FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT JULIANE KOKOTT
föredraget den 20 januari 2011 [1]

I — Inledning

1. Sedan år 1994 gäller artskyddsbestämmelserna i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter [2] (nedan kallat livsmiljödirektivet). Trots detta är bevarandestatusen för många av dessa arter ogynnsam. [3]

2. När det gäller förekomsten av den europeiska hamstern (*Cricetus cricetus*) i Frankrike, i området kring Strasbourg, kan det till och med konstateras att bevarandestatusen har försämrats avsevärt. [4] Denna utveckling ledde till att det inkom ett klagomål till sekretariatet för konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö [5] från en icke-statlig organisation, som för närvarande är uppe till prövning. [6]

3. Även kommissionen ser nedgången som ett skäl att ifrågasätta Frankrikes sätt att införliva livsmiljödirektivet för den europeiska hamstern. Kommissionen anser att de franska åtgärderna inte har varit tillräckliga för att säkerställa beståndet av dessa förekomster inför framtiden. Svårigheten i föreliggande fall är att den relevanta bestämmelsen, artikel 12 i livsmiljödirektivet, inte innehåller någon generell förpliktelse att garantera en gynnsam bevarandestatus för skyddade arter, utan endast ett krav på att vissa förbud ska införas.

4. Vilka krav som man utifrån detta ska ställa på skyddandet av den europeiska hamstern måste visserligen prövas utifrån dennas

1 — Originalspråk: tyska.

2 — EGT L 206, s. 7; svensk specialutgåva, volym 11, s. 114. Tillämplig lydelse av livsmiljödirektivet är den som infördes genom rådets direktiv 2006/105/EG av den 20 november 2006 om anpassning av direktiv 73/239/EEG, 74/557/EEG och 2002/83/EG på miljöområdet med anledning av Republiken Bulgariens och Rumäniens anslutning (EUT L 363, s. 368).

3 — Se kommissionens sammanfattande rapport om bevarandestatus för livsmiljöer och arter i enlighet med artikel 17 i direktivet om bevarande av livsmiljöer, KOM(2009) 358 slutlig, och den därtill hörande webbplatsen http://biodiversity.eionet.europa.eu/article17.

4 — Bevarandestatusen för denna art är emellertid ogynnsam även i Tyskland, se dokument 14/6976 från Baden-Württembergs delstatsparlament, s. 3 och följande sidor.

5 — Undertecknad i Bern den 19 september 1979, European Treaty Series nr 104 (EGT L 38, 1982, s. 3).

6 — Se senast arbetsunderlaget till det trettionde mötet i den ständiga kommittén, den 6–9 december 2010, *Summary of case files and complaints*, T-PVS(2010)02revE, 15 oktober 2010, s. 6.

specifika behov, men i princip kan liknande frågor ställas även för många andra arter som enligt livsmiljödirektivet omfattas av ett strikt skyddssystem: till exempel vissa fladdermusarter eller vildkatten (*Felis silvestris*).

II — Tillämpliga bestämmelser

A — *Bernkonventionen*

5. Unionen är part i konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö, som undertecknades i Bern den 19 november 1979 (nedan kallad Bernkonventionen). [7]

6. Enligt artikel 4.1 i konventionen ställs följande krav på skydd av livsmiljöer:

”1) Varje avtalsslutande part skall vidtaga lämpliga och nödvändiga lagstiftande och administrativa åtgärder för att säkerställa ett skydd för de vilda djur- och växtarternas miljöer, framför allt de arter som anges i bilagorna I och II, samt ett skydd av hotad naturlig miljö.

2) De avtalsslutande parterna skall i samband med planering och vid uppdragandet av riktlinjer för utveckling taga hänsyn till skyddskraven för de områden som är skyddade enligt föregående punkt för att undvika eller så långt som möjligt begränsa en försämring av sådana områden.

3) De avtalsslutande parterna åtager sig att särskilt taga hänsyn till skyddandet av sådana områden som är av betydelse för de flyttande arter som anges i bilagorna II och III och som är lämpligt belägna i förhållande till flyttningsvägar, såsom övervintrings-, rast-, närings-, häcknings- eller ruggningsområden.

