DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

9. juni 2011 *

I sag C-383/09,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 25. september 2009,

Europa-Kommissionen ved O. Beynet og D. Recchia, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Den Franske Republik ved G. de Bergues og S. Menez, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

* Processprog: fransk.

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.-C. Bonichot, og dommerne K. Schiemann, L. Bay Larsen (refererende dommer), A. Prechal og E. Jarašiūnas,

generaladvokat: J. Kokott
justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 21. oktober 2010,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 20. januar 2011,

afsagt følgende

Dom

1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 12, stk. 1, litra d), i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7), som ændret ved Rådets direktiv 2006/105/EF af 20. november 2006 (EUT L 363, s. 368, herefter »habitatdirektivet«), idet den ikke har etableret et program med foranstaltninger til streng beskyttelse af arten Cricetus cricetus (den europæiske hamster).

Retsforskrifter

2 Habitatdirektivet har, som angivet i tredje betragtning hertil, til formål at fremme opretholdelsen af den biologiske diversitet.

3 Direktivets artikel 1, litra a)-i), bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

a) *bevaring:* de foranstaltninger, der er nødvendige for at opretholde eller genoprette naturtyper og bestande af arter af vilde dyr og planter i en gunstig tilstand som defineret i henholdsvis litra e) og i)

[…]

g) *arter af fællesskabsbetydning*: de arter, der inden for det i artikel 2 nævnte område er:

i) truet, med undtagelse af dem, hvis naturlige udbredelsesområde dækker en marginal del af området, og som derfor hverken er truede eller sårbare inden for det vestlige palæoarktiske område,

eller

ii) sårbare, dvs. som antages i nær fremtid at ville kunne overgå til kategorien af truede arter, hvis de forhold, der er skyld i truslen, fortsat gør sig gældende,

eller

iii) sjældne, dvs. at deres bestande er små og ganske vist ikke i øjeblikket er truede eller sårbare, men risikerer at blive det; disse arter findes i begrænsede geografiske områder eller sparsomt spredt over et større areal,

eller

iv) endemiske og kræver særlig opmærksomhed på grund af deres særlige levested og/eller de mulige følger, som en udnyttelse af dem kan have for deres bevaringsstatus.

Disse arter er opført eller kunne opføres i bilag II og/eller bilag IV eller bilag V.

[…]

i) *en arts bevaringsstatus:* resultatet af alle de forhold, der indvirker på arten, og som på lang sigt kan få indflydelse på dens bestandes udbredelse og talrighed inden for det område, der er nævnt i artikel 2.

En arts »bevaringsstatus« anses for »gunstig« når:

— data vedrørende bestandsudviklingen af den pågældende art viser, at arten på lang sigt vil opretholde sig selv som en levedygtig bestanddel af dens naturlige levesteder

og

— artens naturlige udbredelsesområde hverken er i tilbagegang, eller der er sandsynlighed for, at det inden for en overskuelig fremtid vil blive mindsket

og

— der er og sandsynligvis fortsat vil være et tilstrækkeligt stort levested til på lang sigt at bevare dens bestande.«

4 I habitatdirektivets artikel 2, stk. 2, præciseres det, at de foranstaltninger, der træffes efter dette direktiv, tager sigte på at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning.

5 Den europæiske hamster hører til de arter, der er opført i habitatdirektivets bilag IV, litra a). Bilaget vedrører bl.a. dyrearter »af fællesskabsbetydning, hvis bevaring kræver streng beskyttelse«.

6 Habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at indføre en streng beskyttelsesordning i det naturlige udbredelsesområde for de dyrearter, der er nævnt i bilag IV, litra a), med forbud mod:

a) alle former for forsætlig indfangning eller drab af enheder af disse arter i naturen

b) forsætlig forstyrrelse af disse arter, i særdeleshed i perioder, hvor dyrene yngler, udviser yngelpleje, overvintrer eller vandrer

c) forsætlig ødelæggelse eller indsamling af æg i naturen

d) beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder.«

Faktiske omstændigheder og den administrative procedure

7 Kommissionen blev, efter modtagelse af en klage, opmærksom på bevaringsstatus for den europæiske hamster i Alsace, hvorom Kommissionen underrettede de franske myndigheder på et møde, der blev afholdt den 15. januar 2007.

