FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT J. KOKOTT fremsat den 20. januar 2011 [1]

I — Indledning

1. Bestemmelserne om beskyttelse af arter i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter [2] (herefter »habitatdirektivet«) har været gældende siden 1994. Alligevel har mange af disse arter ikke nogen gunstig bevaringsstatus [3].

2. Hvad angår forekomsterne af den europæiske hamster (*Cricetus cricetus*) i Frankrig, i området omkring Strasbourg, må det endog konstateres, at artens bevaringsstatus er forværret betragteligt [4]. På grund af denne udvikling er der indgivet klage til sekretariatet for konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder [5] fra en ikke-statslig organisation; klagen behandles for indeværende [6].

3. Også Kommissionen har som følge af bestandenes tilbagegang stillet spørgsmålstegn ved den franske gennemførelse af habitatdirektivet for så vidt angår den europæiske hamster. Ifølge Kommissionen er de franske foranstaltninger ikke tilstrækkelige til at sikre bestanden af denne art i fremtiden. Problemet i det foreliggende tilfælde er, at den relevante bestemmelse, nemlig habitatdirektivets artikel 12, ikke indeholder nogen generel forpligtelse til at sikre en gunstig bevaringsstatus for den beskyttede art, men kun kræver, at der indføres bestemte forbud.

4. Spørgsmålet om hvilke krav, der på grundlag heraf skal stilles til beskyttelse af den europæiske hamster, må ganske vist undersøges

1 — Originalsprog: tysk.

2 — EFT L 206, s. 7. Habitatdirektivet som ændret ved Rådets direktiv 2006/105/EF af 20.11.2006 om tilpasning af direktiv 73/239/EØF, 74/557/EØF og 2002/83/EF vedrørende miljø på grund af Bulgariens og Rumæniens tiltrædelse (EUT L 363, s. 368).

3 — Jf. Kommissionens sammenfattende beretning i medfør af habitatdirektivets artikel 17, KOM(2009) 358, endelig, og hjemmesiden hertil http://biodiversity.eionet.europa.eu/article17

4 — Artens bevaringsstatus er imidlertid også ugunstig i Tyskland, jf. herom Drucksache 14/6976 des Landtages von Baden-Württemberg, s. 3 ff.

5 — Indgivet den 19.9.1979 i Bern, ETS nr. 104, EFT 1982, L 38, s. 3.

6 — Jf. senest arbejdspapiret til det faste udvalgs 30. møde den 6.-9.12.2010, *Summary of case files and complaints*, T-PVS(2010)02revE, fra 15.10.2010, s. 6.

ud fra denne dyrearts specifikke behov, men i princippet opstår der lignende spørgsmål i forbindelse med mange andre arter, som habitatdirektivet opstiller en streng beskyttelsesordning for: f.eks. bestemte flagermusearter og vildkatten (*Felis silvestris*).

II — Retsforskrifter

A — *Bernkonventionen*

5. EU er kontraherende part i konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder, der blev fremlagt til undertegnelse den 19. november 1979 i Bern (herefter »Bernkonventionen«) [7].

6. Konventionens artikel 4, stk. 1, opstiller en forpligtelse til beskyttelse af levesteder:

»1. Hver kontraherende part skal træffe passende og nødvendige lovgivningsmæssige og administrative foranstaltninger for at sikre beskyttelsen af levesteder for vilde dyre- og plantearter, navnlig dem, der er anført i liste I og II, og beskyttelse af truede naturlige levesteder.

2. De kontraherende parter skal i deres planlægnings- og egnsudviklingspolitik tage hensyn til beskyttelsesbehovene i de områder, som skal beskyttes i henhold til stk. 1, således at man undgår eller så vidt muligt begrænser en hvilken som helst forringelse af sådanne områder.

3. De kontraherende parter forpligter sig til at tage særligt hensyn til beskyttelsen af områder, som er af betydning for de migrerende arter, der er anført i liste II og III, og som har en passende beliggenhed i forhold til migrationsruter som overvintringsområder, rastepladser, fourageringspladser, yngleområder eller fældningsområder.

4. De kontraherende parter påtager sig i passende grad at samordne deres bestræbelser for at beskytte de naturlige levesteder, som er omtalt i denne artikel, når de er beliggende i grænseområder.«

7 — Rådets afgørelse af 3.12.1981 om indgåelse af konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder, EFT 1982 L 38, s. 1. Konventionen er offentliggjort i EFT 1982, L 38, s. 3.

7. Herudover indeholder konventionens artikel 6 bestemmelser om beskyttelse af arter:

»Hver kontraherende part skal træffe passende og nødvendige lovgivningsmæssige og administrative foranstaltninger for at sikre en særlig beskyttelse af de vilde dyrearter, som er anført i liste II. Navnlig skal der i forbindelse med disse arter være forbud mod:

a) alle former for forsætlig indfangning og fangenskabshold samt forsætlig ihjelslagning

b) forsætlig skade på eller ødelæggelse af yngle- og rastepladser

c) forsætlig forstyrrelse af vilde dyr, i særdeleshed i perioder, hvor de yngler, udviser yngelpleje og overvintrer, for så vidt som forstyrrelse måtte være væsentlig i forbindelse med denne konventions målsætninger

d) forsætlig ødelæggelse eller fjernelse af æg i naturen, eller opbevaring af disse æg, også når de er tomme

e) besiddelse af og indenlandsk handel med disse dyr, levende eller døde, herunder udstoppede dyr og enhver rimelig let erkendelig del eller produkt heraf, for så vidt som dette kan bidrage til effektiviteten af bestemmelserne i denne artikel.«

8. Liste II i konventionen nævner navnlig den europæiske hamster.

9. Den 27. november 2008 antog konventionens faste udvalg anbefaling nr. 136, hvorefter kontraherende parter, hvis hamsterbestand er lille eller i tilbagegang, skal udvikle og gennemføre nationale aktionsplaner på grundlag af en europæisk aktionsplan [8].

B — *Habitatdirektivet*

10. Habitatdirektivet gennemfører sammen med fuglebeskyttelsesdirektivet [9]

8 — Draft European Action Plan for the conservation of the Common hamster (Cricetus cricetus, L. 1758) af 15.9.2008, dokument T-PVS/Inf (2008) 9.

9 — Rådets direktiv 79/409/EØF af 2.4.1979 om beskyttelse af vilde fugle, EFT L 103, s. 1. Konsolideret ved direktiv 2009/147/EF af 30.11.2009 (EUT 2010 L 20, s. 7).

Bernkonventionen [10]. Blandt definitionerne i habitatdirektivets artikel 1 er navnlig definitionen af en arts bevaringsstatus relevant:

»I dette direktiv forstås ved:

[…]

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.

