DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

4. marts 2010 *

I sag C-241/08,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 2. juni 2008,

Europa-Kommissionen ved D. Recchia og J.-B. Laignelot, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Den Franske Republik ved G. de Bergues og A.-L. During, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

* Processprog: fransk.

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af formanden for Fjerde Afdeling, J.-C. Bonichot, som fungerende formand for Anden Afdeling, og dommerne C.W.A. Timmermans, K. Schiemann, P. Kūris og L. Bay Larsen (refererende dommer),

generaladvokat: J. Kokott
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 25. juni 2009,

afsagt følgende

Dom

1 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 6, stk. 2 og 3, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7, herefter »habitatdirektivet«), idet den ikke har vedtaget de nødvendige love og administrative bestemmelser til en korrekt gennemførelse af dette direktiv.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

2 Habitatdirektivets artikel 2, stk. 3, bestemmer, at de foranstaltninger, der træffes efter direktivet, skal tage hensyn til de økonomiske, sociale og kulturelle behov og til regionale og lokale særpræg.

3 Habitatdirektivets artikel 6, stk. 2-4, bestemmer:

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

3. Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. På baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne på lokaliteten, og med forbehold af stk. 4, giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de — hvis det anses for nødvendigt — har hørt offentligheden.

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

[…]«

Nationale bestemmelser

4 Miljølovens artikel L. 414-1, stk. V, bestemmer:

»Natura 2000-områderne gøres til genstand for foranstaltninger med det formål at bevare eller genoprette de naturtyper og artspopulationer af vilde dyr og planter, som retfærdiggjorde deres udvælgelse, til en tilstand, der er gunstig for deres opretholdelse på lang sigt. Natura 2000-områderne gøres ligeledes til genstand for passende forebyggende foranstaltninger med det formål at undgå forringelse af disse naturtyper og forstyrrelser af en karakter, der kan påvirke disse arter væsentligt.

Disse foranstaltninger fastsættes i samvirke med bl.a. de berørte lokale myndigheder og deres sammenslutninger, såvel som med repræsentanter for ejere, dyrkere og brugere af lokalitetens jord og områder.

Foranstaltningerne tager hensyn til de økonomiske, sociale, kulturelle og forsvarsmæssige behov og til regionale og lokale særpræg. De rettes mod konkrete farer, som belaster disse naturtyper og arter. De medfører ikke et forbud mod menneskelige aktiviteter, hvis disse ikke har betydelige konsekvenser for opretholdelsen eller genopretningen af en gunstig bevaringsstatus for disse naturtyper og disse arter. Fiskeri, akvakultur, jagt og andre jagtaktiviteter, der udøves på de vilkår, der er tilladt i henhold til de gældende love og retsforskrifter, og i de heri fastlagte områder, udgør ikke aktiviteter, der er forstyrrende eller har sådanne konsekvenser.

Foranstaltningerne træffes inden for rammerne af de aftaler eller pagter, som er foreskrevet ved artikel L. 414-3, eller ved gennemførelse af love eller administrative bestemmelser, særlig de vedrørende nationalparker, marinenaturparker, naturreservater, biotoper eller klassificerede lokaliteter.«

5 Miljølovens artikel L. 414-2, stk. I, første afsnit, foreskriver, at et målsætningsdokument skal fastsætte retningslinjer for forvaltning, tiltag i henhold til artikel L. 414-1, midler til gennemførelse heraf og de finansielle bestemmelser herfor for hvert Natura 2000-område.

6 Denne lovs artikel L. 414-3, stk. I, bestemmer:

»Til gennemførelse af målsætningsdokumentet kan rettighedshavere med tinglige eller personlige rettigheder eller fordringsrettigheder over de jorder, som er omfattet af lokaliteten, såvel som erhvervsdrivende og brugere af marineområder inden for lokaliteten indgå aftaler med de administrative myndigheder, såkaldte »Natura 2000-aftaler«. [...]

Natura 2000-aftalen indeholder et kompleks af forpligtelser i overensstemmelse med de retningslinjer og foranstaltninger, der er fastlagt i målsætningsdokumentet vedrørende bevaringen og eventuelt genopretningen af de naturtyper og arter, der har begrundet oprettelsen af Natura 2000-området. […]

[…]«

7 Denne lovs artikel L. 414-4, stk. I, bestemmer:

»Programmer eller projekter vedrørende arbejder, projekter eller planer, der kræver administrativ tilladelse eller godkendelse, og hvis gennemførelse kan forvolde væsentlig skade på et Natura 2000-område, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. For så vidt angår de af disse programmer, der er fastsat ved lov eller administrativ bestemmelse, og for hvilke der ikke kræves nogen undersøgelse af indvirkningen på miljøet, sker vurderingen i henhold til den procedure, der er fastsat i nærværende lovs artikel L. 122-4 ff.