8 De franske myndigheder fremsatte deres bemærkninger hertil ved notater af 15. februar og 14. september 2007, hvorved de oplyste Kommissionen om de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til handlingsplanen for den omhandlede arts bevarelse for så vidt angår perioden 2007-2011.

9 I åbningsskrivelse af 23. oktober 2007 anførte Kommissionen dels, at opgørelserne over optællingen af den europæiske hamster viste, at denne art er truet af fuldstændig udryddelse på meget kort sigt, dels anmodede den Den Franske Republik om at fremsætte sine bemærkninger i denne henseende.

10 Ved skrivelser af 24. december 2007 og 11. marts 2008 redegjorde de franske myndigheder for de beskyttelsesforanstaltninger, der allerede var iværksat, samt for de foranstaltninger, der var planlagt, med henblik på at beskytte nævnte art.

11 Ved skrivelse af 5. juni 2008 fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse til Den Franske Republik, hvori den gjorde gældende, at denne medlemsstat havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d), idet den ikke har etableret et program med foranstaltninger til streng beskyttelse af den europæiske hamster. Herefter opfordrede Kommissionen Den Franske Republik til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder fra dens meddelelse.

12 Den Franske Republik besvarede den begrundede udtalelse med en henvisning til de geografiske begrænsninger, der indskrænker mulighederne for at beskytte den europæiske hamster, men anførte ligeledes, at der i 2008 på en del af det alsaciske område var blevet observeret et stop i nedgangen af bestanden for denne art. Denne medlemsstat oplyste desuden Kommissionen om fremskridtene med hensyn til udviklingen af de foranstaltninger med henblik på bevarelsen af denne art, der er blevet iværksat i henhold til handlingsplanen for perioden 2007-2011.

13 Da de foranstaltninger, Den Franske Republik har iværksat med henblik på beskyttelse af denne art, efter Kommissionens opfattelse er utilstrækkelige, har den anlagt nærværende sag.

Om søgsmålet

Parternes argumenter

14 Kommissionen har anført, at arten den europæiske hamster er udryddelsestruet i Alsace. Optællingsopgørelserne viser nemlig en betydelig nedgang i bestanden for denne art i perioden 2001-2007. Årsagerne til denne nedgang findes i den øgede urbanisering og udviklingen i landbrugsmetoder og -praksis.

15 De foranstaltninger, Den Franske Republik har iværksat, er imidlertid utilstrækkelige og kan ikke standse beskadigelsen af yngle- og rasteområderne for den nævnte art. En af de væsentligste årsager til denne utilstrækkelighed, som kendetegner foranstaltningerne både i forhold til urbaniseringen og til landbrugsmetoderne og -praksis, er, at området er alt for begrænset, navnlig for så vidt angår de prioriterede indsatsområder og »genudbredelsesområdet«, der er omfattet af disse foranstaltninger. Disse områder er desuden i sig selv utilstrækkelige. Målsætningen om, at der skal være 22 % afgrøder, der er gunstige for den europæiske hamster inden for de prioriterede indsatsområder, er kun blevet opfyldt i ét af de tre eksisterende prioriterede indsatsområder. Handlingsprogrammet vedrørende begrænsningen af nitratforurening for perioden 2008-2010 er desuden utilstrækkeligt. Endelig er mulighederne for urbanisering i »genudbredelsesområdet« ikke tilstrækkeligt begrænsede.

16 Den Franske Republik har heroverfor gjort gældende, at de foranstaltninger, den har vedtaget, udgør en helhed, der er sammenhængende, forholdsmæssig og tilpasset

formålet om den strenge beskyttelse af den europæiske hamster i henhold til kravene i habitatdirektivet. Handlingsplanen for perioden 2007-2011 har gjort det muligt at foretage en nøjagtig definition af artens særlige miljø og at afgrænse tre særskilte indsatsområder, nemlig de tre prioriterede indsatsområder, hvor enhver ændring i jordbrugen, bortset fra ændringer, der er forbundet med landbruget, er blevet opgivet, »genudbredelsesområdet«, hvor det for ethvert større projekt, der er lig med eller større end en hektar, kræves, at det ved hjælp af en specifik undersøgelse godtgøres, at projektet ikke vil skade arten, og det historiske område, hvor alle kommunerne i forbindelse med fornyelse af deres byplanlægning skal foretage en specifik undersøgelse i forhold til den europæiske hamster.