4) De avtalsslutande parterna åtager sig att på lämpligt sätt samordna sina åtgärder för att skydda naturlig miljö som avses i denna artikel, då denna befinner sig i gränsområden.”

7 — Rådets beslut av den 3 december 1981 om ingående av Konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö (EGT L 38, s. 1; svensk specialutgåva, volym 10, s. 87). Konventionen återfinns i EGT L 38, 1982, s. 3; svensk specialutgåva, volym 10, s. 89.

7. Artikel 6 i konventionen innehåller också bestämmelser om artskydd:

”Varje avtalsslutande part skall vidtaga lämpliga och nödvändiga lagstiftande och administrativa åtgärder för att säkerställa särskilt skydd av de arter av vilda djur som anges i bilaga II. I fråga om dessa arter skall i synnerhet följande vara förbjudet:

a) alla former av avsiktlig fångst, kvarhållande i fångenskap samt avsiktligt dödande,

b) avsiktlig skada på eller förstörelse av häcknings- eller rastplatser,

c) avsiktlig störning av vilda djur, framför allt under deras häcknings- och yngeltid samt vintervila, såvida störning kan anses betydande med hänsyn till denna konventions målsättning,

d) avsiktlig förstörelse eller insamling av ägg i naturen eller förvaring av dessa ägg, även i de fall då de är utblåsta,

e) innehav av samt inrikeshandel med dessa djur i levande eller dött tillstånd, vilket innefattar monterade och skinnlagda djur samt varje med lätthet igenkännlig del eller produkt av dem, i de fall då det kan bidraga till att bestämmelserna i denna artikel får större verkan.”

8. I bilaga II till konventionen nämns särskilt *Cricetus cricetus* (Europeisk hamster).

9. Den 27 november 2008 antog den ständiga kommittén för konventionen rekommendation nr 136, där det fastställs att avtalsslutande parter med små eller minskande hamsterpopulationer ska utarbeta och genomföra nationella åtgärdsplaner på grundval av en europeisk åtgärdsplan [8].

B — *Livsmiljödirektivet*

10. Bernkonventionen införlivas genom livsmiljödirektivet samt fågelskyddsdirektivet [9] [10]. När det gäller definitionerna i artikel 1 i

8 — Draft European Action Plan for the conservation of the Common hamster *(Cricetus cricetus,* L. 1758*)* av den 15 september 2008, dokument T-PVS/Inf (2008) 9.

9 — Rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (EGT L 103, s. 1; svensk specialutgåva, volym 2, s. 161), konsoliderat genom direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 (EUT L 20, 2010, s. 70).

10 — Rapport 1997–1998 (artikel 9.2) angående Konventionen om bevarandet av vilda djur och växter och av den naturliga miljön i Europa (framlagd av Europeiska kommissionen) (SEK(2001) 515 slutlig). Se även resolution utfärdad av Europeiska gemenskapernas råd och företrädare för medlemsstaternas regeringar, församlade i rådet, av den 19 oktober 1987 om fortsättning och genomförande av en miljöpolitik och ett aktionsprogram för miljöskydd inom Europeiska gemenskaperna (1987–1992) EGT C 328, punkt 5.1.6. Domen av den 13 februari 2003 i mål C-75/01, kommissionen mot Luxemburg (REG 2003, s. I-1585, punkt 57), utgör inte hinder för att beakta nämnda konvention, eftersom domstolen däri endast förklarade att anpassningen av den nationella rätten till nämnda konvention inte var tillräcklig för att den ska kunna anses utgöra en anpassning till direktivet om livsmiljöer, eftersom bestämmelserna i konventionen är mindre restriktiva än dem i direktivet.

livsmiljödirektivet är framför allt definitionen av en arts bevarandestatus av intresse:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

…

i) *en arts bevarandestatus*: summan av de faktorer som påverkar den berörda arten och som på lång sikt kan påverka den naturliga utbredningen och mängden hos dess populationer inom det territorium som anges i artikel 2.

Bevarandestatusen anses ’gynnsam’ när

— uppgifter om den berörda artens populationsutveckling visar att arten på lång sikt kommer att förbli en livskraftig del av sin livsmiljö, och

— artens naturliga utbredningsområde varken minskar eller sannolikt kommer att minska inom en överskådlig framtid, och

— det finns, och sannolikt kommer att fortsätta att finnas, en tillräckligt stor livsmiljö för att artens populationer skall bibehållas på lång sikt.