De arbejder, projekter og planer, der er fastsat i Natura 2000-aftalerne, er fritaget for den vurderingsprocedure, der er anført i det foregående afsnit.«

8 I henhold til miljølovens artikel R. 414-21, stk. III, nr. 1), skal ansøgeren redegøre for grundene til, at der ikke findes nogen anden tilfredsstillende løsning til gennemførelse af planen eller projektet, når dette kan have betydelige skadevirkninger på bevaringstilstanden for naturtyper og arter.

Den administrative procedure

9 Kommissionen tilsendte den 18. oktober 2005 Den Franske Republik en åbningsskrivelse, hvori den delagtiggjorde denne i sin tvivl angående den franske lovgivnings forenelighed med habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 og 3.

10 Da Kommissionen ikke fandt de franske myndigheders svar af 7. februar 2006 overbevisende, fremsatte denne den 15. december 2006 en begrundet udtalelse, hvori den opfordrede Den Franske Republik til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme den begrundede udtalelse inden for en frist på to måneder fra modtagelsen heraf. De franske myndigheder besvarede den begrundede udtalelse med en skrivelse af 28. februar 2007.

11 Kommissionen anlagde nærværende sag den 2. juni 2008.

Søgsmålet

Habitatdirektivets artikel 6, stk. 2

Formaliteten

12 Det bemærkes, at selv om lov nr. 2006-1772 af 30. december 2006 om vand og vandområder (JORF af 31.12.2006, s. 20285) ændrede de nationale bestemmelser, som ligger til grund for sagen, ændrede de vedtagne lovændringer, som Kommissionen har gjort gældende uden at blive modsagt af Den Franske Republik, ikke på væsentlig

måde disse bestemmelser, og de har ikke betydning for de klagepunkter, som Kommissionen fremlagde i åbningsskrivelsen og i den begrundede udtalelse.

13 Heraf følger, at de klagepunkter, som er rettet mod miljølovens artikel L. 414-1, stk. V, tredje afsnit, tredje og fjerde punktum, kan antages til realitetsbehandling.

Første klagepunkt om anvendelsen af kriteriet »betydelig konsekvens« uden sondring mellem forringelse af levesteder og forstyrrelser af arter

— Parternes argumenter

14 Kommissionen har gjort gældende, at miljølovens artikel L. 414-1, stk. V, tredje afsnit, tredje punktum, ved at bestemme, at menneskelige aktiviteter kun er forbudt i Natura 2000-områder, hvis de har betydelige konsekvenser for opretholdelsen eller genopretningen af en gunstig bevaringsstatus for naturtyper og arter, anvender kriteriet »betydelige konsekvenser« uden sondring såvel i forhold til forringelse af levesteder som i forhold til forstyrrelser af arter, og at bestemmelsen som følge heraf er unøjagtig og mindre restriktiv end habitatdirektivets artikel 6, stk. 2. Denne sidstnævnte bestemmelse fordrer faktisk, at medlemsstaterne træffer passende forholdsregler til inden for de særlige bevaringsområder at forhindre dels forringelsen af naturtyperne og levestederne for arterne, dels forstyrrelser af arterne, for så vidt som disse har betydelige konsekvenser med hensyn til dette direktivs formål. Med andre ord kan forstyrrelser af arter, der som oftest er tidsbegrænsede, tolereres op til et vist niveau i modsætning til forringelse af levestederne, som kan defineres som en fysisk

forringelse, som berører disse levesteder, og som systematisk er forbudt, da det er alvorligere at udsætte et levested for fare end at forstyrre en art.

15 Selv om Kommissionen vedkender, at miljølovens artikel L. 414-1, stk. V, første afsnit, i overensstemmelse med habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, fastlægger en sondring mellem nødvendigheden i at undgå forringelse af levesteder og nødvendigheden i at undgå forstyrrelser af arter, idet kriteriet om »betydelige konsekvenser« kun er foreskrevet for sidstnævnte, anfægter Kommissionen ikke desto mindre, at den omhandlede franske lovgivning ikke anvender denne sondring i miljølovens artikel L.414-1, stk. V, tredje afsnit, som særligt regulerer menneskelige aktiviteter, som ikke kan forbydes af de kompetente myndigheder, hvis ikke de har betydelige konsekvenser.

