledes, at beskyttelsen af de

områder, der var udlagt som SBO, i et væsentligt antal af tilfælde ikke var tilstrækkelig.

4 Ved skrivelse af 13. november 1998 besvarede den franske regering åbningsskrivelsen. Ved flere skrivelser, fremsendt i perioden fra november 1998 til den 25. februar 2000, meddelte regeringen Kommissionen, at der var udlagt otte nye SBO. Regeringen fremsendte ligeledes et cirkulære af 29. juli 1999, som ministeren for fysisk planlægning og miljø havde fremsendt til departementspræfekterne, og hvori ministeren meddelte dem, at Den Franske Republik havde forpligtet sig til at udlægge yderligere SBO.

5 Ved skrivelse af 4. april 2000 fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse, hvori den konstaterede, at Den Franske Republik havde tilsidesat forpligtelserne i henhold til direktivet, idet den ikke på tilstrækkelig måde havde udlagt SBO, der er bedst egnede til at beskytte de arter af vilde fugle, som er anført i direktivets bilag I, samt af trækfugle. Kommissionen opfordrede den pågældende medlemsstat til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder fra dens meddelelse.

6 Den 23. juni 2000 besvarede den franske regering den begrundede udtalelse.

Proceduren vedrørende den påståede manglende udlægning af Plaine des Maures som SBO

7 Den 22. juni 1994 tilstillede Kommissionen den franske regering en åbningsskrivelse vedrørende Den Franske Republiks tilsidesættelse af sine forpligtelser i

henhold til direktivets artikel 3 og 4. I denne skrivelse anførte Kommissionen, at Plaine des Maures, hvoraf 7 500 ha er optaget i den nationale fortegnelse over vigtige fuglebeskyttelsesområder (herefter »VFO«), der blev offentliggjort i 1994 af det franske miljøministerium og Sammenslutningen for Fuglebeskyttelse, i betragtning af sin store ornitologiske betydning, burde have været udlagt som SBO. Kommissionen gjorde ligeledes gældende, at en del af denne lokalitet var truet af forurening og forringelse som følge af gennemførelse af flere udviklingsprojekter, herunder projektet vedrørende fritidscentret Bois de Bouis.

8 Ved skrivelse af 9. april 1996 meddelte de franske myndigheder Kommissionen, at der bl.a. var blevet indledt retssag i anledning af de ulovlige rydnings- og bygningsarbejder, der var foretaget i det samordnede planlægningsområde Bois de Bouis, og at der for endeligt at beskytte Plaine des Maures mod ethvert offentligt eller privat overgreb på kort eller langt sigt var indledt en procedure med henblik på et projekt af almen interesse, som i 1996 skulle føre til en bekendtgørelse.

9 Ved skrivelse af 19. december 1997 fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse, hvori den konstaterede, at Den Franske Republik havde tilsidesat forpligtelserne i henhold til direktivets artikel 3 og 4, idet den ikke havde udlagt Plaine des Maures som SBO, idet den ikke havde truffet særlige bevaringsforanstaltninger vedrørende de pågældende fugles levested, og idet den ikke havde truffet de nødvendige foranstaltninger for at beskytte, opretholde eller genskabe tilstrækkeligt forskelligartede og vidtstrakte fuglelevesteder eller for at undgå forurening eller forringelse af levestederne som følge af gennemførelsen af projektet vedrørende fritidscentret Bois de Bouis. Kommissionen opfordrede den pågældende medlemsstat til at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder fra dens meddelelse.

10 Ved skrivelse af 5. november 1998 anførte de franske myndigheder, at de havde udlagt 879 ha af Plaine des Maures som SBO. I skrivelse af 29. november 1998 meddelte de franske myndigheder en væsentlig udvidelse af dette SBO.

11 Ved skrivelse af 23. juni 2000 meddelte de franske myndigheder, at de på langt sigt havde til hensigt at udvide det SBO i Plaine des Maures til mere end 4 700 ha.

12 Da Kommissionen på baggrund af de franske myndigheders svar ikke kunne fastslå, at Den Franske Republik inden for fristerne i de begrundede udtalelser af 4. april 2000 og af 19. december 1997 havde truffet de nødvendige foranstaltninger for at bringe det hævdede traktatbrud til ophør, har Kommissionen anlagt denne sag.

Søgsmålet

Den påståede utilstrækkelige udlægning af områder som SBO

13 Ifølge Kommissionen indebærer direktivets artikel 4, at der såvel kvantitativt som kvalitativt skal udlægges tilstrækkelige områder som SBO på grundlag af videnskabeligt fastslåede kendetegn ved lokaliteterne. Under den administrative procedure har den franske regering imidlertid ikke i det væsentlige bestridt, at de SBO, der er udlagt i Frankrig, ikke opfylder en sådan forpligtelse. Sagen bør derfor under alle omstændigheder tages til følge.