[…]«

11. Habitatdirektivets artikel 2 indeholder habitatdirektivets grundlæggende mål:

»1. Formålet med dette direktiv er at bidrage til at sikre den biologiske diversitet ved at bevare naturtyperne samt de vilde dyr og planter inden for det af medlemsstaternes område i Europa, hvor traktaten finder anvendelse.

2. 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.

10 — Beretning om konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder (1997-1998) (artikel 9, stk. 2) (fremlagt af Europa-Kommissionen), SEK(2001) 515 endelig. Jf. også på et tidligt tidspunkt resolution vedtaget af Rådet for de Europæiske Fællesskaber og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet den 19. oktober 1987 om videreførelse og gennemførelse af en politik og et handlingsprogram for De Europæiske Fællesskaber på miljøområdet (1987-1992), EFT C 328, punkt 5.1.6. Dom af 13.2.2003, sag C-75/01, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 1585, præmis 57, er heller ikke til hinder for, at inddrage denne konvention, da Domstolen dér blot konstaterede, at en gennemførelse af denne konvention ikke er tilstrækkelig til at gennemføre habitatdirektivet, i det omfang konventionen ikke går så vidt som direktivet.

3. De foranstaltninger, der træffes efter dette direktiv, tager hensyn til de økonomiske, sociale og kulturelle behov og til regionale og lokale særpræg.«

12. Den relevante bestemmelse i habitatdirektivet hvad angår beskyttelse af den europæiske hamster er artikel 12, stk. 1. Bestemmelsen lyder således:

»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.«

13. Habitatdirektivets bilag IV, litra a), indeholder navnlig den europæiske hamster.

C — *Fransk ret*

14. Frankrig har gennemført habitatdirektivets artikel 12 ved forordning af 23. april 2007 om opstilling af listen over de landpattedyr, der beskyttes i hele statens område, og beskyttelsesmåderne [11] (herefter »forordningen af 23. april 2007«). Artikel 2, stk. 2, regulerer beskyttelsen af yngle- og rasteområder:

»Det er forbudt at ødelægge, forringe eller beskadige yngle- eller rasteområder for en dyreart i de områder i Frankrig, hvor arten forekommer, og som må anses for det naturlige bevægelsesområde for kerneforekomsten af de eksisterende bestande. Disse forbud finder anvendelse på de fysiske eller biologiske faktorer, der anses for at være nødvendige for, at den berørte art kan yngle eller raste, så længe disse faktisk bruges eller kan bruges i flere efter hinanden følgende yngle- eller rasteperioder for denne art, og såfremt ødelæggelsen, forringelsen eller beskadigelsen udgør

11 — Arrêté du 23.4.2007 fixant la liste des mammifères terrestres protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection, JORF nº 108 af 10.5.2007, s. 8367, tekst nr. 152.

en risiko for, at disse biologiske cykler ikke kan afsluttes på succesfuld vis.«

III — De faktiske omstændigheder, den indledende procedure og påstandene

15. På grundlag af en klage over bevaringsstatus for den europæiske hamsters populationer i Alsace kontaktede Kommissionen i 2007 den franske regering. Det viste sig, at antallet af dyrets dokumenterede jordhuler i kerneområderne faldt fra 1 167 i 2001 til mellem 161 og 174 i 2007. Kommissionen frygtede derfor, at bestandene snart ville forsvinde helt og opfordrede i henhold til artikel 258 TEUF Frankrig til at fremsætte sine bemærkninger.

16. Frankrig meddelte derefter, hvilke foranstaltninger der blev truffet til beskyttelse af den europæiske hamster.

17. Alligevel fremsatte Kommissionen den 6. juni 2008 en begrundet udtalelse i henhold til artikel 258 TEUF på grund af tilsidesættelse af habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d), og fastsatte en frist på to måneder til at bringe overtrædelsen til ophør.

18. Den franske regering svarede den 7. august 2008 og videregav i den følgende tid yderligere informationer til Kommissionen. Da disse efter Kommissionens opfattelse var utilfredsstillende, anlagde Kommissionen denne sag den 25. september 2009.

19. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d), ved at undlade at opstille et foranstaltningsprogram, der giver mulighed for en strengere beskyttelse af dyrearten *Cricetus cricetus* (den europæiske hamster).

— Den Franske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.

20. Den Franske Republik har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

21. Parterne har forhandlet skriftligt og under retsmødet den 21. oktober 2010 også mundtligt.

IV — Retlig vurdering

22. Parterne er enige om, at den europæiske hamsters bevaringsstatus i Alsace ikke er gunstig. Der er i hvert fald siden 2000 sket et betydeligt fald i antallet af dokumenterede hamsterjordhuler, og de arealer, hvor den europæiske hamster findes, er blevet væsentlig mindre. At den europæiske hamster er i tilbagegang skyldes i det væsentlige to faktorer: landbrugspraksis og byudvikling. De franske foranstaltninger vedrører begge faktorer, men Kommissionen er af den opfattelse, at disse ikke er tilstrækkelige til at opfylde kravene i henhold til habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d).

23. I henhold til habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger til at indføre en streng beskyttelsesordning i det naturlige udbredelsesområde for de dyrearter, der er nævnt i bilag IV, litra a), det vil bl.a. sige den europæiske hamster. Denne ordning skal bl.a. i henhold til artikel 12, stk. 1, litra d), indeholde forbud mod beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder.

24. Man kunne forestille sig, at det ville være tilstrækkeligt til at gennemføre habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d), at der vedtages en forbudsordning. Det er imidlertid ikke det, den foreliggende sag drejer sig om. Kommissionen kræver derimod, at Frankrig opstiller et program af foranstaltninger til fordel for den europæiske hamster. Kommissionen kan i denne forbindelse som udgangspunkt støtte sig til retspraksis.

25. Domstolen har nemlig fastslået, at gennemførelsen af artikel 12, stk. 1, ikke kun forudsætter, at medlemsstaterne indfører en fuldstændig lovramme, men også, at de iværksætter konkrete, specifikke beskyttelsesforanstaltninger. På samme måde forudsætter den strenge beskyttelsesordning, at der vedtages sammenhængende og koordinerede foranstaltninger af forebyggende karakter [12].

26. Det er endnu ikke afklaret hvilke specifikke krav, der skal stilles til byudvikling og landbrug. Kravene skal dog passe ind de rammer, der er fastsat i habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d). Der skal være tale om foranstaltninger, der er nødvendige for

12 — Dom af 11.1.2007, sag C-183/05, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 137, præmis 29 f. Jf. ligeledes dom af 16.3.2006, sag C-518/04, Kommissionen mod Grækenland, præmis 16.

at kunne gennemføre forbuddet mod beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- eller rasteområder. Dette er navnlig tvivlsomt hvad angår landbrugsforanstaltninger, da der ikke er tale om typiske forbud mod bestemte former for praksis men derimod om fremme af bestemte former for drift af landbrugsarealer.