…”

11. I artikel 2 i livsmiljödirektivet anges livsmiljödirektivets huvudsakliga målsättningar:

”1) Syftet med detta direktiv är att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter i medlemsstaternas europeiska territorium som omfattas av fördraget.

2) Åtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv skall syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse.

3) Åtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv skall ta hänsyn till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag."

12. När det gäller skyddandet av den europeiska hamstern är artikel 12.1 i livsmiljödirektivet den relevanta bestämmelsen. Den har följande lydelse:

"Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för införande av ett strikt skyddssystem i det naturliga utbredningsområdet för de djurarter som finns förtecknade i bilaga 4 a, med förbud mot

a) att avsiktligt fånga eller döda exemplar av dessa arter i naturen, oavsett hur detta görs,

b) att avsiktligt störa dessa arter, särskilt under deras parnings-, uppfödnings-, övervintrings- och flyttningsperioder,

c) att avsiktligt förstöra eller samla in ägg i naturen,

d) att skada eller förstöra parningsplatser eller rastplatser."

13. I bilaga IV a till livsmiljödirektivet anges särskilt den europeiska hamstern.

C — *Fransk lagstiftning*

14. Frankrike har införlivat artikel 12 i livsmiljödirektivet framför allt genom förordningen av den 23 april 2007 om fastställande av förteckningen över de landdäggdjur som är skyddade inom hela det nationella territoriet samt villkoren för deras skydd [11] (nedan kallad förordningen av den 23 april 2007). I artikel 2.2 regleras skyddandet av parningsplatser och rastplatser:

"Det är förbjudet att förstöra, negativt påverka eller skada områden som utgör parningsplatser eller rastplatser för djur i områden av den europeiska delen av Frankrike som har förekomster av denna art och som är att betrakta som naturlig livsmiljö för kärnförekomsten av de befintliga populationerna. Dessa förbud gäller för de fysiska eller biologiska faktorer som anses vara nödvändiga för den aktuella artens fortplantning eller återhämtning, så länge de faktiskt används eller kan användas under på varandra följande fortplantnings- eller återhämtningscykler av denna art och i den mån som denna förstöring, negativa påverkan eller skada utgör en risk för att dessa

11 — Förordning av den 23 april 2007 om fastställande av en förteckning över landlevande däggdjur som åtnjuter skydd inom hela territoriet och av metoderna för att skydda dem, JORF nr 108, av den 10 maj 2007, s. 8367, text nr 152.

biologiska cykler inte ska kunna avslutas på ett framgångsrikt sätt."

III — Faktiska omständigheter, administrativt förfarande och parternas yrkanden

15. Med anledning av ett klagomål om bevarandestatusen för populationerna av europeisk hamster i Alsace tog kommissionen kontakt med den franska regeringen år 2007. Det visade sig att den europeiska hamsterns dokumenterade bon i kärnområdena hade minskat i antal från 1 167 år 2001 till mellan 161 och 174 bon år 2007. Kommissionen befarade därför att dessa förekomster snart skulle försvinna och uppmanade Frankrike att inkomma med synpunkter enligt artikel 258 i EUF-fördraget.

16. Frankrike meddelade därefter vilka åtgärder som hade vidtagits för att skydda den europeiska hamstern.

17. Den 6 juni 2008 lämnade kommissionen trots detta ett motiverat yttrande enligt artikel 258 FEUF på grund av överträdelse av artikel 12.1 d i livsmiljödirektivet, där den satte en sista tidsfrist för att få den påstådda överträdelsen att upphöra.

18. Den franska regeringen inkom med svar den 7 augusti 2008 och lämnade därefter ytterligare upplysningar till kommissionen. Kommissionen var dock inte nöjd med dessa upplysningar och väckte därför denna talan den 25 september 2009.

19. Kommissionen har yrkat att domstolen ska

— fastställa att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 12.1 d i livsmiljödirektivet genom att inte upprätta en åtgärdsplan för strikt skydd av arten *Cricetus cricetus* (Europeisk hamster), och

— förplikta Republiken Frankrike att ersätta rättegångskostnaderna.