17 Den Franske Republik har anført, at udviklingen i indekset over bestandens størrelse siden iværksættelsen af handlingsplanen vil vise, at faldet i bestanden er ophørt i »kerneområderne«, og at der sågar vil blive tale om en let stigning i bestanden. Det er imidlertid nødvendigt at vente en årrække for med tilstrækkelig grad af sikkerhed at kunne vurdere virkningen af de foranstaltninger, som de franske myndigheder har iværksat for så vidt angår bevaringsstatus med hensyn til bestanden. Under alle omstændigheder har Kommissionen ikke godtgjort, at denne arts levesteder fortsat forringes inden for de prioriterede indsatsområder efter 2007, ligesom den heller ikke har godtgjort, at nitratforureningen er skadelig herfor. Den Franske Republik har gjort gældende, at i forhold til »genudbredelsesområdet« suppleres pligten til at undergive ethvert projekt en undersøgelse af indvirkningen på arterne, yngle- eller rasteområderne for den europæiske hamster, af kravet om, at der skal foretages en særlig undersøgelse for alle projekter, der vedrører et areal, som er større end en hektar for at identificere de mulige skadevirkninger, et sådant projekt kan have for denne art.

Domstolens bemærkninger

18 Det bemærkes, at habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d), pålægger medlemsstaterne at træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at indføre en streng

beskyttelsesordning i det naturlige udbredelsesområde for de dyrearter, der er nævnt i samme direktivs bilag IV, litra a), der forbyder beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder.

19 Gennemførelsen af denne bestemmelse kræver ikke kun, at medlemsstaterne indfører en fuldstændig lovramme, men også, at de iværksætter konkrete, specifikke beskyttelsesforanstaltninger (jf. Domstolens dom af 11.1.2007, sag C-183/05, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 137, præmis 29).

20 På samme måde forudsætter den strenge beskyttelsesordning, at der vedtages sammenhængende og koordinerede foranstaltninger af forebyggende karakter (jf. Domstolens dom af 16.3.2006, sag C-518/04, Kommissionen mod Grækenland, præmis 16, og dommen i sagen Kommissionen mod Irland, præmis 30).

21 En sådan streng beskyttelsesordning skal således gøre det faktisk muligt at undgå beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- og rasteområder for de dyrearter, der er nævnt i habitatdirektivets bilag IV, litra a) (jf. i denne retning dom af 30.1.2002, sag C-103/00, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 1147, præmis 39).

22 Det bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, skal afgøres på baggrund af forholdene i medlemsstaten, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, og at ændringer af forholdene i tiden derefter ikke kan tages i betragtning af Domstolen (jf. bl.a. dommen af 30.1.2002 i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 23, og dom af 19.5.2009, sag C-531/06, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4103, præmis 98).

23 Det er ubestridt, at tidsfristen på to måneder, som Kommissionen havde fastsat i sin begrundede udtalelse for at give Den Franske Republik mulighed for at efterkomme udtalelsen, udløb den 5. august 2008.

24 Det fremgår i denne henseende af sagsakterne, at i perioden 2001-2007 faldt antallet af den europæiske hamsters jordhuler, som anvendes som referenceramme for observering af denne arts bestand, i »kerneområderne« fra mere end 1 160 til mindre end 180. I henhold til optællingsopgørelsen for 2009, som er udarbejdet af Office national de la chasse et de la faune sauvage, og hvis konklusioner Den Franske Republik ikke har bestridt, opfylder ingen af bestandene af denne art i Alsace minimumsgrænsen for en bæredygtig bestand, der anslås til 1 500 dyr fordelt på et sammenhængende område på 600 hektar gunstig jord.

