DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 4 mars 2010 *

I mål C-241/08,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG, som väckts den 2 juni 2008,

Europeiska kommissionen, företrädd av D. Recchia och J.-B. Laignelot, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Frankrike, företrädd av G. de Bergues och A.-L. During, båda i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

* Rättegångsspråk: franska.

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av ordföranden på fjärde avdelningen J.-C. Bonichot, tillförordnad ordförande på andra avdelningen, samt domarna C.W.A. Timmermans, K. Schiemann, P. Kūris och L. Bay Larsen (referent),

generaladvokat: J. Kokott,
justitiesekreterare: R. Grass,

efter det skriftliga förfarandet,

och efter att den 25 juni 2009 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska gemenskapernas kommission har yrkat att domstolen ska fastställa att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt 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), genom att inte anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att på ett korrekt sätt införliva artikel 6.2 och 6.3 i ovannämnda direktiv.

Tillämpliga bestämmelser

Gemenskapsrätten

2 I artikel 2.3 i livsmiljödirektivet föreskrivs att åtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv ska ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag.

3 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.

…”

Den nationella lagstiftningen

4 I artikel L. 414-1 punkt V i miljölagen föreskrivs följande:

”Det ska i Natura 2000-områden vidtas åtgärder för att på lång sikt bevara eller återupprätta livsmiljöer och populationer för sådana arter av vilda djur och växter som har utsetts. Det ska även vidtas lämpliga skyddsåtgärder i Natura 2000-områdena för att förhindra att områdena försämras och att sådana störningar sker som kan ha betydande påverkan på arterna.

Åtgärderna ska vidtas i samarbete med bland annat berörda lokala och regionala myndigheter och berörda intressegrupper i dessa och med företrädare för ägare, brukare och användare inom Natura 2000-området.

Ekonomiska, sociala, kulturella och försvarsmässiga krav samt lokala och regionala särdrag ska beaktas när dessa åtgärder vidtas. Åtgärderna ska anpassas till de konkreta hot som gäller för livsmiljöerna och arterna. De medför inte ett förbud mot mänsklig verksamhet om inte denna har betydande konsekvenser för bevarandet eller återställandet av en gynnsam bevarandestatus hos dessa livsmiljöer och dessa arter. Fiske, vattenbruk, jakt och andra jaktaktiviteter som utövas i enlighet med gällande lagar och författningar i områden som regleras av dessa lagar och författningar utgör inte störande verksamheter och har inte några sådana konsekvenser.

Åtgärderna ska vidtas genom sådana avtal som anges i artikel L.414-3 eller med tillämpning av bestämmelser i lagar och författningar, särskilt lagstiftning om nationalparker, vattenområden, naturreservat, biotoper eller andra särskilt skyddsvärda områden."

5 I artikel L. 414-2 punkt I, första stycket i miljölagen föreskrivs att det för varje Natura 2000-område ska upprättas ett målsättningsdokument. Detta dokument ska innehålla en redogörelse för skötseln och förvaltningen, de åtgärder som avses i artikel L. 414-1, hur dessa åtgärder ska genomföras och bestämmelser om hur åtgärderna ska finansieras.

6 I artikel L. 414-3 punkt I i lagen föreskrivs följande:

"Vid genomförandet av målsättningsdokumentet kan innehavare av sakrätter och obligationsrätter till den mark som omfattas av området såväl som näringsidkare och användare av vattenområden inom området ingå avtal, som betecknas Natura 2000-avtal, med behöriga myndigheter. …

Natura 2000-avtalet omfattar en samling skyldigheter i enlighet med de riktlinjer och åtgärder som fastställts i det målsättningsdokument som avser bevarandet, och i förekommande fall, återställandet, av de livsmiljöer och arter som utgör skälet till att området fått Natura 2000-status. …

…”

7 Enligt artikel L. 414-4 punkt I i lagen gäller följande:

”Program eller projekt som avser bygg- och anläggningsarbeten och som kräver tillstånd eller godkännande av förvaltningen, och vars genomförande kan ha betydande påverkan på ett Natura 2000-område, ska bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området. För program som föreskrivits i lagar och andra författningar och som inte måste undergå en konsekvensbedömning, ska bedömningen ske genom det förfarande som föreskrivs i artikel L. 122-4 och följande artiklar i denna lag.