20. Republiken Frankrike yrkar att domstolen

— ska avvisa talan,

— och förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

21. Parterna har förhandlat skriftligen samt muntligen i förhandlingen den 21 oktober 2010.

IV — Rättslig bedömning

22. Parterna är eniga om att bevarandestatusen för den europeiska hamstern i Alsace är ogynnsam. Åtminstone sedan år 2000 har antalet dokumenterade hamsterbon påvisat en betydlig nedgång och markerna med förekomster av europeisk hamster minskar stort. Den europeiska hamsterns nedgång förklarar de framför allt med två faktorer: jordbruksmetoderna och stadsplaneringsutvecklingen. De franska åtgärderna har inriktats på båda dessa faktorer, men kommissionen anser att åtgärderna inte har vidtagits med tillräcklig hänsyn till artikel 12.1 d i livsmiljödirektivet.

23. Enligt artikel 12.1 i livsmiljödirektivet ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för införande av ett strikt skyddssystem i det naturliga utbredningsområdet för de djurarter som finns förtecknade i bilaga 4 till direktivet, under punkt a, det vill säga särskilt för den europeiska hamstern. Enligt artikel 12.1 d ska detta system omfatta förbud mot bland annat att parningsplatser eller rastplatser skadas eller förstörs.

24. Man skulle kunna tänka sig att det vore tillräckligt att utfärda en förbudsbestämmelse för att införliva artikel 12.1 d i livsmiljödirektivet. Men detta är inte vad det handlar om i det aktuella fallet. Vad kommissionen kräver av Frankrike är ett program med åtgärder till förmån för den europeiska hamstern. Här kan kommissionen till att börja med hämta stöd i rättspraxis.

25. Domstolen har nämligen slagit fast att införlivandet av artikel 12.1 inte enbart innebär att medlemsstaterna åläggs att anta en övergripande rättslig ram, utan de ska också vidta konkreta och specifika skyddsåtgärder. Ett strikt skyddssystem innebär även ett krav på att sammanhängande och samordnade åtgärder av förebyggande karaktär vidtas. [12]

26. Vilka specifika krav som ska ställas på stadsplaneringen eller jordbruket har fortfarande inte klargjorts. De ska emellertid följa artikel 12.1 d i livsmiljödirektivet. Det måste därför handla om åtgärder som är nödvändiga

12 — Dom av den 11 januari 2007 i mål C-183/05, kommissionen mot Irland (REG 2007, s. I-137), punkt 29 och följande punkt. Se även dom av den 16 mars 2006 i mål C-518/04, kommissionen mot Grekland (miloshuggorm) (ej publicerad i rättsfallssamlingen), punkt 16.

för att genomföra förbudet mot att parningsplatser eller rastplatser skadas eller förstörs. Detta är tveksamt framför allt när det gäller jordbruksåtgärderna, eftersom det inte rör sig om typiska förbud mot vissa metoder, utan om att främja vissa former av förvaltning av jordbruksmark.

27. Jag kommer därför att inleda med att undersöka vilka åtgärder som krävs för att skydda den europeiska hamstern enligt artikel 12.1 d i livsmiljödirektivet (se avsnitt A), och därefter pröva om de franska åtgärderna uppfyller kraven i denna bestämmelse (se avsnitt B).

28. I samband med detta kommer jag också att åberopa riktlinjer för skydd av djurarter enligt livsmiljödirektivet, som kommissionens generaldirektorat för miljö har utarbetat i samråd med medlemsstaterna.[13] Dessa riktlinjer som Frankrike åberopar under en punkt är visserligen inte bindande, men de innehåller användbara uppgifter om hur de relevanta bestämmelserna ska tolkas.[14]

A — *Tolkningen av artikel 12.1 d i livsmiljödirektivet*

29. De åtgärder som är nödvändiga enligt artikel 12.1 d i livsmiljödirektivet måste härledas ur denna bestämmelses olika delar, nämligen ur det skyddade objektet, det vill säga parningsplatser och rastplatser (se punkt 1), ur det faktum att det strikta skyddssystemet inbegriper ett krav på förbud (se punkt 2) samt ur det faktum att det ska förhindras att skyddade platser skadas eller förstörs (se punkt 3).