25 I en skrivelse af 28. august 2009 fra statssekretæren med ansvar for økologi til præfekten for Region Alsace (herefter »skrivelsen af 28. august 2009«) anføres det, at »[t]rods anvendelsen af de foranstaltninger, der er anført i planen for genopretning af [den europæiske hamster] (2007-2011) og de omhandlede parters respektive engagementer i artens bevaring, er de til dato opnåede biologiske resultater utilstrækkelige med henblik på at bevare denne art i Frankrig«, og at det derfor »er afgørende, at planen for den europæiske hamster forbedres hurtigt og ordentligt, således at der på kort sigt kan opnås biologiske resultater, der er bevis for artens genopretning«.

26 Den Franske Republik har erkendt, at udviklingen i majsdyrkningen, som indebærer en mindsket afgrødediversitet, har været skadelig for den europæiske hamster, der er afhængig af forekomsten af anlagte græsningsarealer, bl.a. marker, hvor der er plantet lucerne, og har været en af de afgørende årsager til nedgangen i bestanden. Det er ubestridt, at selv i løbet af de senere år er denne udvikling ikke fuldstændig ophørt i Alsace, som er den eneste region i Frankrig, hvor denne art lever.

27 Blandt de foranstaltninger, der har til formål at udbedre denne situation, findes bl.a. oprettelsen af de tre prioriterede indsatsområder, som er områder, hvor enhver ændring af udnyttelsen af jorden — bortset fra ændringer, der har tilknytning til landbruget — er blevet forbudt, og for hvilke områder der er opstillet det mål, at 22 % af afgrøderne skal være gunstige for den europæiske hamster, dvs. 2 % lucerne og 20 % korn for på sigt at opnå en bæredygtig bestand på ca. 1 200 til 1 500 dyr pr. område.

28 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at i henhold til de videnskabelige oplysninger, der er lagt til grund for målet om de 22 % gunstige afgrøder inden for de prioriterede områder, og som Den Franske Republik har vedlagt sagen, er det »[i] forbindelse med en undersøgelse, der blev foretaget af [Office national de la chasse et de la faune] i 1997, af 12 testarealer på 25 hektarer, der ligger på et område med løss, […] blevet observeret, at de tre arealer, der blev dyrket med mere end 2-4 % lucerne og 20-30 % korn, havde den største bestand af europæiske hamstere. En stigning i antallet af jordhuler blev bemærket fra forår til sommer, hvilket giver grundlag for antagelsen om, at miljøet var gunstigt med henblik på bevarelse og genudbredelse af arten. Dette var ikke tilfældet for de resterende ni arealer, hvor niveauet for lucerne var ubetydeligt eller ikke-eksisterende og kornet betydeligt i undertal«.

29 Kommissionen har ikke bestridt, at de såkaldte miljøvenlige landbrugsforanstaltninger, der blev vedtaget med henblik på at opnå målet på 22 % afgrøder, der er gunstige for den omhandlede art, navnlig den økonomiske støtte, som landbrugerne har modtaget med henblik på at give forrang til lucerne- og vinterkornafgrøder, vil kunne dreje landbrugspraksis i en for denne art mere gunstig retning, men det fremgår imidlertid af sagsakterne, at målet om 22 % afgrøder, der er gunstige for denne art, den 5. august 2008 kun var opfyldt i et af de tre prioriterede indsatsområder, der desuden kun udgør 2 % af de for den europæiske hamster gunstige leveområder.

30 Det skal i denne forbindelse desuden bemærkes, at de franske myndigheder var bekendte med, at foranstaltningerne var utilstrækkelige, dels fordi statssekretæren med ansvar for økologi i skrivelsen af 28. august 2009 anmodede præfekten for Region

Alsace om senest ved udgangen af september at have udarbejdet et ændringsforslag til afgrænsningen af de prioriterede indsatsområder, navnlig med henblik på at inddrage de omkringliggende sektorer, der er levested for hamstere.

31 Dels har de franske myndigheder i skrivelser til Kommissionen på baggrund af meddelelsen om den begrundede udtalelse for så vidt angår »genudbredelsesområdet« anført, at den dynamiske tilpasning i landbrugspraksis, som har medført en positiv stabilisering af bestanden af den europæiske hamster i de kommuner, hvor den historisk set har været mangfoldigt repræsenteret, vil blive udvidet og styrket, navnlig ved iværksættelse af territoriale miljøvenlige landbrugsforanstaltninger med det formål i løbet af 2011 at opnå 22 % afgrøder, der er gunstige for denne art i forhold til hele dens leveområde.