16 Den franske republik har gjort gældende, at forringelse af levestederne i henhold til miljølovens artikel L. 414-1, stk. V, første afsnit, under alle omstændigheder skal undgås, hvilket er i overensstemmelse med de krav, der følger af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2. Denne lovs artikel L. 414-1, stk. V, tredje afsnit, tillader imidlertid, at man ikke udsteder et generelt forbud mod menneskelige aktiviteter, som ikke har betydelige konsekvenser for bevaringen af levestederne. Sådanne aktiviteter kan i henhold til denne lovs artikel L. 414-1, stk. V, første afsnit, gøres til genstand for passende foranstaltninger til undgåelse af såvel forringelse af levestederne som forstyrrelser af arterne.

17 Den Franske Republik har anført, at miljløvens artikel L. 414-1, stk. V, tredje afsnit, som forener kravet om bevaring af levestederne og arterne med opretholdelsen af menneskelige aktiviteter, som respekterer dette krav, er i overensstemmelse med de målsætninger, som habitatdirektivet forfølger, og med direktivets artikel 2, stk. 3, som bestemmer, at de foranstaltninger, der foretages, skal tage økonomiske, sociale og kulturelle krav i betragtning, såvel som særlige regionale og lokale forhold. Kommissionens standpunkt er derimod ikke i overensstemmelse med direktivets krav.

— Domstolens bemærkninger

18 Habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, fastlægger en generel forpligtelse til at træffe passende beskyttelsesforanstaltninger for at undgå, at der opstår forringelser af levesteder eller forstyrrelser af arter med betydelige konsekvenser for direktivets målsætninger.

19 Det bemærkes i den henseende, at miljølovens artikel L. 414-1, stk. V, første afsnit, foreskriver, at Natura 2000-områderne gøres til genstand for passende præventive foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og forstyrrelser af en karakter, der i væsentligt omfang kan påvirke de artspopulationer af vilde dyr og planter, som retfærdiggjorde lokalitetens afgrænsning.

20 For så vidt angår menneskelige aktiviteter fastsætter miljølovens artikel L. 414-1, stk. V, tredje afsnit, at sådanne foranstaltninger ikke medfører et forbud mod menneskelige aktiviteter, for så vidt som disse ikke har betydelige konsekvenser for opretholdelsen eller genopretningen af en gunstig bevaringsstatus for naturtyper og arter.

21 I den henseende bemærkes det, at tredje afsnit i miljølovens artikel L. 414-1, stk. V, skal læses i sammenhæng med og i lyset af første afsnit i dette stk. V.

22 For at kunne afgøre, om det af Kommissionen påberåbte anbringende er berettiget, skal det bemærkes, at det i henhold til fast retspraksis påhviler Kommissionen at godtgøre, at det påståede traktatbrud foreligger. Det er således Kommissionen, som skal fremføre alle de omstændigheder, som er nødvendige for, at Domstolen kan efterprøve, om der foreligger et traktatbrud, og Kommissionen kan herved ikke påberåbe sig nogen formodning herfor (jf. bl.a. dom af 11.12.2008, sag C-293/07, Kommissionen mod Grækenland, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

23 I den foreliggende sag har Kommissionen imidlertid begrænset sig til i det væsentlige at hævde, at miljølovens artikel L. 414-1, stk. V, tredje afsnit, skal forbyde alle forringelser, selv om de ikke har betydelige konsekvenser, for at sikre en gennemførelse i overensstemmelse med habitatdirektivets artikel 6, stk. 2. Ved således at isolere denne bestemmelse og ved ikke at tage fornødent hensyn til den umiddelbare normative sammenhæng, som bestemmelsen indgår i, har Kommissionen bl.a. undladt at påvise, at passende foranstaltninger vedtaget i henhold til denne lovs artikel L. 414-1, stk. V, første afsnit, ikke rent faktisk gør det muligt at undgå forringelse af levesteder som omhandlet i direktivets artikel 6, stk. 2.

24 Det er under disse omstændigheder ikke blevet godtgjort, at miljølovens artikel L. 414-1, stk. V, anskuet i sin helhed ikke udgør en korrekt gennemførelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, som hævdet i det første klagepunkt.