1. Parningsplatser och rastplatser

30. Det som är avgörande för skyddets omfattning, särskilt i geografiskt hänseende, är först och främst innebörden av begreppsparet ”parningsplatser eller rastplatser”.

13 — *Riktlinjer avseende det strikta skydd av djurarter av gemenskapsintresse som upprättas genom livsmiljödirektivet 92/43/EEG*, februari 2007, engelsk, fransk och tysk version finns på: http://circa.europa.eu/Public/irc/env/species_protection/home.

14 — Se hänvisningen redan i dom av den 14 juni 2007 i mål C-342/05, kommissionen mot Finland (vargjakt) (REG 2007, s. I-4713), punkt 30.

31. I hamsterns fall omfattar fortplantningen parning och födsel, [15] men här måste även uppväxttiden inbegripas, [16] eftersom ungarna enbart bidrar till artens fortlevnad om de överlever tillräckligt länge för att själva kunna fortplanta sig. Rastplatser definieras som de områden som krävs för att ett djur eller en grupp av djur ska överleva under sin inaktiva fas. Rastplatser omfattar de strukturer som djuren har inrättat som rastställen. [17]

32. Om man enbart ville skydda just den plats där den europeiska hamstern fortplantar sig eller vilar, skulle man kunna begränsa detta skydd till deras bon. Så snävt ska skyddandet av parningsplatser och rastplatser emellertid inte uppfattas, om man utgår från livsmiljödirektivets målsättningar när dessa begrepp ska tolkas. [18]

33. Enligt artikel 2.1 och 2.2 i livsmiljödirektivet ska åtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse. Enligt artikel 1 i i livsmiljödirektivet har en art gynnsam bevarandestatus när uppgifter om den berörda artens populationsutveckling visar att arten på lång sikt kommer att förbli en livskraftig del av sin livsmiljö, och att artens naturliga utbredningsområde inte minskar och förmodligen inte heller kommer att minska inom en överskådlig framtid.

34. Skyddandet av parningsplatser och rastplatser måste säkerställa att de kan bidra till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus för den aktuella arten. Kommissionen betecknar detta som att dess fortsatta ekologiska funktionalitet säkerställs. [19] De ska tillhandahålla allt som krävs för att den aktuella arten ska kunna fortplanta sig och vila ostört. [20] Frankrike har införlivat artikel 12.1 d i livsmiljödirektivet genom artikel 2.2 i förordningen av den 23 april 2007 och har här avgränsat skyddets omfattning på ett mycket likartat sätt.

15 — Se riktlinjerna (ovan fotnot 13), s. 47, punkt 57.

16 — Se riktlinjerna (ovan fotnot 13), s. 47, punkt 58.

17 — Se riktlinjerna (ovan fotnot 13), s. 47, punkt 59.

18 — Se generaladvokaten Légers förslag till avgörande av den 25 oktober 2001 i mål C-103/00, kommissionen mot Grekland (*Caretta caretta*) (REG 2002, s. I-1147), punkt 43, och av den 21 september 2006 i mål C-183/05, kommissionen mot Irland (REG 2007, s. I-137), punkt 25.

19 — Se riktlinjerna (ovan fotnot 13), s. 50, punkt 62.

20 — Se riktlinjerna (ovan fotnot 13), s. 45, punkt 53.

35. Detta synsätt innebär att hänsyn måste tas till de skyddade arternas många olika ekologiska behov och strategier samt att skyddsåtgärderna måste avspegla de olika rådande villkoren. [21]

36. I kommissionens riktlinjer föreslås därför helt riktigt en mer omfattande (vidare) tolkning av parningsplatser och/eller rastplatser för arter med liten aktionsradie. Till skillnad från arter med stor aktionsradie kan arter som till exempel den europeiska hamstern endast tillfälligt använda sig av isolerade parningsplatser och rastplatser för vila om de nödvändiga födoområdena inte finns i omedelbar närhet. Om de stannade där någon längre tid, skulle de svälta. Därför ska skyddandet av parningsplatser och rastplatser även omfatta de livsmiljöer i bonas omedelbara närhet som krävs för den europeiska hamsterns överlevnad och fortplantning.