Bygg- och anläggningsarbeten som anges i Natura 2000-avtal är undantagna från det bedömningsförfarande som föreskrivs i föregående stycke.”

8 Enligt artikel R. 414-21 punkt III nr 1 i miljölagen ska den som söker tillstånd ange varför inte någon annan tillfredsställande lösning finns att tillgå för att genomföra programmet eller projektet, när detta kan få betydande skadliga konsekvenser för bevarandestatusen hos livsmiljöer och arter.

Det administrativa förfarandet

9 Kommissionen skickade i skrivelse av den 18 oktober 2005 en formell underrättelse till Republiken Frankrike, i vilken den uttryckte tvivel på att fransk lagstiftning var förenlig med artikel 6.2 och 6.3 i livsmiljödirektivet.

10 Kommissionen, som inte lät sig övertygas av det svar som de franska myndigheterna inkom med den 7 februari 2006, riktade den 15 december 2006 ett motiverat yttrande till Republiken Frankrike, vari denna medlemsstat uppmanades att inom två månader från mottagandet av det motiverade yttrandet vidta nödvändiga åtgärder. De franska myndigheterna besvarade det motiverade yttrandet genom skrivelse av den 28 februari 2007.

11 Kommissionen väckte förevarande talan den 2 juni 2008.

Prövning av talan

Artikel 6.2 i livsmiljödirektivet

Upptagande till sakprövning

12 Det ska erinras om att fastän lag nr 2006-1772 av den 30 december 2006 om vatten och vattenmiljöer ändrade de relevanta nationella bestämmelserna saknar ändringarna, såsom kommissionen har påpekat utan att bli motsagd av Republiken Frankrike,

betydelse för de anmärkningar som kommissionen riktade i den formella underrättelsen och i det motiverade yttrandet.

13 Härav följer att anmärkningarna att artikel L. 414-1, punkt V, tredje stycket, tredje och fjärde meningarna i miljölagen inte är förenlig med livsmiljödirektivet kan tas upp till sakprövning.

Den första anmärkningen: kriteriet om ”betydande konsekvenser” tillämpas utan att det görs åtskillnad mellan försämringar av livsmiljöerna och störningar för arterna

— Parternas argument

14 Kommissionen har påpekat att genom att det i artikel L. 414-1 punkt V tredje stycket tredje meningen i miljölagen föreskrivs att mänskliga aktiviteter är förbjudna i Natura 2000-områden endast om de har betydande konsekvenser för att bevara eller återupprätta en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer och vilda arter, tillämpas kriteriet om betydande konsekvenser, utan att det görs någon åtskillnad mellan försämring av livsmiljöerna och störningar för arterna, och kriteriet är därför oprecist och mindre strikt än artikel 6.2 i livsmiljödirektivet. Enligt artikel 6.2 i livsmiljödirektivet ska medlemsstaterna nämligen i de särskilda bevarandeområdena vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna för arterna samt störningar för de arter för vilka områdena har utsetts, om sådana störningar kan ha betydande konsekvenser för målen med direktivet. Med andra ord kan störningar för arterna som oftast sker under en kortare tid godtas upp till en viss nivå, i motsats till försämring av

livsmiljöerna, det vill säga en fysisk försämring av livsmiljöerna, vilken är automatiskt förbjuden, eftersom ett sådant hot mot en livsmiljö är mer allvarligt än att störa arterna.

15 Även om kommissionen har medgett att det i artikel L. 414-1 punkt V första stycket i miljölagen görs en distinktion mellan att undvika att försämra livsmiljöerna och att undvika störningar för arterna enligt artikel 6.2 i livsmiljödirektivet, och att kriteriet om ”betydande konsekvenser” endast föreskrivs med avseende på störningar för arterna, har kommissionen trots det riktat kritik mot den berörda franska lagstiftningen för att inte göra denna distinktion när mänsklig verksamhet regleras i artikel L. 414-1 punkt V tredje stycket i miljölagen. Sådan verksamhet kan inte förbjudas av behöriga myndigheter om de inte får betydande konsekvenser.