25 Dette første klagepunkt må derfor forkastes.

Andet klagepunkt om den generelle hævdelse af visse aktiviteters ikke-forstyrrende karakter

— Parternes argumenter

26 Kommissionen har gjort gældende, at miljølovens artikel L. 414-1, stk. V, tredje afsnit, fjerde punktum, som foreskriver, at fiskeri, akvakultur, jagt og jagtaktiviteter, der udøves på de vilkår, der er tilladt i henhold til de gældende love og retsforskrifter, og i de heri fastlagte områder, ikke udgør aktiviteter, der er forstyrrende eller har sådanne konsekvenser, ikke sikrer en klar, præcis og fuldstændig gennemførelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2. Overholdelse af et regelsæt kan ikke lede til en generel hævdelse af, at disse aktiviteter ikke har forstyrrende konsekvenser, uden at der er nogen garanti for, at dette regelsæt tager hensyn til de særlige krav for en given lokalitet.

27 Kommissionen har særligt anført, at det målsætningsdokument, som den regelfastsættende myndighed henholder sig til, ikke er af en sådan karakter, at det tager de krav, der er særlige for et givet område, i betragtning, idet dette målsætningsdokument, som er tilvejebragt på kontraktmæssigt grundlag, ikke har til formål at regulere aktiviteter som jagt eller fiskeri og ikke har nogen bindende karakter, idet det ikke indebærer nogen sanktioner.

28 Den Franske Republik har gjort gældende, at den har gennemført habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, korrekt ved at opstille et princip, hvorefter vand- eller jagtrelaterede aktiviteter ikke er forstyrrende, i det omfang de udøves i overensstemmelse med gældende love og bekendtgørelser, og at de som følge heraf må formodes at være i overensstemmelse med de bevaringsmål, som søges opnået inden for rammerne af det europæiske økologiske netværk Natura 2000.

29 Den Franske Republik har anerkendt, at målsætningsdokumentet ikke indeholder direkte anvendelige bestemmelser, men har gjort gældende, at de nødvendige foranstaltninger til regulering af den enkelte lokalitet som supplement til de almindeligt gældende regler efterfølgende godkendes ved afgørelse truffet af de kompetente myndigheder. Den har endvidere anført, at de almindeligt gældende regler for fiskeri og jagtaktiviteter kan finde anvendelse på områder, der er afgrænsede og fastsat efter økologiske kriterier, og kan give anledning til fastsættelse af fangstkvoter.

— Domstolens bemærkninger

30 Det bemærkes for det første, at stk. 2 og 3 i habitatdirektivets artikel 6 ifølge Domstolens retspraksis søger at sikre det samme beskyttelsesniveau (jf. i denne retning dom af 7.9.2004, sag C-127/02, Waddenvereniging et Vogelsbeschermingsvereniging, Sml. I, s. 7405, præmis 36, og af 13.12.2007, sag C-418/04, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 10947, præmis 263).

31 Det bemærkes for det andet, at Domstolen for så vidt angår habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, allerede har fastslået, at muligheden for i henhold til gældende regler generelt at undtage visse aktiviteter fra kravet om en vurdering af virkningen på den omhandlede lokalitet ikke er forenelig med denne bestemmelse. En sådan dispensation sikrer ikke, at disse aktiviteter ikke skader den beskyttede lokalitets integritet (jf. i denne retning dom af 10.1.2006, sag C-98/03, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 53, præmis 43 og 44).

32 Under hensyntagen til det sammenlignelige beskyttelsesniveau, som stk. 2 og 3 i habitatdirektivets artikel 6 foreskriver, kan miljølovens artikel L. 414-1, stk. V, tredje afsnit, fjerde punktum, som bestemmer, at visse aktiviteter såsom jagt eller fiskeri i

almindelighed ikke er forstyrrende, ikke anses for at være i overensstemmelse med dette direktivs artikel 6, stk. 2, medmindre det er sikret, at disse aktiviteter ikke medfører nogen forstyrrelser, der ville kunne påvirke målsætningerne for dette direktiv væsentligt.

33 Den Franske Republik har i den henseende gjort gældende, at der udarbejdes et målsætningsdokument for hver lokalitet, og at det tjener som grundlag for vedtagelsen af målrettede foranstaltninger, hvorved der tages hensyn til de økologiske behov for den omhandlede lokalitet. Den har hertil anført, at udøvelsen af de omhandlede aktiviteter i overensstemmelse med de almindeligt gældende regler, som finder anvendelse herpå, gør det muligt at tage hensyn til områder, der er afgrænsede og fastsat efter økologiske kriterier, eller at fastsætte fangstkvoter.