37. Skyddsåtgärdernas innehåll bestäms vidare av bevarandestatusen för den art som ska skyddas. Om bevarandestatusen för en art är god, kan det kanske räcka att tolka förbuden i artikel 12.1 i livsmiljödirektivet i abstrakt mening samt att övervaka arten. Men om bevarandestatusen är ogynnsam leder det till mer omfattande skyldigheter för medlemsstaterna eftersom skyddssystemet ska bidra till att återställa en gynnsam bevarandestatus. Skyddandet av parningsplatser och rastplatser för en art med mycket ogynnsam bevarandestatus – som för den europeiska hamstern i Alsace – måste därför avgränsas generöst för att förhindra att arten försvinner och att dessa platser därmed förlorar sin funktion. Skyddsåtgärderna måste om möjligt inriktas specifikt på de omständigheter som ligger till grund för den ogynnsamma bevarandestatusen.

38. Om skyddandet av den europeiska hamsterns parningsplatser och rastplatser tolkas så, att detta även omfattar artens livsmiljö omkring dessa platser, motsvarar detta unionens folkrättsliga förpliktelser som ska införlivas genom livsmiljödirektivet. Enligt artikel 4 och bilaga II till Bernkonventionen måste nämligen lämpliga och nödvändiga lagstiftande och administrativa åtgärder vidtas för att bevara livsmiljöerna för vilda växt- och djurarter, särskilt i fråga om den europeiska hamstern som anges i bilaga II till konventionen.

21 — Se riktlinjerna (ovan fotnot 13), s. 46, punkt 55.

39. Bestämmelser i unionens sekundärrätt ska så långt möjligt tolkas i överensstämmelse med unionens folkrättsliga förpliktelser. [22] Detta gäller särskilt för livsmiljödirektivets bestämmelser om den europeiska hamstern. Dessa ska så långt möjligt genomföra förpliktelsen att skydda hamsterns livsmiljöer enligt artikel 4 i Bernkonventionen, även om unionen uttryckligen har införlivat denna aspekt av Bernkonventionen endast när det gäller den europeiska hamsterns parningsplatser och rastplatser. [23]

40. Därmed omfattar skyddet för den europeiska hamsterns parningsplatser och rastplatser i Alsace i enlighet med artikel 12.1 d i livsmiljödirektivet genom sammanhängande och samordnade åtgärder av förebyggande karaktär dess bon och omgivande livsmiljöer.

22 — Dom av den 10 september 1996 i mål C-61/94, kommissionen mot Tyskland (REG 1996, s. I-3989), punkt 52, av den 14 juli 1998 i mål C-341/95, Bettati (REG 1998, I-4355), punkt 20, av den 1 april 2004 i mål C-286/02, Bellio F.lli (REG 2004, s. I-3465), punkt 33, av den 7 december 2006 i mål C-306/05, SGAE (REG 2006, s. I-11519), punkt 35, och av den 14 maj 2009 i mål C-161/08, Internationaal Verhuis- en Transportbedrijf Jan de Lely (REG 2009, s. I-4075), punkt 38.

23 — För andra arter tillämpas däremot områdesskyddet enligt artiklarna 4–6 i livsmiljödirektivet, som uttryckligen omfattar deras andra livsmiljöer.

2. Förbudsbegreppet

41. De nödvändiga skyddsåtgärderna begränsas genom att det strikta skyddssystemet enligt artikel 12.1 i livsmiljödirektivet måste omfatta förbud. De nödvändiga åtgärderna får därför inte avse den naturliga utvecklingen.

42. Mänskligt beteende är däremot ett lämpligt föremål för förbud. Domstolen har dessutom redan konstaterat att åtgärderna enligt artikel 12.1 d i livsmiljödirektivet inte begränsas till förbud i egentlig mening, utan även omfattar åtgärder för att genomföra dessa förbud [24] eller övervaka arten [25].

43. Enligt den franska regeringen kräver emellertid kommissionen åtgärder som går utöver de nödvändiga förbuden enligt artikel 12.1 d i livsmiljödirektivet samt genomförande och tillsyn av dessa förbud. I samband med detta har regeringen åberopat de ovannämnda riktlinjerna, där det fastställs att denna bestämmelse inte föreskriver några

24 — Dom av den 30 januari 2002 i mål C-103/00, kommissionen mot Grekland (*Caretta caretta*) (REG 2002, s. I-1147), punkt 32 och följande punkter.