27. Jeg undersøger derfor først, hvilke foranstaltninger til beskyttelse af den europæiske hamster der kræves i henhold til habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d) (jf. afsnit A) og derefter, om de franske foranstaltninger opfylder kravene i denne bestemmelse (jf. afsnit B).

28. Jeg omtaler i denne forbindelse også retningslinjer for beskyttelse af arter i henhold til habitatdirektivet, som Kommissionens Generaldirektorat for Miljø har udarbejdet i samråd med medlemsstaterne [13]. Disse retningslinjer, som Frankrig har påberåbt sig på et punkt, er ganske vist ikke bindende, men de indeholder nyttige henvisninger vedrørende fortolkningen af de relevante bestemmelser [14].

A — *Fortolkning af habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d)*

29. De foranstaltninger, der er nødvendige i henhold til habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d), må udledes af de forskellige elementer i denne bestemmelse, nemlig genstanden for beskyttelsen, yngle- og rasteområderne (jf. punkt 1), det forhold, at den strenge beskyttelsesordning kræver forbud (jf. punkt 2) og det forhold, at der skal forhindres en beskadigelse eller ødelæggelse af de beskyttede områder (jf. punkt 3).

1. Yngle- og rasteområderne

30. Afgørende for omfanget af beskyttelsen, navnlig i geografisk henseende, er for det første, hvorledes udtrykket »yngle- eller rasteområder« skal forstås.

13 — *Guidance document on the strict protection of animal species of community interest provided by the »Habitats« Directive 92/43/EEC*, februar 2007, der foreligger på engelsk, fransk og tysk under http://circa.europa.eu/Public/irc/env/species_protection/home

14 — Jf. allerede henvisningen i dom af 14.6.2007, sag C-342/05, Kommissionen mod Finland, Sml. I, s. 4713, præmis 30.

31. Hvad angår hamstre omfatter yngel parring og fødsel [15], men man må også medregne yngelpleje [16], da ungerne kun kan bidrage til artens opretholdelse, hvis de overlever så længe, at de selv kan yngle. Rasteområder defineres som områder, der er nødvendige for, at et dyr eller en gruppe dyr kan overleve i den fase, hvor de ikke er aktive. Rasteområder omfatter de strukturer, som dyrene har skabt som rasteplads [17].

32. Hvis man kun beskyttede det specifikke område, hvor den europæiske hamster yngler eller raster, kunne man indskrænke denne beskyttelse til at omfatte deres jordhuler. Beskyttelsen af yngle- og rasteområder skal imidlertid ikke forstås så snævert, når man ved fortolkningen af disse udtryk tager hensyn til habitatdirektivets formål [18].

33. I henhold til habitatdirektivets artikel 2, stk. 1 og 2, skal foranstaltninger, der iværksættes til gennemførelse af direktivet, have til formål at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning. I henhold til habitatdirektivets artikel 1, litra i), anses en arts bevaringsstatus 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.

34. Beskyttelsen af yngle- og rasteområder skal sikre, at disse kan bidrage til at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for den pågældende art. Kommissionen betegner dette som sikring af artens fortsatte økologiske funktionalitet [19]. Yngle- og rasteområderne skal opfylde alt, hvad der er nødvendigt for, at den pågældende art kan yngle med succes og raste uforstyrret [20]. Ved den franske gennemførelse af habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d), i artikel 2, stk. 2, i forordningen af 23. april 2007, er beskyttelsesomfanget afgrænset næsten på samme måde.

15 — Jf. retningslinjerne, nævnt ovenfor i fodnote 13, s. 47, punkt 57.

16 — Jf. retningslinjerne, nævnt ovenfor i fodnote 13, s. 47, punkt 58.

17 — Jf. retningslinjerne, nævnt ovenfor i fodnote 13, s. 47, punkt 59.

18 — Jf. forslag til afgørelse fra generaladvokat Léger, fremsat den 25.10.2001 i sag C-103/00, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 1147, punkt 43, og af 21.9.2006, sag C-183/05, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 137, punkt 25.

19 — Retningslinjerne, nævnt ovenfor i fodnote 13, s. 50, punkt 62.

20 — Retningslinjerne, nævnt ovenfor i fodnote 13, s. 45, punkt 53.

35. Denne tilgang kræver, at der tages hensyn til de beskyttede arters mange forskellige økologiske behov og strategier, og at beskyttelsesforanstaltningerne genspejler de forskellige fremherskende betingelser [21].

36. I Kommissionens retningslinjer foreslås det derfor med rette en mere omfattende (bredere) fortolkning af yngle- og/eller rasteområder, når der er tale om arter, som har en lille aktionsradius. Sådanne arter, som f.eks. den europæiske hamster, kan i modsætning til arter, der har en stor aktionsradius, højst forbigående anvende isolerede yngle- og rasteområder som rasteområder, når disse ligger sådan, at der ikke også findes de nødvendige næringstyper i de nærmeste omgivelser. Hvis dyrene blev der i længere tid, ville de blive udsultet. I beskyttelsen af yngle- og rasteområderne må man derfor inddrage de levesteder i de nærmeste omgivelser omkring den europæiske hamsters jordhuler, der er nødvendige for, at denne dyreart kan overleve og yngle.

37. Spørgsmålet om, hvad beskyttelsesforanstaltningerne nødvendigvis skal indeholde, afhænger videre af bevaringsstatus for den art, der skal beskyttes. Hvis artens bevaringsstatus er god, er det muligvis tilstrækkeligt, at man på abstrakt vis fastsætter forbuddene i habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, og overvåger arten. Hvis artens bevaringsstatus er ugunstig, opstår der derimod videregående forpligtelser for medlemsstaterne, da beskyttelsesordningen skal medvirke til at genoprette en gunstig bevaringsstatus. Beskyttelsen af yngle- og rasteområder for en art, der har en meget ugunstig bevaringsstatus — således som det er tilfældet for den europæiske hamster i Alsace — kræver således en generøs afgrænsning for at forhindre, at arten forsvinder og områdernes funktion dermed går tabt. Beskyttelsesforanstaltningerne skal så vidt muligt tilpasses specifikt til de forhold, der er skyld i den ugunstige bevaringsstatus.