16 Republiken Frankrike har gjort gällande att enligt artikel L. 414-1 punkt V första stycket i miljölagen är det alltid nödvändigt att förhindra försämring av livsmiljöerna i enlighet med de krav som anges i artikel 6.2 i livsmiljödirektivet. I artikel L 414-1 punkt V i lagen möjliggörs emellertid att det inte meddelas ett uttryckligt förbud mot mänsklig verksamhet som inte får betydande konsekvenser för bevarandet av livsmiljöerna. För sådan verksamhet kan det, enligt artikel L. 414-1 punkt V första stycket i lagen, vidtas särskilda åtgärder för att förhindra att livsmiljöerna försämras och att arterna störs.

17 Enligt Republiken Frankrike uppfyller artikel L. 414-1 punkt V tredje stycket i miljölagen, genom att förena bevarande av livsmiljöer och arter med mänsklig verksamhet som respekterar detta krav, målsättningarna i livsmiljödirektivet och dess artikel 2.3. I artikel 2.3 föreskrivs att åtgärder som vidtas i enlighet med direktivet ska ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag. Kommissionens ståndpunkt är däremot inte förenlig med kraven i livsmiljödirektivet.

— Domstolens bedömning

18 Genom artikel 6.2 i livsmiljödirektivet införs en allmän skyldighet att vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna och störningar för arterna, om sådana störningar kan få betydande konsekvenser för målen med detta direktiv.

19 Det ska erinras om att det i artikel L. 414-1 punkt V första stycket i miljölagen föreskrivs att det i Natura 2000-områden ska vidtas lämpliga skyddsåtgärder för att förhindra att livsmiljöerna försämras samt förhindra störningar som kan antas få betydande konsekvenser för vild fauna och flora. Det är dessa skyddsbehov som motiverar att områdena har utsetts till Natura 2000-områden.

20 Vad beträffar mänsklig verksamhet anges det i artikel L. 414-1 punkt V tredje stycket i miljölagen att åtgärderna inte ska medföra att sådan verksamhet förbjuds, om den inte får betydande konsekvenser för upprätthållandet och återställandet av en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer och arter.

21 Artikel L. 414-1 punkt V tredje stycket i miljölagen ska läsas tillsammans med och mot bakgrund av artikel L. 414 punkt V första stycket.

22 Vid prövning av om kommissionen kan vinna framgång med anmärkningen ska domstolen beakta att det enligt fast rättspraxis åligger kommissionen att bevisa det påstådda fördragsbrottet och förse domstolen med alla uppgifter som den behöver för att kunna kontrollera om fördragsbrott föreligger. Kommissionen får därvidlag inte stödja sig på någon presumtion (se, bland annat, dom av den 11 december 2008 i mål C-293/07, kommissionen mot Grekland, REG 2008, s. I-182, punkt 32 och där angiven rättspraxis)

23 Kommissionen har emellertid i detta mål huvudsakligen hävdat att för att säkerställa att införlivandet är förenligt med artikel 6.2 i livsmiljödirektivet ska det, i artikel L. 414-1 punkt V tredje stycket i miljölagen, föreskrivas ett förbud mot alla försämringar, även om de inte skulle få betydande konsekvenser. Genom att isolera bestämmelsen på detta sätt och genom att inte betrakta det omedelbara rättsliga sammanhang som bestämmelsen ingår i, har kommissionen inte kunnat visa att de lämpliga åtgärder som vidtagits med stöd av artikel L. 414-1 punkt V första stycket i lagen inte i praktiken medför att en försämring av livsmiljöerna förhindras i den mening som avses i artikel 6.2 i livsmiljödirektivet.

24 Det har således inte styrkts att artikel L. 414-1 punkt V i miljölagen, sedd som en helhet, inte utgör ett korrekt införlivande av artikel 6.2 i livsmiljödirektivet, vilket har påstått i den första anmärkningen.