25 — Domen i målet kommissionen mot Irland (ovan fotnot 12), punkt 32.

proaktiva åtgärder för att förvalta livsmiljöer, till exempel återställande eller förbättring av livsmiljöerna för vissa arter. [26]

44. Ett viktigt stöd för denna ståndpunkt är att sådana åtgärder framför allt förknippas med det områdesskydd som föreskrivs i artiklarna 4–6 i livsmiljödirektivet. [27] Detta utesluter emellertid inte att proaktiva åtgärder kan ingå även i det artskydd som föreskrivs i artikel 12.1. Detta gäller särskilt för arter som den europeiska hamstern, som inte har några sådana angivna skyddsområden.

45. En viktigare tanke är att förbud är defensiva till sin karaktär och därför i första hand syftar till att förhindra en försämring av det rådande tillståndet. Förbud kan emellertid också bidra till att livsmiljöer återställs eller förbättras eftersom de möjliggör en positiv naturlig utveckling.

46. Artskyddsrättsliga förbud kan självklart också påverka förvaltningen av livsmiljöer. När det gäller skyddandet av den europeiska hamstern skulle man till exempel kunna tänka sig ett förbud mot djupplöjning inom jordbruket, eftersom sådan plöjning kan förstöra deras bon. [28]

47. Slutligen kan förbud utformas så omfattande att de praktiskt sett är att likställa med påbud, nämligen när de endast tillåter det konkret önskade beteendet. Att utesluta en sådan form av beteendestyrning från förbudsbegreppet – och därmed från det strikta skyddssystemet – skulle strida mot målet att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus om den berörda artens konkreta levnadsförhållanden kräver motsvarande åtgärder.

3. Nödvändiga åtgärder för att förhindra skada eller förstörelse

48. Det avgörande är därför vilka mänskliga beteenden som ska förhindras genom förbudet mot att den europeiska hamsterns parningsplatser eller rastplatser skadas eller förstörs.

49. Ett kriterium här måste också vara parningsplatsernas och rastplatsernas

26 — Se riktlinjerna (ovan fotnot 13), s. 22, punkt 61, s. 28, punkt 10, s. 31, punkt 19, och s. 44, punkt 49.

27 — Se bland annat riktlinjerna (ovan fotnot 13), s. 22.

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

kontinuerliga ekologiska funktionalitet.[29] Med skada eller förstörelse avses därför beteenden som stör eller åsidosätter denna funktionalitet.

50. Åtgärder är däremot inte nödvändiga när de vidtas på mark där den europeiska hamstern inte har några bon. Sådana åtgärder är säkert ändamålsenliga för att den europeiska hamstern i framtiden åter ska bosätta sig där och skulle därför förmodligen också generellt sett vara nödvändiga för att återställa en gynnsam bevarandestatus för arten i Alsace. De åtgärder som föreskrivs i artikel 12.1 d i livsmiljödirektivet avser emellertid enbart parningsplatser och rastplatser för befintliga populationer. Att det skulle krävas en viss form av förvaltning av den mark som inte ligger i närheten av bona för att dessa konkreta populationer skulle ha en gynnsam bevarandestatus är ingenting som kommissionen har uttalat sig om och det förefaller också osannolikt.

51. Men tvärtemot vad kommissionen har hävdat i sin replik kan kommissionen i förevarande förfarande inte hävda att det föreligger en skyldighet att återställa tidigare befintliga förekomster av europeisk hamster genom att åberopa att Frankrike möjligtvis tidigare inte har skyddat den europeiska hamstern i tillräcklig utsträckning. Visserligen var det nödvändigt att införa ett strikt skyddssystem för den europeiska hamstern redan 1994 och det kan inte uteslutas att tidigare åsidosättanden kan motivera en skadeståndsskyldighet för medlemsstaterna.[30] Varken i det administrativa förfarandet eller i talan har dock kommissionen krävt något skadestånd, utan detta krav antyds först i repliken. Detta utgör en otillåten utvidgning av föremålet för förfarandet.[31]

52. Det ska avslutningsvis påpekas att Frankrike helt riktigt har anfört att artikel 12.1 d i livsmiljödirektivet inte inbegriper någon förpliktelse om att uppnå ett visst resultat. Arternas bevarandestatus är beroende av alldeles för många naturliga faktorer för att en medlemsstat skulle kunna garantera vissa beståndstal.