38. En sådan udlægning af beskyttelsen af den europæiske hamsters yngle- og rasteområder, der også omfatter de levesteder for arten, som omgiver yngle- og rasteområderne, er i samklang med de folkeretlige forpligtelser for Unionen, der skal gennemføres ved habitatdirektivet. I henhold til Bernkonventionens artikel 4 og liste II skal der nemlig træffes passende og nødvendige lovgivningsmæssige og administrative foranstaltninger for at sikre beskyttelsen af levesteder for vilde dyre- og plantearter, navnlig den europæiske hamster, der er anført i liste II i konventionen.

21 — Retningslinjerne, nævnt ovenfor i fodnote 13, s. 46, punkt 55.

39. Bestemmelser i den afledte EU-ret skal så vidt muligt fortolkes i lyset af Unionens folkeretlige forpligtelser [22]. Dette gælder navnlig for habitatdirektivets bestemmelser om den europæiske hamster. De skal så vidt muligt føre forpligtelsen til at beskytte hamsterens levesteder i henhold til Bernkonventionens artikel 4 ud i livet, selv om Unionen hvad angår den europæiske hamster kun har gennemført dette aspekt af Bernkonventionen udtrykkeligt med hensyn til yngle- og rasteområder [23].

40. Den beskyttelse af yngle- og rasteområderne for den europæiske hamster i Alsace gennem sammenhængende og koordinerede forebyggende foranstaltninger, som kræves i henhold til habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d), omfatter således også hamsterens jordhuler og omgivende levesteder.

22 — Dom af 10.9.1996, sag C- 61/94, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 3989, præmis 52, af 14.7.1998, sag C-341/95, Bettati, Sml. I, s. 4355, præmis 20, af 1.4.2004, sag C-286/02, Bellio F.lli, Sml. I, s. 3465, præmis 33, af 7.12.2006, sag C-306/05, SGAE, Sml. I, s. 11519, præmis 35, og af 14.5.2009, sag C-161/08, Internationaal Verhuis- en Transportbedrijf Jan de Lely, Sml. I, s. 4075, præmis 38.

23 — For andre arters vedkommende anvendes derimod områdebeskyttelsen i henhold til habitatdirektivets artikel 4 og 6, der udtrykkelig omfatter de andre levesteder for disse arter.

2. Forbudsbegrebet

41. De nødvendige beskyttelsesforanstaltninger afgrænses ved, at den strenge beskyttelsesordning i henhold til habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, skal omfatte forbud. Genstanden for de nødvendige foranstaltninger er derfor ikke naturlige udviklinger.

42. Menneskers adfærd er derimod egnet til at være genstand for forbud. Domstolen har også allerede præciseret, at foranstaltninger i henhold til habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d), ikke er begrænset til forbud i egentlig forstand, men også omfatter foranstaltninger til gennemførelse af forbud [24] eller overvågning af arten [25].

43. Ifølge den franske regering stiller Kommissionen imidlertid krav om foranstaltninger, der går videre end de i henhold til habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d), nødvendige forbud og gennemførelsen og overvågningen heraf. Den franske regering har i denne forbindelse påberåbt sig de nævnte retningslinjer, hvorefter denne bestemmelse ikke kræver nogen proaktive

24 — Dom af 30.1.2002, sag C-103/00, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 1147, præmis 32 ff.

25 — Dommen i sagen Kommissionen mod Irland, nævnt ovenfor i fodnote 12, præmis 32.

foranstaltninger vedrørende driften af levesteder, f.eks. genoprettelse eller forbedring af bestemte arters levesteder [26].

44. Et væsentligt grundlag for denne holdning er, at sådanne foranstaltninger navnlig associeres med områdebeskyttelsen i henhold til habitatdirektivets artikel 4, 5 og 6 [27]. Dette udelukker imidlertid ikke på forhånd, at man også kan inddrage proaktive foranstaltninger i artsbeskyttelsen i henhold til artikel 12, stk. 1. Dette gælder navnlig for arter som den europæiske hamster, for hvilke der ikke er fastsat sådanne beskyttelsesområder.

45. Noget, der vejer tungere, er den tanke, at forbud er af defensiv art og derfor først og fremmest sigter mod at forhindre forværring af en bestående tilstand. Forbud kan imidlertid også bidrage til genoprettelse eller forbedring af levesteder, idet de gør det muligt, at der sker positive naturlige udviklinger.

46. Desuden kan forbud, der skal beskytte arter, naturligvis også påvirke forvaltningen af levesteder. Hvad angår beskyttelsen af den europæiske hamster kunne man f.eks. forestille sig et forbud mod dyb pløjning inden for landbruget, da en sådan pløjning kan ødelægge hamsterens jordhuler [28].

47. Endelig kan forbud udformes så omfattende, at de virker på samme måde som praktiske påbud, nemlig hvis forbuddene kun tillader den adfærd, der konkret ønskes. Det ville stride mod formålet om at bevare eller genoprette en gunstig bevaringsstatus, hvis man udelukkede denne form for adfærdsstyring fra begrebet forbud — og dermed af den strenge beskyttelsesordning — såfremt de konkrete levevilkår for den pågældende art kræver sådanne foranstaltninger.

3. De nødvendige foranstaltninger mod beskadigelse eller ødelæggelse

48. Det afgørende er derfor, hvilke former for menneskelig adfærd forbuddet mod beskadigelse eller ødelæggelse af den europæiske hamsters yngle- eller rasteområder skal forhindre.

49. Afgørende for dette må også være den fortsatte økologiske funktionalitet af

26 — Retningslinjerne, nævnt ovenfor i fodnote 13, s. 22, punkt 61, s. 28, punkt 10, s. 31, punkt 19, og s. 44, punkt 49.

27 — Jf. f.eks. retningslinjerne, nævnt ovenfor i fodnote 13, s. 22.

28 — Kupfernagel, *Populationsdynamik und Habitatnutzung des Feldhamsters (Cricetus cricetus) in Südost-Niedersachsen*, doktorafhandling 2007, s. 82.

yngle- og rasteområderne [29]. Man skal derfor opfatte adfærd, der begrænser eller fjerner denne funktionalitet, som en beskadigelse eller ødelæggelse.

50. Det er derimod ikke nødvendigt at iværksætte foranstaltninger på arealer, hvor den europæiske hamsters jordhuler ikke forekommer. Sådanne foranstaltninger er givetvis fornuftige med henblik på den europæiske hamsters genudbredelse på disse levesteder, og foranstaltningerne er dermed formodentlig samlet set også nødvendige med henblik på genoprettelse af en gunstig bevaringsstatus for arten i Alsace. Men de foranstaltninger, der kræves i henhold til habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d), vedrører kun de populationer, der eksisterer i yngle- og rasteområderne. Kommissionen har ikke redegjort for, at en gunstig bevaringsstatus for disse konkrete populationer kræver, at områder uden for omgivelserne omkring populationens jordhuler drives på en bestemt måde, og det virker også usandsynligt, at dette skulle være tilfældet.