34 Det skal derfor undersøges, om disse foranstaltninger eller regler faktisk gør det muligt at sikre, at de omhandlede aktiviteter ikke medfører nogen forstyrrelser, der kan have betydelige konsekvenser.

35 Med hensyn til målsætningsdokumenterne har Den Franske Republik gjort gældende, at disse ikke indeholder direkte anvendelige bestemmelser, og at det drejer sig om et diagnoseredskab, som gør det muligt på grundlag af den tilgængelige videnskabelige indsigt at stille forslag til de kompetente myndigheder om tiltag, som gør det muligt at opnå de bevaringsmål, som habitatdirektivet tilsigter. Den har anført, at kun halvdelen af de omhandlede lokaliteter for tiden er forsynet med et sådant målsætningsdokument.

36 Heraf følger, at målsætningsdokumentet ikke systematisk og i ethvert tilfælde kan sikre, at de omhandlede aktiviteter ikke skaber forstyrrelser, der kan påvirke nævnte bevaringsmålsætninger væsentligt.

37 En sådan konklusion er desto mere tvingende for så vidt angår målrettede foranstaltninger, hvorved der tages hensyn til de økologiske behov for en given lokalitet, idet vedtagelsen af disse er baseret på målsætningsdokumentet.

38 For så vidt angår de almindeligt gældende regler for de omhandlede aktiviteter bemærkes, at mens disse regler bestemt kan formindske risikoen for betydelige forstyrrelser, kan de ikke fuldstændigt eliminere denne risiko, medmindre de foreskriver en ufravigelig overholdelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 2. Den Franske Republik har ikke gjort gældende, at dette skulle være tilfældet i denne sag.

39 Det følger af det foregående, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, idet den generelt foreskriver, at fiskeri, akvakultur, jagt og andre jagtaktiviteter, der udøves på de vilkår og på de områder, der er tilladt i henhold til gældende love og retsforskrifter, ikke udgør aktiviteter, der er forstyrrende eller har sådanne konsekvenser.

Habitatdirektivets artikel 6, stk. 3

Første klagepunkt om undtagelse fra vurdering af påvirkningen af lokaliteten for arbejder, projekter eller planer, der er fastlagt i Natura 2000-aftaler

— Parternes argumenter

40 Kommissionen har gjort gældende, at miljølovens artikel L. 414-4, stk. 1, andet afsnit, ikke udgør en korrekt gennemførelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, idet den

systematisk undtager arbejder, projekter og planer, der er fastlagt i Natura 2000-aftaler, fra den vurdering af deres virkninger på lokaliteten, som er fastsat i denne artikel 6, stk. 3.

41 Ifølge fransk ret indgås Natura 2000-aftalerne »for at gennemføre målsætningsdokumentet«, der bl.a. indeholder en eller flere standardbetingelser for Natura 2000-aftalerne, der fastsætter god praksis, som skal følges ved gennemførelse af de kontraktlige bestemmelser, den målsætning, der skal forfølges, og de berørte arter og levesteder. Kommissionen har anført, at der, selv om disse kontrakter skal være i overensstemmelse med målsætningsdokumenterne, ikke er noget, der indikerer, at kontrakterne udelukkende indeholder foranstaltninger, som er direkte forbundet med eller nødvendige for forvaltningen af lokaliteten.

42 Den Franske Republik har medgivet, at de arbejder, projekter eller planer, som er fastlagt i Natura 2000-aftaler, er undtaget fra vurderingen af virkninger, og den har anført, at habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, ikke kræver, at disse arbejder, projekter eller planer underkastes denne vurderingsproces, idet de ikke ifølge Den Franske Republik skader lokaliteten væsentligt.

43 Natura 2000-kontrakterne er indgået i henhold til miljølovens artikel L. 414-3 til gennemførelse af målsætningsdokumenterne, og det er udelukket, at de skulle kunne være i strid med bevaringsmålsætningerne for levesteder og arter eller indeholde bestemmelser, som ikke er nødvendige for en god bevaringstilstand for området.

— Domstolens bemærkninger

44 Det bemærkes, at ifølge habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, skal alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne.

45 I den henseende er det uomtvistet, at arbejder, projekter eller planer, der er omhandlet i Natura 2000-aftaler, kan være planer eller projekter i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 6, stk. 3.