25 Domstolen underkänner följaktligen den första anmärkningen.

Den andra anmärkningen: ett allmänt påstående om att vissa verksamheter inte är störande

— Parternas argument

26 Kommissionen har gjort gällande att artikel L 414-1 punkt V tredje stycket fjärde meningen i miljölagen, i vilken det föreskrivs att fiske, vattenbruk, jakt och annan jaktliknade verksamhet som sker på de villkor och inom de områden som anges i gällande lagar och andra författningar inte utgör störande verksamheter eller verksamheter med liknande konsekvenser, inte säkerställer ett klart, tydligt och fullständigt införlivande av artikel 6.2 i livsmiljödirektivet. Den omständigheten att reglerna har följts, utan att det beaktas om reglerna är relevanta för det enskilda området, kan inte i sig medge slutsatsen att verksamheterna inte är störande.

27 Kommissionen anser särskilt att det målsättningsdokument, som regleringen vilar på, inte är av sådant slag att de särskilda kraven i ett visst enskilt område beaktas, då detta dokument, som är av avtalskaraktär, inte reglerar jakt och fiske och inte är bindande, eftersom det helt saknar sanktionsbestämmelser.

28 Republiken Frankrike har hävdat att medlemsstaten korrekt har införlivat artikel 6.2 i livsmiljödirektivet genom att principiellt ange att fiske och jaktliknade verksamheter, om de utövas i enlighet med gällande lagar och andra författningar, inte är störande och att de därför får anses vara förenliga med de bevarandemålsättningar som ska uppnås inom det europeiska ekologinätverket Natura 2000.

29 Även om Republiken Frankrike har medgett att målsättningsdokumentet inte innehåller direkt tillämpliga bestämmelser, har denna medlemsstat hävdat att nödvändiga bestämmelser för det enskilda området godkänns av behöriga myndigheter som ett komplement till allmänna bestämmelser. Republiken Frankrike har även påpekat att allmänna bestämmelser om fiske och jakt kan tillämpas avseende områden som utsetts och avgränsats enligt ekologiska kriterier och i vilka det anges hur omfattande fisket och jakten får vara.

— Domstolens bedömning

30 Det ska inledningsvis erinras om att enligt domstolens rättspraxis är syftet med artikel 6.2 och 6.3 att säkerställa en enhetlig skyddsnivå (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 september 2004 i mål C-127/02, Waddenvereniging och Vogelsbeschermingsvereniging, REG 2004, s. I-7405, punkt 36, och av den 13 december 2007 i mål C-418/04, kommissionen mot Irland, REG 2007, s. I-10947, punkt 263).

31 Det ska vidare erinras om att domstolen redan har funnit att det inte är förenligt med artikel 6.3 i livsmiljödirektivet att generellt undanta vissa verksamheter när det görs en konsekvensbedömning i det berörda området med stöd av gällande bestämmelser. Ett sådant undantag säkerställer nämligen inte att dessa verksamheter inte har en negativ inverkan på det skyddade området (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 januari 2006 i mål C-98/03, kommissionen mot Tyskland, REG 2006. s. I-53, punkterna 43 och 44).

32 Följaktligen kan artikel L. 414-1 punkt V tredje stycket fjärde meningen i miljölagen, i vilken det allmänt föreskrivs att vissa verksamheter, såsom fiske och jakt, inte orsakar

störningar, endast anses vara förenlig med artikel 6.2 i direktivet om det säkerställs att störningarna inte är sådana att de får betydande konsekvenser för målsättningarna med livsmiljödirektivet.

33 Republiken Frankrike har bekräftat att ett målsättningsdokument utarbetas för varje område och att detta dokument utgör grunden för att vidta riktade åtgärder som beaktar de ekologiska kraven i det berörda området. Republiken Frankrike har tillfogat att om utövandet av de berörda verksamheterna sker i enlighet med tillämpliga allmänna bestämmelser medger bestämmelserna att sådana verksamheter får ske i områden som har avgränsats och utsetts enligt ekologiska kriterier eller att det fastställs kvoter för jakt och fiske i dessa.

34 Det ska således prövas huruvida dessa åtgärder eller bestämmelser i praktiken säkerställer att de berörda verksamheterna inte ger upphov till störningar som kan få betydande konsekvenser.