51. I modsætning til, hvad Kommissionen har anført i sin replik, kan Kommissionen i hvert fald i den foreliggende sag heller ikke støtte en forpligtelse til at genoprette bestande af den europæiske hamster, som svarer til de tidligere bestande, på argumentet om, at Frankrig muligvis ikke har beskyttet den europæiske hamster tilstrækkeligt tidligere. Ganske vist måtte der allerede i 1994 indføres en strengere beskyttelsesordning for den europæiske hamster, og det kan ikke udelukkes, at forsømmelser i fortiden kan begrunde en forpligtelse for medlemsstaterne til skadesløsholdelse [30]. Kommissionen har imidlertid hverken under den indledende procedure eller i sin stævning men derimod først i sin replik antydningsvis forlangt en skadesløsholdelse. Dette udgør en uretmæssig udvidelse af sagens genstand [31].

52. Afslutningsvis skal det påpeges, at Frankrig med rette har gjort gældende, at habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d), ikke indeholder nogen forpligtelse til at opnå et bestemt resultat. Arternes bevaringsstatus afhænger af for mange naturlige faktorer til, at en medlemsstat kan garantere bestemte tal for en arts bestande.

53. Det er imidlertid ikke nok, at de kompetente instanser »sætter sig et seriøst mål« om at forhindre beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- og rasteområder, således som Frankrig har foreslået i analogi til en dom om fuglebeskyttelsesdirektivets artikel 4, stk. 4, andet

29 — Jf. ovenfor under punkt 33 f.

30 — Jf. dom af 13.12.2007, sag C-418/04, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 10947, præmis 82 ff., om forsømmelser vedrørende et potentielt fuglebeskyttelsesområde. Retspraksis om indbetaling af egne indtægter til EU går i samme retning, jf. domme af 15.12.2009, sag C-239/06, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 11913, præmis 56 ff., og sag C-284/05, Kommissionen mod Finland, Sml. I, 2009, s. 11705, præmis 55 ff.

31 — Jf. dom af 18.12.2007, sag C-186/06, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 12093, præmis 15 f. og den deri nævnte retspraksis.

punktum [32]. Efter denne bestemmelse er det tilstrækkeligt, at der uden for fuglebeskyttelsesområder blot gøres »bestræbelser«, hvorimod habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, kræver en streng beskyttelsesordning. En sådan ordning skal principielt være egnet til effektivt at forhindre enhver form for beskadigelse eller ødelæggelse af yngle- og rasteområder, der kan være skadelig, når man skal bevare eller genoprette en gunstig bevaringsstatus.

54. Udviklingen i tallene for artens bestande kan således ganske vist ikke direkte bevise, at der er sket en tilsidesættelse af habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d), men den kan være et indicium for, om de iværksatte foranstaltninger er effektive.

55. På grundlag heraf må det konstateres, at habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d), kræver sammenhængende og koordinerede forebyggende foranstaltninger, der på effektiv vis hindrer en menneskelig adfærd, der ville skade eller helt ødelægge den økologiske funktionalitet af den europæiske hamsters jordhuler og de omgivende levesteder som dyrets yngle- og rasteområder.

B — *De franske foranstaltninger*

56. De franske foranstaltninger skal undersøges på grundlag af denne målestok. Jeg omtaler først spørgsmålet om landbrug og derefter spørgsmålet om byudvikling.

1. Landbrug

57. Frankrig har iværksat foranstaltninger i de såkaldte prioriterede indsatsområder (Zones d'action prioritaire) og i et større område, det såkaldte »genudbredelsesområde«.

58. Inden for de prioriterede indsatsområder skal det ved hjælp af kontraktmæssige foranstaltninger sikres, at der dyrkes 20 % korn og 2 % lucerne. Der findes tre prioriterede indsatsområder på henholdsvis mindst 600 hektar og på i alt 3 285 hektar, og i hvert

32 — Dom af 13.12.2007, sag C- 418/04, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 10947, præmis 179.

prioriteret indsatsområde skal der opnås en population på 1 500 individer af arten.

59. Desuden støtter man dyrkning af lucerne og vintersæd i et større område på 77 000 hektar — genudbredelsesområdet — som dækker 49 % af de steder, der traditionelt er blevet benyttet af den europæiske hamster, og omfatter arealer, der er egnet til dens fremtidige eksistens. Også her tilstræbes det, at man når op på at dyrke 20 % korn og 2 % lucerne i de områder, hvor hamsteren lever.

60. Kommissionen kritiserer omfanget og kvaliteten af disse foranstaltninger.

61. Foranstaltningerne skal imidlertid kun bedømmes ud fra målestokken i habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d), hvis de er nødvendige for på effektiv vis at forhindre en menneskelig adfærd, der ville begrænse eller helt fjerne den økologiske funktionalitet af den europæiske hamsters jordhuler og de omgivende levesteder som yngle- og rasteområder.

62. Den tidligere kraftige tilbagegang i hamsterbestandene i Alsace viser, at denne dyreart ikke kan overleve uden yderligere beskyttelsesforanstaltninger. Parterne er enige om, at de forskellige former for landbrugspraksis, navnlig dyrkning af majs, er væsentlige faktorer. Det er imidlertid også ubestridt, at den europæiske hamster ikke kan overleve, hvis den landbrugsmæssige drift på dens levesteder ikke er gunstig for den.

63. Man må derfor gå ud fra, at den økologiske funktionalitet af den europæiske hamsters jordhuler kun kan sikres, hvis de omgivende landbrugsarealer bruges på en måde, der er gunstig for denne dyreart. Udtrykt som forbud er det derfor nødvendigt, at man forbyder alle former for brug af disse arealer, der er skadelige for den europæiske hamster.

64. Frankrig har imidlertid ikke udstedt sådanne forbud men forsøgt at opnå en sådan brug ved hjælp af støtteforanstaltninger. Dette er dog blot et andet middel til at opnå den adfærdsstyring, som habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d), kræver. Frankrig har kun tilsidesat denne bestemmelse, såfremt det pågældende middel ikke er tilstrækkelig effektivt.

65. Kommissionen har først og fremmet kritiseret omfanget af de arealer, der dyrkes på denne vis, sammenlignet med den europæiske hamsters tidligere udbredelsesområde. Denne kritik er i det mindste delvis begrundet.