46 Det skal således undersøges, om arbejder, projekter eller planer, der er omhandlet i Natura 2000-aftaler, er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, således at deres godkendelse ikke er underlagt en forpligtelse til at gennemføre en vurdering med hensyn til deres virkninger som foreskrevet i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.

47 Det følger af miljølovens artikel L. 414-3, stk. I, at Natura 2000-aftalen indgås »til gennemførelse af målsætningsdokumentet«, og at den indeholder »et kompleks af forpligtelser i overensstemmelse med de retningslinjer og foranstaltninger, der er fastlagt i målsætningsdokumentet vedrørende bevaringen og eventuelt genopretningen af de naturtyper og arter, der har begrundet oprettelsen af Natura 2000-området«.

48 I medfør af denne lovs artikel L. 414-2, stk. I, første afsnit, fastsætter målsætningsdokumentet bl.a. retningslinjer for forvaltning såvel som bevarings- eller genoprettelsestiltag.

49 Den Franske Republik har gjort gældende, at den systematiske fritagelse for arbejder, projekter eller planer, der er fastsat i Natura 2000-aftaler, fra forpligtelsen til at gennemføre en vurdering med hensyn til deres virkninger på lokaliteten i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, retfærdiggøres af den idé, at disse aftaler, i det omfang de har til formål at realisere de bevarings- og genopretningsmålsætninger, som er fastsat for lokaliteten, er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning.

50 En sådan tilgang antager således, at de foranstaltninger, der er fastsat i Natura 2000-aftalerne, og som tilsigter en realisering af bevarings- og genoprettelsesmålsætninger, også under alle omstændigheder er foranstaltninger, der er direkte forbundet med eller nødvendige for forvaltningen af lokaliteten.

51 Det kan imidlertid ikke udelukkes, at arbejder, projekter eller planer, der er omhandlet i disse aftaler, selv om de har bevaring eller genetablering af et lokalitet som formål, alligevel ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for forvaltningen af dette.

52 Den Franske Republik har desuden i den henseende inden for rammerne af klagepunktet om anvendelse af kriteriet om »betydelige konsekvenser« uden sondring anerkendt, at foranstaltninger til bevaring af levesteder vil kunne vise sig at være gunstige for visse af de omhandlede levesteder, men medføre en forværring af andre typer af levesteder. Den henviser som eksempel til saltværker, til brug for hvilke der oprettes bassiner kaldet »œillets« (øjer eller øskner) med henblik på industriel produktion af salt, hvilket medfører forringelser af det levested, som laguner udgør, selv om denne aktivitet i øvrigt kan have nyttige virkninger i forhold til at genskabe miljøet takket være opretholdelsen af visse typer af sumpe.

53 Det følger heraf, at fastsættelsen af bevarings- og genopretningsmålsætninger inden for Natura 2000 kan kræve, at der træffes afgørelse vedrørende konflikter mellem forskellige målsætninger, således som generaladvokaten korrekt bemærker det i punkt 71 i sit forslag til afgørelse.

54 For fuldt ud at sikre gennemførelsen af de bevarings- og genopretningsmålsætninger, som habitatdirektivet tilsigter, er det således nødvendigt, at enhver plan eller projekt, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendig for lokalitetens forvaltning, og som kan påvirke denne væsentligt, vurderes individuelt med hensyn til dens virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne i overensstemmelse med habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.

55 Det følger heraf, at under hensyntagen til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, kan den blotte overensstemmelse mellem Natura 2000-aftalerne og bevaringsmålsætningerne for områderne ikke anses for at være tilstrækkeligt til systematisk at fritage arbejder, projekter eller planer, der er omhandlet i disse aftaler, fra vurdering af deres virkninger på lokaliteterne.

56 Den Franske Republik har således tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, idet den systematisk undtager arbejder, projekter og planer, der er fastsat i Natura 2000-aftaler, fra vurderingen af deres virkninger på lokaliteten.

Det andet klagepunkt om aktiviteter, der ikke er underlagt godkendelse

— Parternes argumenter

57 Kommissionen har gjort gældende, at miljølovens artikel L. 414-4, stk. I, første afsnit, ikke er forenelig med habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, idet kun aktiviteter, som kræver administrativ godkendelse eller autorisation, er underlagt den vurdering af virkningerne på lokaliteten, som er foreskrevet i sidstnævnte bestemmelse. Programmer eller projekter, som er underlagt en erklæringsordning, er undtaget. Disse programmer eller projekter vil kunne have betydelige konsekvenser for lokaliteten med hensyn til bevaringsmålsætningerne, hvilket er det afgørende kriterium for anvendelsen af direktivets artikel 6, stk. 3.