14 Kommissionen har tilføjet, at det bedste middel til at opnå det formål, som er fastsat i direktivets artikel 4, stk. 1 og 2, består i som SBO at udlægge de områder,

der videnskabeligt er registreret på grund af deres objektive ornitologiske betydning som levesteder for vilde fugle, der er anført i direktivets bilag I, eller for trækfugle.

15 Under henvisning til de foreliggende videnskabelige oplysninger og navnlig fortegnelsen over VFO, har Kommissionen anført, at den franske regering har tilsidesat sin forpligtelse til som SBO at udlægge de områder, der er bedst egnede i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktivets artikel 4, stk. 1 og 2. Fortegnelsen, der desuden er i overensstemmelse med fortegnelsen »Important Bird Areas« (herefter »IBA-fortegnelsen«), i den i marts 2000 offentliggjorte udgave, der er udfærdiget på fællesskabsplan for Kommissionen, udpeger 285 VFO på fransk europæisk område og er det bedste videnskabelige bevis for samlet at vurdere Den Franske Republiks udlægninger på fransk område. Da den franske regering nemlig ikke har fremlagt fortegnelser, der strider imod VFO-fortegnelsen, burde regeringen have udlagt alle de områder, der var optaget i VFO-fortegnelsen, som SBO.

16 Den franske regering har anført, at der den 17. juli 2001 var 117 SBO med et areal på næsten 900 000 ha, hvilket svarer til 41% af antallet af VFO og 19% af deres areal. Regeringen har imidlertid erkendt, at den skal foretage yderligere udlægninger som SBO for at opfylde forpligtelsen i henhold til direktivets artikel 4.

17 Regeringen har ikke desto mindre anført, at direktivet ikke forpligter den til at udlægge alle de områder, der er opført i VFO-fortegnelsen eller i IBA-fortegnelsen 2000, som SBO. Ifølge den franske regering er ikke alle de områder, der udpeget i disse fortegnelser, egnede til at blive udpeget som »de bedst egnede områder« til udlægning som SBO i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktivets artikel 4. Desuden var holdningen i VFO-fortegnelsen, offentliggjort i 1994, og IBA-fortegnelsen 2000 bredere og mere omfattende end den, der havde styret udarbejdelsen af IBA-fortegnelsen 1989. Sidstnævnte fortegnelse er den eneste,

der koncentrerer sig om »de bedst egnede områder«, mens de andre fortegnelser omfatter et meget større område.

18 Den franske regering har endvidere erkendt, at seks af de 116 arter af vilde fugle, der er anført i direktivets bilag I, og som forekommer i Frankrig, ikke nyder beskyttelse i mindst ét fransk SBO.

19 Det bemærkes, at den franske regering ikke bestrider, at den ikke på tilstrækkelig måde har udlagt SBO, der er bedst egnede til at beskytte de arter af vilde fugle, som er anført i direktivets bilag I, samt af trækfugle.

20 Det er endvidere ubestridt, at den lille skrigeørn, terekkliren, den blå glente, den lille fluesnapper, den balineariske almindelige skråpe og den kortnæbbede toplærke, som er opført i direktivets bilag I, under alle omstændigheder ikke var beskyttet ved en eneste udpegelse af SBO på fransk område ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse.

21 Det skal således — uden at det er nødvendigt at tage stilling til, hvorvidt alle de områder, der er blevet opført som VFO, skal udlægges som SBO — fastslås, at Den Franske Republik ikke inden for den fastsatte frist på tilstrækkelig måde har udlagt SBO i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktivets artikel 4, stk. 1 og 2, der er bedst egnede til at beskytte de arter af vilde fugle, som er anført i direktivets bilag I, samt af trækfugle. Som følge heraf skal Kommissionens søgsmål på dette punkt tages til følge.

Den påståede utilstrækkelige udlægning af Plaine des Maures som SBO

22 Kommissionen har gjort gældende, at Den Franske Republik ligeledes har tilsidesat sin forpligtelse i henhold til direktivets artikel 4, stk. 1 og 2, til som SBO at udlægge de områder, som med hensyn til antal og udstrækning er bedst egnede, idet den kun som SBO har udlagt 879 ha i Plaine des Maures, mens VFO for denne lokalitet omfatter 7 5000 ha. Da den franske regering har forpligtet sig til at udvide det SBO i Plaine des Maures fra 879 til 4 700 ha, har regeringen herved erkendt utilstrækkeligheden af det areal, der er udlagt som SBO på denne lokalitet. Desuden skal de franske myndigheder, da 7 500 ha i Plaine des Maures er opført i VFO-fortegnelsen, udlægge hele dette areal som særligt beskyttet område, medmindre de kan godtgøre, at en udlægning af hele lokaliteten som SBO ikke er nødvendig i henhold til direktivet.