66. På det relevante tidspunkt — i 2008 — var kun 60 % af de arealer, som den europæiske hamster lever på, genstand for landbrugsmiljøforanstaltninger i de prioriterede indsatsområder og genudbredelsesområdet [33]. De resterende 40 % af den europæiske hamsters levesteder var således ikke underlagt de foranstaltninger, der efter Frankrigs opfattelse er nødvendige for at sikre en kontinuerlig benyttelse af yngle- og rasteområderne.

67. Ganske vist skulle de manglende områder også inddrages i de følgende år indtil 2011, men det er ikke relevant i den foreliggende sag. For 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 [34].

68. Kommissionen har også med rette kritiseret, at landbrugsforanstaltningerne er begrænset til de prioriterede indsatsområder og genudbredelsesområdet. Genudbredelsesområdet svarer ganske vist til det område, som den europæiske hamster forekom på i 2000, men det udelukker ikke, at den europæiske hamster også graver jordhuler på andre steder, som det er nødvendigt at beskytte mod negative påvirkninger som følge af landbrug. Disse steder kan også ligge i den europæiske hamsters øvrige traditionelle udbredelsesområde, hvor man ifølge oplysninger fra Frankrig i hvert fald fandt en af den europæiske hamsters jordhuler i 2008 [35].

69. I modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, betyder dette ikke, at Frankrig skal gennemføre landbrugsforanstaltningerne overalt i hele den europæiske hamsters traditionelle udbredelsesområde. Hvis man går ud fra, at udviklingen i bestandene holdes fornuftigt under observation, er det tilstrækkeligt at anvende de pågældende foranstaltninger med hensyn til de af den europæiske hamsters jordhuler, man har kendskab til. Habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d), kræver ikke, at der iværksættes foranstaltninger på steder, hvor den europæiske hamster ikke har nogen jordhuler.

70. Frankrig har således tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d), i og med at landbrugsmiljøforanstaltningerne til fordel for den europæiske hamster kun omfatter 60 % af de områder, som denne dyreart lever i, og ikke anvendes på bestande uden for de prioriterede indsatsområder og genudbredelsesområdet.

33 — Jf. den franske regerings meddelelse af 7.4.2009, bilag 7 til stævningen, side 98.

34 — Dom af 25.7.2008, sag C-504/06, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 118*, summarisk offentliggørelse, præmis 24, af 4.3.2010, sag C-241/08, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 1697, præmis 59, og af 18.11.2010, sag C-458/08, Kommissionen mod Portugal, Sml. I, s. 11599, præmis 81.

35 — Ifølge meddelelsen af 7.8.2008 blev der i dette år fundet 643 jordhuler for den europæiske hamster i hele det traditionelle udbredelsesområde, men heraf lå kun 642 i genudbredelsesområdet, jf. bilag 6 til stævningen, side 91 f.

71. Det er også tvivlsomt, om de franske foranstaltninger som sådanne er tilstrækkelig effektive.

72. Som følge af den dårlige bevaringsstatus for den europæiske hamster går de franske instanser ud fra, at de eksisterende bestande er for små til at kunne opretholdes på lang sigt. Kun populationer på mindst 1 500 dyr i et sammenhængende udbredelsesområde er varigt levedygtige. De tre prioriterede indsatsområder skal forvaltes således, at de hver især er hjemsted for en population på denne størrelse.

73. Mellem 2007 og 2010 førte de franske foranstaltninger i de prioriterede indsatsområder imidlertid ikke til, at dette mål blev opnået.

74. I de prioriterede indsatsområder eksisterede der i de to første år henholdsvis 230 og 231 jordhuler, i 2009 var der kun 161 tilbage, men i 2010 steg tallet til 298 jordhuler. Hver jordhule svarer til ét dyr. Hvis denne tendens fortsætter, kunne man have et håb om, at hamsterens bestande på lang sigt igen når op på en levedygtig størrelse. Så ville de franske foranstaltninger muligvis være tilstrækkelige.

75. Når man ser nærmere på tallene, viser det sig dog, at den positive udvikling er koncentreret til få arealer, hvor der tilsyneladende er særlig gunstige betingelser for den europæiske hamster. Det drejer sig om Geispolsheim kommune, navnlig vandbeskyttelsesområdet [36], og Obernai jordbrugsgymnasium [37]. På disse to lokaliteter fandtes der senest i alt 267 jordhuler, der åbenbart delvis også lå uden for det pågældende prioriterede indsatsområde. Bestandene på andre arealer stagnerer derimod eller går yderligere tilbage.

76. Ud over de prioriterede indsatsområder dokumenteres udviklingen i bestandene i de såkaldte kerneområder. Antallet af jordhuler i kerneområderne faldt fra 1 167 i 2001 til 174 i 2007. I årene derefter steg antallet af jordhuler lidt, først til 209, derefter 244 og til sidst 261. Også denne udvikling påvirkes imidlertid i betydelig grad af undtagelsesområderne i Geispolsheim og Obernai.

36 — I *Plan de conservation 2007 – 2011 pour le Hamster commun (Cricetus cricetus) en Alsace, Bilan de comptages 2009*, s. 121 f., anføres dette område som et eksempel på en positiv udvikling ved passende forvaltning på længere sigt.

37 — Jf. *Plan de conservation 2007 – 2011 pour le Hamster commun (Cricetus cricetus) en Alsace, Bilan de comptages 2009*, s. 117 i stævningen, samt den franske regerings meddelelse om tallene for 2010. Denne institution har åbenbart en vigtig rolle i forbindelse med forskellige dele af aktionsprogrammet til fordel for den europæiske hamster, jf. Plan d'action pour le Hamster commun (*Cricetus cricetus*) en Alsace, Tome 1, 2007-2011, s. 8, 21, 47 og 53 (foranstaltning A2-5 og A2-8).

77. Heraf må det konkluderes, at den franske driftsstrategi om 20 % korn og 2 % lucerne på arealerne ikke er tilstrækkelig til at opnå en gunstig bevaringsstatus for den europæiske hamsters bestande i Alsace. Der kræves derimod yderligere faktorer, således som det tilsyneladende er tilfældet i Geispolsheim og Obernai.

78. For denne konklusion taler også det dokument, hvori den franske regering redegør for sit strategigrundlag. Strategien beror på forsøg, der viste, at antallet af den europæiske hamsters jordhuler var steget ved at udnytte dyrkningsarealer således, at der på 20 til 30 % dyrkedes korn og på 2 % til 4 % lucerne [38]. Med målet om 20 % korn og 2 % lucerne opererer man dog med den nederste del af disse værdier. I disse forsøg sammenlignede man desuden kun tre områder, hvor disse dyrkningskvoter anvendtes, med ni andre områder, hvor der næsten ikke blev dyrket nogen lucerne og væsentligt mindre mængder korn.