35 Med hänsyn till målsättningsdokumenten har Republiken Frankrike påpekat att dessa inte innehåller några direkt tillämpliga bestämmelser och att det är fråga om ett diagnosredskap som möjliggör att utifrån befintliga vetenskapliga erfarenheter vägleda behöriga myndigheter om åtgärder som gör det möjligt att uppnå de bevarandemålsättningar som avses i direktivet. Republiken Frankrike har tillfogat att endast hälften av de berörda områdena i dag omfattas av ett sådant målsättningsdokument.

36 Härav följer att målsättningsdokumentet inte systematiskt och i varje enskilt fall kan säkerställa att de berörda verksamheterna inte ger upphov till störningar som kan ha betydande påverkan på bevarandemålsättningen.

37 En sådan slutsats är än mer motiverad vad beträffar riktade åtgärder som försöker att beakta särskilda ekologiska krav i ett visst område, eftersom dessa krav baseras på målsättningsdokumentet.

38 Vad beträffar allmänt tillämpliga bestämmelser för de berörda verksamheterna ska det erinras om att medan dessa bestämmelser förvisso kan minska risken för betydande störningar kan de inte helt eliminera denna risk med mindre det i bestämmelserna föreskrivs att artikel 6.2 i livsmiljödirektivet ovillkorligen ska följas. Republiken Frankrike har inte påstått att så är fallet.

39 Det följer av vad som angetts ovan att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.2 i livsmiljödirektivet genom att allmänt föreskriva att fiske, vattenbruk, jakt och jaktliknade verksamheter som utövas på de villkor och i de områden som anges i gällande lagar och andra författningar inte utgör störande verksamheter eller får störande konsekvenser.

Artikel 6.3 i livsmiljödirektivet

Den första anmärkningen: de undantag från förfarandet för bedömning av påverkan på miljön i området för bygg- och anläggningsarbeten som fastställs i Natura 2000-avtal

— Parternas argument

40 Kommissionen har hävdat att artikel L. 414-4 punkt I andra stycket inte utgör ett korrekt införlivande av artikel 6.3 i livsmiljödirektivet genom att det systematiskt görs

undantag för bygg- och anläggningsarbeten i Natura 2000-avtal, vid den bedömning av deras påverkan på området som föreskrivs i artikel 6.3.

41 Enligt fransk rätt sluts Natura 2000-avtal ”för att genomföra målsättningsdokumentet”. Detta dokument innehåller bland annat ett eller flera standardvillkor för Natura 2000-avtalen, det anger vad som är god praxis vid genomförandet av avtalen, det anger målsättningen och vilka arter och områden som ska skyddas. Även om avtalen ska vara i överensstämmelse med målsättningsdokumenten finns det enligt kommissionen inte något som anger att de endast ska innehålla åtgärder som har ett direkt samband med eller är nödvändiga för skötseln eller förvaltningen av området.

42 Republiken Frankrike har medgett att de bygg- och anläggningsarbeten som anges i Natura 2000-avtalen inte underkastas en bedömning av deras påverkan på miljön i området, och Republiken Frankrike har anfört att artikel 6.3 i livsmiljödirektivet inte kräver att dessa bygg- och anläggningsarbeten ska underkastas en sådan bedömning, eftersom de inte enligt Republiken Frankrike har en betydande påverkan för området.

43 Natura 2000-avtalen har slutits med stöd av artikel L. 414-3 i miljölagen för att genomföra målsättningsdokumenten, och det är uteslutet att de skulle kunna strida mot målen att skydda livsmiljöer och arter eller innehålla bestämmelser som inte är nödvändiga för att bevara området i gott skick.

— Domstolens bedömning

44 Det ska erinras om att enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet ska alla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln eller förvaltningen av ett område, men som kan påverka området på ett betydande sätt, bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området.

45 Det har inte bestritts att bygg- och anläggningsarbeten som anges i Natura 2000-avtalen kan vara planer eller projekt i den mening som avses i artikel 6.3.

46 Det ska således prövas huruvida de bygg- och anläggningsarbeten som anges i Natura 2000-avtalen hänger direkt samman med eller är nödvändiga för skötseln eller förvaltningen av ett område, med följd att de inte ska bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet.