58 Den Franske Republik har ikke bestridt, at dette klagepunkt er velbegrundet, og har blot påberåbt sig lovændringer, som den har foretaget for at bringe sig i overensstemmelse

med fællesskabsretten, og som er gennemført ved lov nr. 2008-757 af 1. august 2008 om miljømæssig ansvarlighed og diverse bestemmelser til gennemførelse af fællesskabsretten inden for miljøområdet (JORF af 2.8.2008, s. 12361).

— Domstolens bemærkninger

59 Det bemærkes, at ifølge fast retspraksis skal spørgsmålet, om der foreligger et traktatbrud, vurderes på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og ændringer af forholdene i tiden derefter kan ikke tages i betragtning af Domstolen (jf. dom af 25.7.2008, sag C-504/06, Kommissionen mod Italien, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).

60 I dette tilfælde har Den Franske Republik ikke bestridt, at den nationale bestemmelse ikke udgør en korrekt gennemførelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, ved udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist, den 15. februar 2007, dvs. før vedtagelsen af lov nr. 2008-757.

61 Under disse omstændigheder er det tilstrækkeligt at fastslå, at denne lov er vedtaget efter udløbet af den i den begrundede udtalelse fastsatte frist, uden at det er fornødent at vurdere, hvorvidt lov nr. 2008-757 er i overensstemmelse med habitatdirektivet.

62 Den Franske Republik har således tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, idet den systematisk undtager programmer og arbejder, projekter og planer, der er underlagt en erklæringsordning, fra vurderingen af deres virkninger på lokaliteten.

Tredje klagepunkt om fraværet af en vurdering af alternative løsninger

— Parternes argumenter

63 Kommissionen har gjort gældende, at miljølovens artikel R. 414-21, stk. III, nr. 1), ikke kræver, at ansøgeren inden for rammerne af den i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, foreskrevne passende vurdering af virkningerne på lokaliteten beskriver forskellige alternative løsninger, som kunne tages i betragtning ved realiseringen af planen eller projektet. Denne vurdering kræver dels, at der foretages en beskrivelse af de forskellige alternative løsninger, der er undersøgt, og en analyse af deres virkninger på lokaliteten, dels at de offentlige myndigheder selv i fraværet af skade på lokalitetens integritet undersøger disse alternative løsninger, inden der træffes afgørelse på grundlag af denne artikel 6, stk. 3.

64 Kommissionen har anført, at den blotte forpligtelse for ansøgeren til at angive grundene til, at der ikke findes en anden tilfredsstillende løsning, ikke er tilstrækkeligt til at sikre en undersøgelse af alternative løsninger inden for rammerne af vurderingen af virkningerne på lokaliteten. Den franske lovgivning er således ikke i overensstemmelse med den forpligtelse til at efterprøve fraværet af alternative løsninger, som følger af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.

65 Den Franske Republik har gjort gældende, at den omtvistede bestemmelse udgør en korrekt gennemførelse af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. Ydermere bringer den franske lovgivning i realiteten ansøgerne til at undersøge, beskrive og kortlægge alternative løsninger og til at forklare fordele og ulemper ved hver løsning under hensyntagen til bevaringsmålsætningerne for lokaliteten.

66 Den Franske Republik har anført, at gennemførelsesdekreterne for lov nr. 2008-757 med henblik på at fjerne enhver uklarhed i den henseende under alle omstændigheder udtrykkeligt foreskriver ansøgernes forpligtelse til at beskrive alternative løsninger.

— Domstolens bemærkninger

67 Kommissionen har med dette klagepunkt gjort gældende, at den passende vurdering, som skal foretages i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, også skal indeholde en undersøgelse af alternative løsninger.

68 Det bemærkes i den henseende, at dette klagepunkt fremkommer ved en fejlagtig læsning af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, såvel med hensyn til begrebet passende vurdering som med hensyn til den fase i proceduren, hvor undersøgelsen af alternative løsninger skal finde sted.