32 Den Franske Republik har ligeledes erkendt, at udviklingen i urbaniseringen og den dertil hørende infrastruktur, der medfører, at landbrugsjorden forsvinder og opdeles i mindre områder, har været en anden afgørende årsag til nedgangen i bestanden af den europæiske hamster.

33 Hvad angår de foranstaltninger, som denne medlemsstat har vedtaget på området for urbanisering for at stoppe beskadigelsen eller ødelæggelsen af yngle- eller rasteområder for denne art, må det for det første konstateres, at forbuddet mod enhver form for nybebyggelse inden for de prioriterede indsatsområder, selv om det måtte have en reel begrænsende karakter, kun berører 2 % af de for den europæiske hamster gunstige landområder, sådan som det er anført i denne doms præmis 29.

34 Det skal for det andet bemærkes, at selv om der for alle urbaniseringsprojekter, der er lig med eller større end en hektar inden for »genudbredelsesområdet«, som ifølge Den Franske Republik omfatter 49 % af de for denne art gunstige landområder, skal

foretages en specifik undersøgelse, hvorved det godtgøres, at projektet ikke skader denne art, og såfremt denne godtgørelse ikke fremlægges, kun kan gennemføres efter ministeriel dispensation, er der intet i sagsakterne, der modsiger Kommissionens konstateringer, hvorefter dels betingelserne for tildeling af en dispensation ikke er klart fastlagte, dels at der ikke kræves nogen form for iværksættelse af kompenserende foranstaltninger i tilfælde, hvor en sådan dispensation indrømmes.

35 Det er for det tredje ubestridt, at urbaniseringsprojekter på mindre end en hektar den 5. august 2008 ikke var undergivet nogen formaliteter, der muliggjorde en undersøgelse af forventningen om manglende skadevirkning i forhold til bevarelsen af den omhandlede art. Det fremgår desuden af skrivelsen af 28. august 2009, at statssekretæren med ansvar for økologi anmodede præfekten for Region Alsace om at udarbejde en plan, der muliggjorde en omfattende opfølgning og analyse af disse projekter med henblik på at bekræfte, at de ikke har en sådan indvirkning. Statssekretæren fastslog endvidere, at det skulle holdes for øje, at tilstedeværelsen af de nævnte hamstere på arealer, der er omfattet af projekterne, »begrunder afslag på eller krav om, at der søges om dispensation«, uanset projektets størrelse.

36 I skrivelsen var det endvidere anført, at en supplerende bekendtgørelse vedrørende betingelserne for indgivelsen af en anmodning om dispensation fra den strenge beskyttelse af den europæiske hamster, der indeholdt begreberne fra rammeaftalen om forvaltningen af artens særlige miljø, var under udarbejdelse og ville blive offentliggjort i løbet af september 2009.

37 Det følger af det ovenstående, at de foranstaltninger, der var iværksat ved udløbet af den frist, der var fastsat i den begrundede udtalelse, ikke var tilstrækkelige til faktisk at undgå beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområderne for den europæiske hamster.

38 For så vidt angår handlingsprogrammet for perioden 2008-2010 vedrørende begrænsning af nitratforurening og dets påståede utilstrækkelighed har Kommissionen under alle omstændigheder ikke i tilstrækkelig grad godtgjort, at der er en sammenhæng mellem anvendelsen af nitrat i landbruget og beskadigelsen eller ødelæggelsen af yngle- eller rasteområder for den nævnte art.

39 På baggrund af det ovenstående skal Kommissionens påstand derfor tages til følge med forbehold for det i denne doms ovenstående præmis anførte.

40 Det må følgelig fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d), idet den ikke har etableret et program med foranstaltninger til streng beskyttelse af arten den europæiske hamster.

Sagens omkostninger

41 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 i det væsentlige har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

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

1) Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 12, stk. 1, litra d), i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, som ændret ved Rådets direktiv 2006/105/EF af 20. november 2006, idet den ikke har etableret et program med foranstaltninger til streng beskyttelse af arten den europæiske hamster (Cricetus cricetus).

2) Den Franske Republik betaler sagens omkostninger.

Underskrifter