47 Det framgår av artikel L. 414-3 punkt I i miljölagen att Natura 2000-avtalen sluts ”för att genomföra målsättningsdokumentet” och att de innehåller ”en samling skyldigheter i enlighet med de riktlinjer och åtgärder som fastställts i det målsättningsdokument som avser bevarandet och, i förekommande fall, återställandet av de livsmiljöer och arter som utgör skälet till att området fått Natura 2000-status”.

48 Enligt artikel L. 414-2, punkt I första stycket i lagen innehåller målsättningsdokumentet bland annat bestämmelser om skötsel och förvaltning samt om åtgärder för bevarande eller återupprättande.

49 Enligt Republiken Frankrike motiveras det systematiska undantaget från skyldigheten att göra en bedömning av påverkan på miljön i ett område, enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, för bygg- och anläggningsarbeten i Natura 2000-avtalen med att i den utsträckning som dessa avtal syftar till att uppnå de mål för bevarande och återupprättande som fastställts för området hänger de direkt samman med eller är nödvändiga för skötseln eller förvaltningen av området.

50 En sådan infallsvinkel förutsätter således att de åtgärder som anges i Natura 2000-avtalen och vars syfte är att genomföra målsättningar om bevarande och återupprättande alltid är åtgärder som hänger direkt samman med eller är nödvändiga för skötseln eller förvaltningen av området.

51 Det kan emellertid inte uteslutas att bygg- och anläggningsarbeten, som avses i dessa avtal, hänger direkt samman med eller är nödvändiga för skötseln eller förvaltningen av ett område, även om deras syfte är att bevara eller att återupprätta området.

52 Republiken Frankrike har för övrigt medgett, beträffande anmärkningen att kriteriet om betydande påverkan tillämpas utan att det görs någon åtskillnad mellan bevarande av livsmiljöer och skydd för arterna, att åtgärder för att bevara livsmiljöer skulle kunna vara bra för vissa av de berörda livsmiljöerna men förvärra situationen i andra livsmiljöer. Republiken Frankrike har som exempel hänvisat till att saliner – upprättandet av bassänger – så kallade œillets – för industriell framställning av salt – innebär försämringar för lagunen som livsmiljö även om denna verksamhet i övrigt kan ha positiva verkningar för att återupprätta miljön genom att vissa typer av sumpmarker bevaras.

53 Härav följer att det för fastställandet av målsättningar för bevarande och återställande för Natura 2000 kan vara nödvändigt att lösa konflikter mellan olika målsättningar, vilket generaladvokaten med rätta påpekade i punkt 71 i sitt förslag till avgörande.

54 För att fullt ut säkerställa de målsättningar för bevarande som avses i livsmiljödirektivet är det således nödvändigt, enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, att alla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln eller förvaltningen av ett område och som kan få betydande konsekvenser ska bedömas individuellt med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området.

55 Härav följer, med beaktande av artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, att den omständigheten att det råder överensstämmelse mellan Natura 2000-avtalen och målsättningarna för att bevara områdena inte i sig räcker för att systematiskt undanta bygg- och anläggningsarbeten, som anges i dessa avtal, från en bedömning av konsekvenserna för områdena.

56 Republiken Frankrike har således underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, genom att systematiskt undanta sådana bygg- och anläggningsarbeten som anges i Natura 2000-avtal från en bedömning av deras påverkan på området.

Den andra anmärkningen: förekomsten av verksamhet som inte är tillståndspliktig

— Parternas argument

57 Kommissionen har gjort gällande att artikel L. 414-4 punkt I första stycket i miljölagen inte är förenlig med artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, eftersom endast verksamhet som kräver godkännande av myndigheter, eller tillstånd, ska genomgå en sådan bedömning av dess påverkan på området som föreskrivs i sistnämnda bestämmelse. Anmälningspliktiga program eller projekt undantas. Sådana program eller projekt skulle emellertid kunna få betydande konsekvenser för målsättningen vad gäller bevarandet av området, vilket är det avgörande kriteriet för att tillämpa artikel 6.3 i livsmiljödirektivet.