69 For det første indebærer den passende vurdering af virkningerne på lokaliteten, der skal foretages i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, ifølge fast retspraksis, at alle de aspekter af en plan eller et projekt, som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter vil kunne påvirke bevaringsmålsætningerne for lokaliteten, skal identificeres under hensyn til den bedste videnskabelige viden på området (jf. dommen i sagen Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging, præmis 54, samt dommen i sagen Kommissionen mod Irland, præmis 243). En sådan vurdering indebærer således ikke en undersøgelse af alternativerne til en plan eller et projekt.

70 For det andet bemærkes det, at forpligtelsen til at undersøge alternative løsninger til en plan eller et projekt ikke følger af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, men af denne artikels stk. 4 (jf. i denne retning dom af 14.4.2005, sag C-441/03, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 3043, præmis 27 ff.).

71 I henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, skal den undersøgelse, der er omhandlet i denne artikel 6, stk. 4, som særligt vedrører fraværet af alternative løsninger, kun

foretages, hvis resultatet af den vurdering af virkningerne, der er foretaget i henhold til direktivets artikel 6, stk. 3, er negativt, og under antagelse af, at planen eller projektet alligevel skal gennemføres på grund af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene, præmis 26 og 27).

72 De kompetente myndigheder har således efter den vurdering af virkningerne, der er foretaget i medfør af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, og såfremt resultatet af denne vurdering er negativt, valget mellem at nægte tilladelse til gennemførelse af den omhandlede plan eller projekt eller at give tilladelse hertil i medfør af direktivets artikel 6, stk. 4, for så vidt som de betingelser, der er fastsat i denne bestemmelse, er opfyldt (jf. dom af 26.10.2006, sag C-239/04, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 10183, præmis 25, samt i denne retning dommen i sagen Waddenvereniging og Vogelbeschermingsvereniging, præmis 57 og 60).

73 Under disse omstændigheder udgør den undersøgelse af alternative løsninger, som kræves i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 4, ikke et krav, som de kompetente nationale myndigheder er forpligtede til at tage i betragtning, når de foretager vurderingen efter direktivets artikel 6, stk. 3 (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene, præmis 28).

74 Heraf følger, at Kommissionen ikke begrundet kan påberåbe sig, at miljølovens artikel R. 414-21, stk. III, nr. 1), er i uoverensstemmelse med habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, i den henseende.

75 Følgelig må dette klagepunkt afvises.

76 Henset til ovenstående betragtninger, skal det herefter fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til henholdsvis habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, og artikel 6, stk. 3, idet den

— for det første generelt foreskriver, at fiskeri, akvakultur, jagt og andre jagtaktiviteter, der udøves på de vilkår og på de områder, der er tilladt i henhold til gældende love og retsforskrifter, ikke udgør aktiviteter, der er forstyrrende eller har sådanne konsekvenser, og

— for det andet systematisk undtager arbejder, projekter og planer, der er fastsat i Natura 2000-aftaler, fra vurderingen af deres virkninger på lokaliteten, og

— systematisk undtager programmer, arbejder, projekter og planer, der er underlagt en erklæringsordning, fra denne procedure.

Sagens omkostninger

77 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Ifølge artikel 69, stk. 3, i samme reglement kan Domstolen fordele sagens omkostninger eller bestemme, at hver part skal bære sine egne omkostninger, bl.a. hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter.

78 I den foreliggende sag må der tages hensyn til, at visse af Kommissionens klagepunkter ikke er blevet imødekommet.

79 Den Franske Republik bør således pålægges at betale to tredjedele af sagens omkostninger, og Kommissionen pålægges at betale den sidste tredjedel heraf.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

1) Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til henholdsvis artikel 6, stk. 2, i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter og direktivets artikel 6, stk. 3, idet den

— for det første generelt foreskriver, at fiskeri, akvakultur, jagt og andre jagtaktiviteter, der udøves på de vilkår og på de områder, der er tilladt i henhold til gældende love og retsforskrifter, ikke udgør aktiviteter, der er forstyrrende eller har sådanne konsekvenser, og

— for det andet systematisk undtager arbejder, projekter og planer, der er fastsat i Natura 2000-aftaler, fra vurderingen af deres virkninger på lokaliteten, og

— systematisk undtager programmer, arbejder, projekter og planer, der er underlagt en erklæringsordning, fra denne procedure.

2) I øvrigt frifindes Den Franske Republik.

3) Den Franske Republik betaler to tredjedele af sagens omkostninger. Europa-Kommissionen betaler en tredjedel af sagens omkostninger.

Underskrifter