79. Man overvejede åbenbart ikke at iværksætte andre foranstaltninger, f.eks. at etablere markkanter med urter eller lade kornstriber stå [39].

80. Under den mundtlige forhandling har den franske regering ganske vist i princippet med rette fremhævet, at hamsteren ikke skal bevares i kunstige, små beskyttelsesområder, men i landbrugsområder, som faktisk benyttes. Den dårlige bevaringsstatus kan dog midlertidigt kræve en særlig stærk beskyttelse af arten, indtil der igen eksisterer tilstrækkelig store populationer.

81. Frankrig har imidlertid gjort gældende, at formålet om at udvikle populationer, der varigt er levedygtige, ikke fremgår af habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d), men går videre end denne bestemmelse.

82. Den tilstræbte fortsatte økologiske funktionalitet af den europæiske hamsters yngle- og rasteområder [40] forudsætter imidlertid, at hamsterpopulationerne varigt er levedygtige. Formålet med at beskytte disse områder må derfor være at bevare eller genoprette levedygtige populationer.

83. Hvis en arts bevaringsstatus kun er ugunstig, fordi arten er udsat for bestemte farer, er det muligvis nok at beskytte artens bestand mod disse faktorer. Hvis artens populationer derimod — som i det foreliggende tilfælde — er

38 — Bilag 4 til svarskriftet.

39 — Jf. listen over mulige foranstaltninger i udkastet til en europæisk aktionsplan om bevarelse af den europæiske hamster, nævnt i fodnote 8, s. 24.

40 — Jf. ovenfor under punkt 33 f.

så små, at de kan uddø som følge af naturlige svingninger i bestandene, skal en effektiv beskyttelsesordning sigte mod en tilstrækkelig forhøjelse af tallene for bestandene.

84. Beskyttelsen af yngle- og rasteområderne skal følgelig være egnet til at sikre, at arten i det pågældende område kan overleve på lang sigt. Det betyder navnlig, at når populationerne er for små, skal levestederne omkring hamsterjordhuler drives således, at hamsterbestandene stabiliseres tilstrækkeligt.

85. I modsætning til, hvad Frankrig har gjort gældende, stilles der heller ikke spørgsmålstegn herved som følge af habitatdirektivets artikel 2, stk. 3. I henhold til denne bestemmelse tager de foranstaltninger, der træffes efter dette direktiv, hensyn til de økonomiske, sociale og kulturelle behov og regionale og lokale særpræg. Disse hensyn skal derfor inddrages ved udarbejdelse af beskyttelsesforanstaltninger. I artikel 2, stk. 3, stilles der dog ikke spørgsmålstegn ved formålet om en gunstig bevaringsstatus. Foranstaltninger til beskyttelse af strengt beskyttede arter skal således på trods af disse hensyn være tilstrækkelige til at bevare eller genoprette en gunstig bevaringsstatus. Dette er ikke tilfældet her.

86. Endelig har Kommissionen gjort gældende, at den europæiske hamster også skades ved, at der ikke er blevet taget hensyn til kravene i nitratdirektivet [41]. Kommissionen har i denne forbindelse støttet sig på et dokument fra franske instanser om beskyttelse af den europæiske hamster [42]. I dette dokument kræves der gode former for landbrugspraksis og navnlig overholdelse af nitratdirektivet. Ifølge dokumentet er det først og fremmest vigtigt, at der i sårbare områder udlægges arealer til grønne områder om vinteren.

87. Det står dog fast, at spørgsmålet om tilsidesættelse af nitratdirektivet ikke er genstand for den foreliggende sag. Desuden fremgår det hverken af Kommissionens anbringender eller det dokument, den har forelagt, hvorfor det er nødvendigt at overholde nitratdirektivet og udlægge arealer til grønne områder om vinteren for at beskytte den europæiske hamsters yngle- og rasteområder. Kommissionen kan derfor ikke gives medhold på dette punkt.

88. Alligevel må det fastholdes, at Frankrig også har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d), som følge af, at de landbrugsmiljøforanstaltninger, der er iværksat til fordel for den europæiske hamster, ikke er tilstrækkelige

41 — Rådets direktiv 91/676/EØF af 12.12.1991 om beskyttelse af vand mod forurening forårsaget af nitrater, der stammer fra landbruget, EFT L 375, s. 1.

42 — Balland, *Définition et gestion du milieu particulier du grand hamster d'Alsace*, af 14.2.2008, IGE/08/001, s. 5 ff.

til, at der varigt kan udvikle sig levedygtige populationer.

C — *Byudviklingsforanstaltninger*

89. Den europæiske hamsters jordhuler og de omgivende levesteder skal også beskyttes gennem byudviklingsforanstaltninger. Bedømmelsen af byudviklingsfaktorer er mindre kompleks end bedømmelsen af landbrugsforanstaltninger, da den europæiske hamster ikke er afhængig af bestemte byudviklingsforanstaltninger for at kunne overleve. Det er derfor tilstrækkeligt, at det sikres, at der ikke foretages byudvikling på de pågældende arealer [43]. Frankrig har nævnt forskellige foranstaltninger i så henseende:

— de generelle lovregler om beskyttelse af den europæiske hamster

— i de prioriterede indsatsområder, der i alt er på 3 285 hektar, må der, bortset fra landbrug, ikke ske en ændring i arealudnyttelsen [44]

— i genudbredelsesområdet på 77 000 hektar, det vil sige på 49 % af de arealer, som den europæiske hamster hidtil har benyttet, skal det ved projekter, som omfatter mere end én hektar land, påvises, at disse ikke påvirker den europæiske hamster [45]

— i den europæiske hamsters traditionelle udbredelsesområde på 139 000 hektar, der modsvarer 89 % af de arealer, som den europæiske hamster tidligere har benyttet, skal der ved nye planlægningsforanstaltninger fra 301 kommuner tages hensyn til den europæiske hamster [46]

— observation af udviklingen af den europæiske hamsters bestande

— informations- og oplysningsarbejde.

90. Kommissionen har ingen indvendinger mod de generelle lovregler om beskyttelse af den europæiske hamster. Kommissionen frygter ganske vist, at der indrømmes undtagelser, uden at der iværksættes tilstrækkelige kompensationsforanstaltninger, men den har ikke rejst indsigelse mod den relevante bestemmelse, artikel L. 411-2 i Code de l'environnement (den franske miljølov). Man må derfor gå ud fra, at disse bestemmelser foreskriver de forbud, der er nødvendige for at forbyde beskadigelse eller ødelæggelse af den

43 — Kommissionen har ikke gjort indsigelse mod selve den isolation af levesteder og populationer, der sker som følge af byudviklingsforanstaltninger, navnlig infrastrukturprojekter. Det er derfor ikke nødvendigt her at tage stilling til, om denne form for påvirkning ville stride mod beskyttelsen af yngle- og rasteområder.