58 Republiken Frankrike har inte bestritt att det finns fog för denna anmärkning och har endast anfört de lagändringar som genomförts genom lag nr 2008-757 av den

1 augusti 2008 om miljöansvar och olika bestämmelser om anpassning till gemenskapsrätten på miljöområdet (JORF av den 2 augusti 2008, s. 12361). Dessa ändringar har gjorts för att bringa fransk rätt i överensstämmelse med gemenskapsrätten.

— Domstolens bedömning

59 Enligt fast rättspraxis ska frågan om det föreligger ett fördragsbrott prövas mot bakgrund av förhållandena i den medlemsstaten vid den tidpunkt då den frist som angavs i det motiverade yttrandet löpte ut, och ändringar som har gjorts därefter kan inte beaktas av domstolen (se dom av den 25 juli 2008 i mål C-504/06, kommissionen mot Italien, punkt 24 och där angiven rättspraxis).

60 Republiken Frankrike har inte bestritt att den nationella bestämmelsen inte utgjorde ett korrekt införlivande av artikel 6.3 i livsmiljödirektivet när den frist som angavs i det motiverade yttrandet löpte ut den 15 februari 2007, vilket inträffade innan lag nr 2008-757 antogs.

61 Det är således tillräckligt att slå fast att denna lag antagits efter att den frist som angavs i det motiverade yttrandet löpt ut och det finns därför ingen anledning att pröva huruvida lag nr 2007-757 är förenlig med livsmiljödirektivet.

62 Republiken Frankrike har följaktligen underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, genom att systematiskt undanta anmälningspliktiga bygg- och anläggningsprojekt från förfarandet med en bedömning av deras konsekvenser för området.

Den tredje anmärkningen: alternativa lösningar saknas

— Parternas argument

63 Kommissionen har kritiserat det förhållandet att det, enligt artikel R. 414-21, punkt III nr 1 i miljölagen, inte krävs att en sökande – vid den bedömning av eventuella konsekvenser ett projekt kan få för ett område som föreskrivs i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet – anger alternativa lösningar för att genomföra planen eller projektet. En sådan bedömning skulle nämligen kräva en beskrivning av olika alternativa lösningar som har bedömts och en analys av deras påverkan på området och att myndigheterna själva bedömer dessa lösningar, även om det inte föreligger något hot mot området i dess helhet, innan det fattas ett beslut med stöd av artikel 6.3.

64 Kommissionen anser att skyldigheten för sökanden att endast ange varför det inte finns en annan tillfredsställande lösning inte är tillräcklig för att säkerställa att det sker en bedömning av alternativa lösningar vid bedömningen av påverkan på området. Den franska lagstiftningen är således inte förenlig med skyldigheten i artikel 6.3 i livsmiljödirektivet att kontrollera att det inte finns några alternativa lösningar.

65 Republiken Frankrike har gjort gällande att den omstridda bestämmelsen utgör ett korrekt införlivande av artikel 6.3 i livsmiljödirektivet. Enligt fransk rätt ska sökandena nämligen studera, beskriva och kartlägga alternativa lösningar och de ska redogöra för de för- och nackdelar som är förknippade med varje lösning, med beaktande av målsättningarna för bevarandet av området.

66 Republiken Frankrike har, för att skapa fullständig klarhet i detta avseende, påpekat att det i tillämpningsdekreten till lag nr 2008-757 uttryckligen föreskrivs att sökanden ska beskriva alternativa lösningar.

— Domstolens bedömning

67 Kommissionen har med denna anmärkning hävdat att den lämpliga bedömning som ska göras enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet även ska innehålla en undersökning av alternativa lösningar.

68 Denna anmärkning härrör från en felaktig tolkning av artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, såväl med hänsyn till begreppet lämplig bedömning som med hänsyn till det stadium i förfarandet när undersökningen av alternativa lösningar ska ske.

69 Enligt fast rättspraxis förutsätter den lämpliga bedömningen av en plans eller ett projekts konsekvenser för området i fråga, enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet, att alla aspekter av planen eller projektet som, enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt, kan påverka målsättningen vad gäller bevarandet av området identifieras, med hjälp av bästa möjliga vetenskapliga information på området, innan planen eller projektet godkänns (domen i det ovannämnda målet Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging, punkt 54, samt i det ovannämnda målet kommissionen mot Irland, punkt 243). En sådan bedömning innebär således inte en undersökning av alternativen till en plan eller ett projekt.