23 Den franske regering har anført, at stævningen ikke indeholder nogen særlig juridisk argumentation vedrørende en udlægning af et utilstrækkeligt område i Plaine des Maures som SBO. Kommissionen har i stævningen end ikke kortfattet gjort rede for de retlige omstændigheder, der gør det muligt for institutionen at fastslå, at der foreligger et særligt traktatbrud vedrørende Plaine des Maures. Som følge heraf bør dette klagepunkt afvises fra realitetsbehandling.

24 Hvad angår realiteten har den franske regering erkendt, at den udlægning, der var gældende på tidspunktet for udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, af 879 ha i Plaine des Maures som SBO, ikke var tilstrækkelig, for så vidt angår denne lokalitet, til at opfylde forpligtelserne i henhold til direktivets artikel 4. Traktatbruddet ophørte imidlertid efter udvidelsen, meddelt den 17. maj 2001, af det SBO i Plaine des Maures til 4 537 ha.

25 For så vidt angår formalitetsindsigelsen skal det bemærkes, at ifølge artikel 19 i EF-statutten for Domstolen og procesreglementets artikel 38, stk. 1, litra c), skal stævningen bl.a. indeholde en kort fremstilling af søgsmålsgrundene. Det påhviler derfor Kommissionen i ethvert søgsmål i medfør af artikel 226 EF i detaljer at angive de klagepunkter, som Domstolen skal tage stilling til, og i alt fald kort at angive de retlige og faktiske forhold, som bl.a. klagepunkterne støttes på (jf. dom af 13.12.1990, sag C-347/88, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 4747, præmis 28).

26 Kommissionen har imidlertid i stævningen med retlig tilstrækkelighed anført retsgrundlaget for klagepunktet om den utilstrækkelige udlægning af Plaine des Maures som SBO. Den franske regering har i duplikken erkendt, at de retlige forhold, som ligger til grund for dette klagepunkt, kunne ekstrapoleres fra Kommissionens argumentation vedrørende første klagepunkt.

27 Formalitetsindsigelsen skal således ikke tages til følge.

28 For så vidt angår realiteten skal det bemærkes, at den franske regering uden forbehold erkender, at den ikke inden for tidsfristen i den begrundede udtalelse som SBO havde udlagt en tilstrækkelig del af området Plaine des Maures i henhold til forpligtelserne i henhold til direktivet.

29 Desuden er det ubestridt, at der i Plaine des Maures lever 23 arter af vilde fugle, som er anført i direktivets bilag I, og ligeledes flere arter af trækfugle, der ikke er nævnt i dette bilag, hvoraf visse, bl.a. hortulanen, dværghejren, ellekragen,

natravnen og den rødryggede tornskade, gør dette område til en lokalitet af stor ornitologisk betydning.

30 Det skal således — uden at det er nødvendigt at tage stilling til, om for så vidt angår Plaine des Maures alle de områder, der er blevet opført som VFO, skal udlægges som SBO — fastslås, at Den Franske Republik ikke inden for den fastsatte frist som SBO i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktivets artikel 4, stk. 1 og 2, har udlagt et tilstrækkeligt areal i Plaine des Maures. Heraf følger, at Kommissionens søgsmål på dette punkt skal tages til følge.

31 På baggrund af det ovenfor anførte bør det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 4, stk. 1 og 2, idet den ikke på tilstrækkelig måde har udlagt SBO, der er bedst egnede til at beskytte de arter af vilde fugle, som er anført i direktivets bilag I, samt af trækfugle, og idet den navnlig ikke har udlagt et tilstrækkeligt areal i Plaine des Maures som SBO.

Sagens omkostninger

32 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Franske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Den Franske Republik har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) **Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 1 og 2, i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle, som ændret ved Kommissionens direktiv 97/49/EF af 29. juli 1997, idet den ikke på tilstrækkelig måde har udlagt særligt beskyttede områder, der er bedst egnede til at beskytte de arter af vilde fugle, som er anført i direktivets bilag I, samt af trækfugle, og idet den navnlig ikke har udlagt et tilstrækkeligt areal i Plaine des Maures som særligt beskyttet område.**

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

Puissochet Gulmann Macken

Colneric Cunha Rodrigues

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 26. november 2002.

R. Grass

Justitssekretær

J.-P. Puissochet

Formand for Sjette Afdeling