44 — Punkt 62 i svarskriftet.

45 — Punkt 63 og 152 i svarskriftet.

46 — Punkt 68 i svarskriftet.

europæiske hamsters yngle- og rasteområder som følge af byudviklingsforanstaltninger.

91. Disse forbud kan imidlertid kun blive effektive, hvis det, når der træffes afgørelse om byudviklingsforanstaltninger, vides, om den europæiske hamsters yngle- og rasteområder påvirkes. Dette sikres navnlig gennem særlige krav til kommunernes planlægning og godkendelse af bestemte projekter.

92. Ifølge ubestridte oplysninger fra Frankrig er 301 kommuner, der dækker 89 % af den europæiske hamsters traditionelle udbredelsesområde, forpligtet til ved fornyelse af deres dokumenter om byplanlægning (»*document de planification de l'urbanisme*«) at fremlægge en undersøgelse angående den europæiske hamster. I disse planlægningsdokumenter skal kommunerne kræve en sparsom anvendelse af arealer og bevare de arealer, der er gunstige for arten.

93. Denne procedure kan navnlig medføre, at der med henblik på beskyttelse af den europæiske hamster helt forbydes bebyggelse på bestemte arealer. Dette er først og fremmest sket i de meget små prioriterede indsatsområder, men også andre steder.

94. I genudbredelsesområdet, der omfatter en stor del af det traditionelle udbredelsesområde, gælder der desuden særlige undersøgelsespligter ved projekter, der omfatter mere end én hektar. Det betyder, at man ved et sådant projekt ikke kan regne med, at planlægningsforanstaltninger ikke vil indeholde nogen henvisning til den europæiske hamsters bestande; man skal derimod inden udstedelse af en godkendelse undersøge, om den europæiske hamsters jordhuler er berørt.

95. Efter Kommissionens opfattelse er dette ikke udtryk for en streng beskyttelsesordning, navnlig eftersom de arealer, der ikke må anvendes til byggeforanstaltninger, og de prioriterede indsatsområder samlet set er for små. Kommissionen har dog undervurderet de nævnte undersøgelsespligter, som sammen med lovreglerne principielt kan forhindre, at den europæiske hamsters jordhuler i de omfattede områder beskadiges og ødelægges. Hvis undersøgelserne foretages omhyggeligt og objektivt, må der nemlig formodes et kendskab til, hvor der findes eller kan findes sådanne jordhuler, og at man derfor skal være særlig forsigtig.

96. Det er — som sagt [47] — kun de områder, som den europæiske hamster potentielt kan benytte, der ikke beskyttes særligt i henhold til habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d.

47 — Jf. ovenfor under punkt 50.

Der skal derfor heller ikke udstedes nogen byggeforbud for disse arealers vedkommende.

97. Kommissionen har desuden kritiseret, at der ikke er opstillet krav om undersøgelse i forbindelse med mindre projekter.

98. Denne indsigelse vejer særlig tungt, når der er tale om arealer, der tidligere er blevet opstillet planer for, uden at man har undersøgt, om den europæiske hamster påvirkes heraf. Det kan desuden ikke udelukkes, at den europæiske hamster bosætter sig på et areal i tidsrummet mellem planlægning og udførelse af planen, og der derfor findes jordhuler dér. I øvrigt stilles der uden for genudbredelsesområdet heller ikke krav om nogen særlig undersøgelse, når der er tale om større projekter.

99. De kompetente instansers informations- og oplysningsarbejde og det forhold, at man holder udviklingen i bestandene af den europæiske hamster under observation, kan imidlertid medvirke til, at man også opdager jordhuler for den europæiske hamster på disse arealer i rette tid til at undgå, at jordhulerne beskadiges eller ødelægges. Gennem informations- og oplysningsarbejdet rettes opmærksomheden nemlig mod risikoen for, at den europæiske hamster påvirkes, og observationen af den europæiske hamsters bestande kan medvirke til at opdage forekomster i rette tid. Så snart der er opnået kendskab til, at der findes forekomster af dyret, bør de lovmæssige beskyttelsesforanstaltninger, som Kommissionen ikke har rejst indsigelse mod, imidlertid forhindre, at jordhulerne og de omgivende levesteder beskadiges som følge af byggeforanstaltninger.

100. Denne beskyttelsesordning mod påvirkninger som følge af byudvikling lader principielt til at være tilstrækkelig. Ordningen var imidlertid stadig ufuldstændig, da fristen i den begrundede udtalelse udløb den 6. august 2008. Den 7. august 2008 meddelte den franske regering, at et prioriteret indsatsområde endnu ikke var anerkendt, og at kravene til henholdsvis projekter i genudbredelsesområdet og kommunernes planlægning i den europæiske hamsters traditionelle udbredelsesområde endnu ikke var vedtaget [48].

101. Uden disse foranstaltninger var det ikke sikret, at lovreglerne om beskyttelse af den europæiske hamster ville blive gennemført systematisk. Henset til hamsterens dårlige bevaringsstatus, er en sådan systematisk gennemførelse imidlertid nødvendig.

102. Frankrig har derfor også tilsidesat sine forpligtelser i henhold til habitatdirektivets artikel 12, stk. 1, litra d), i og med, at de sammenhængende og koordinerede forebyggende foranstaltninger til beskyttelse af den europæiske hamster mod påvirkninger fra byudviklingsprojekter stadig var ufuldstændige på det relevante tidspunkt.

48 — Bilag 6 til stævningen, side 91.

V — Sagens omkostninger

103. 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 i det væsentlige har vundet sagen, skal det pålægges Frankrig at betale sagens omkostninger.

VI — Forslag til afgørelse

104. Jeg foreslår derfor Domstolen at træffe følgende afgørelse:

»1. Den Franske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 12, stk. 1, litra d), i direktiv 92/43/EØF om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, idet

— de trufne landbrugsmiljøforanstaltninger til fordel for den europæiske hamster (*Cricetus cricetus*) kun omfatter 60 % af de arealer, hvor denne art lever, og ikke er blevet anvendt på forekomst uden for de prioriterede indsatsområder samt området for hamsterens genudbredelse

— de trufne landbrugsmiljøforanstaltninger til fordel for den europæiske hamster ikke er tilstrækkelige til, at der varigt kan udvikle sig levedygtige populationer, og

— de sammenhængende og koordinerede forebyggende foranstaltninger til beskyttelse af den europæiske hamster mod forringelse af dens levested som følge af byudviklingsprojekter stadig var ufuldstændige på det relevante tidspunkt.

2. Den Franske Republik betaler sagens omkostninger.«