70 Skyldigheten att bedöma alternativa lösningar till en plan eller ett projekt framgår inte av artikel 6.3 i livsmiljödirektivet men av punkt 4 i samma artikel (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 april 2005 i mål C-441/03, kommissionen mot Nederländerna, REG 2005, s. I-3043, punkt 27 och följande punkter).

71 Enligt artikel 6.4 i livsmiljödirektivet ska den prövning som avses i denna punkt, som bland annat rör frånvaron av alternativa lösningar, endast göras om resultatet

av bedömningen av påverkan enligt artikel 6.3 i direktivet är negativt och om planen eller projektet ändå måste genomföras av tvingade orsaker som har ett väsentligt allmänintresse (se, för ett liknade resonemang, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Nederländerna, punkterna 26 och 27).

72 Behöriga myndigheter hade således, om den bedömning av påverkan på området som gjorts enligt artikel 6.3 i livsmiljödirektivet utfallit negativt, valet mellan att inte tillåta den nämnda planen eller det nämnda projektet eller att tillåta det med stöd av artikel 6.4 i livsmiljödirektivet, under förutsättning att villkoren i denna bestämmelse är uppfyllda (se dom av den 26 november 2006 i mål C-239/04, kommissionen mot Portugal, REG 2006, s. I-10183, punkt 25, samt, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Waddenvereniging och Vogelbeschermingsvereniging, punkterna 57 och 60).

73 Under dessa omständigheter utgör den bedömning av alternativa lösningar som krävs i artikel 6.4 i livsmiljödirektivet inte ett krav som de behöriga nationella myndigheterna ska beakta när de genomför den bedömning som föreskrivs i artikel 6.3 i detta direktiv (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Nederländerna, punkt 28).

74 Härav följer att kommissionen inte med fog kan hävda att artikel R. 414-21, punkt III nr 1 är oförenlig med artikel 6.3 i livsmiljödirektivet i detta avseende.

75 Denna anmärkning kan följaktligen inte godtas.

76 Av vad som har anförts ovan följer att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.2 och 6.3 i livsmiljödirektivet, genom att

— allmänt föreskriva att fiske, vattenbruk, jakt och annan jaktliknande verksamhet som i Frankrike utövas på de villkor och i de områden som anges i gällande lagar och andra författningar inte utgör störande verksamheter eller får störande konsekvenser,

— systematiskt medge undantag från förfarandet för bedömning av påverkan på området för sådana bygg- och anläggningsarbeten som anges i Natura 2000-avtal, och

— systematiskt medge undantag från detta förfarande för anmälningspliktiga bygg- och anläggningsarbeten.

Rättegångskostnader

77 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Enligt artikel 69.3 i rättegångsreglerna kan domstolen, om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter, eller om särskilda omständigheter motiverar det, besluta att kostnaderna ska delas eller att vardera parten ska bära sin kostnad.

78 I förevarande mål ska hänsyn tas till att kommissionens talan ogillats såvitt avser vissa av anmärkningarna.

79 Republiken Frankrike ska därför ersätta två tredjedelar av rättegångskostnaderna. Kommissionen ska ersätta den resterande tredjedelen.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

1) Republiken Frankrike

— **har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 6.2 och 6.3 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, genom att**

— **allmänt föreskriva att fiske, vattenbruk, jakt och annan jaktliknande verksamhet som i Frankrike utövas på de villkor och i de områden som anges i gällande lagar och andra författningar inte utgör störande verksamheter eller får störande konsekvenser,**

— **systematiskt medge undantag från förfarandet för bedömning av påverkan på området för sådana bygg- och anläggningsarbeten som anges i Natura 2000-avtal, och**

— **systematiskt medge undantag från detta förfarande för anmälningspliktiga bygg- och anläggningsarbeten.**

2) Talan ogillas i övrigt.

3) Republiken Frankrike ska ersätta två tredjedelar av rättegångskostnaderna. Europeiska kommissionen ska ersätta den resterande tredjedelen.

Underskrifter