53. Det är emellertid inte tillräckligt att de behöriga myndigheterna ”tar allvarligt på målsättningen” att förhindra att parningsplatser och rastplatser skadas eller förstörs, som Frankrike har föreslagit med stöd av en dom om artikel 4.4 andra meningen i

29 — Se ovan punkt 33 och följande punkt.

30 — Se dom av den 13 december 2007 i mål C-418/04, kommissionen mot Irland (REG 2007, s. I-10947), punkt 82 och följande punkter, gällande åsidosättanden i fråga om ett potentiellt fågelskyddsområde. I denna riktning pekar också rättspraxis om inbetalning av egna medel till unionen, se domarna av den 15 december 2009 i mål C-239/06, kommissionen mot Italien (REG 2009, s. I-11913), punkt 56 och följande punkter, och i mål C-284/05, kommissionen mot Finland (REG 2009, s. I-11705), punkt 55 och följande punkter.

31 — Se dom av den 18 december 2007 i mål C-186/06, kommissionen mot Spanien (REG 2007, s. I-12093), punkt 15 och följande punkt samt där angiven rättspraxis.

fågelskyddsdirektivet [32]. Enligt denna bestämmelse räcker det med en ”strävan” utanför fågelskyddsområden, medan artikel 12.1 i livsmiljödirektivet kräver ett strikt skyddssystem. Ett sådant system måste principiellt sett effektivt kunna förhindra att parningsplatser och rastplatser skadas eller förstörs så att det inverkar negativt på upprätthållandet eller återställandet av en gynnsam bevarandestatus.

54. Beståndstalens utveckling kan därför visserligen inte utgöra ett direkt bevis för att artikel 12.1 d i livsmiljödirektivet har överträtts, däremot kan de åberopas som indicium på de aktuella åtgärdernas effektivitet.

55. Sammanfattningsvis ska det konstateras att det enligt artikel 12.1 d i livsmiljödirektivet krävs sammanhängande och samordnade åtgärder av förebyggande karaktär, som på ett effektivt sätt förhindrar mänskligt beteende som stör eller helt åsidosätter den ekologiska funktionaliteten för den europeiska hamsterns bon och de omgivande livsmiljöerna som utgör dess parningsplatser och rastplatser.

B — *De franska åtgärderna*

56. Utifrån detta kriterium ska de franska åtgärderna prövas. Jag kommer först att behandla jordbruket och därefter stadsplaneringen.

1. Jordbruket

57. Frankrike har vidtagit åtgärder inom så kallade prioriterade aktionszoner (Zones d’action prioritaire, nedan kallade *ZAP-områden*) samt inom ett större område, det så kallade återbosättningsområdet.

58. Inom ZAP-områdena ska det med hjälp av avtalsåtgärder säkerställas att det odlas 20 procent stråsäd och 2 procent lusern. Dessa omfattar tre olika områden som vart och ett uppgår till minst 600 hektar och har en sammanlagd areal på 3 285 hektar. För

32 — Dom av den 13 december 2007 i mål C-418/04, kommissionen mot Irland (REG 2007, s. I-10947), punkt 179.

varje sådant område ska det uppnås en population på 1 500 individer.

59. Inom ett större område på 77 000 hektar, återbosättningsområdet, som till 49 procent omfattar mark som tidigare har använts av den europeiska hamstern och som lämpar sig för framtida förekomster, främjas odling av lusern och höstsäd. Även här eftersträvar man en odling av 20 procent säd och 2 procent lusern i den europeiska hamsterns bosättningsområden.

60. Kommissionen bestrider dessa åtgärders omfattning och kvalitet.

61. Dessa ska emellertid endast bedömas utifrån kriteriet i artikel 12.1 d i livsmiljödirektivet om de är nödvändiga för att på ett effektivt sätt förhindra mänskligt beteende som stör eller helt åsidosätter den ekologiska funktionaliteten för den europeiska hamsterns bon och de omgivande livsmiljöerna som utgör dess parningsplatser och rastplatser.

62. Den tidigare så starka tillbakagången av hamsterförekomster i Alsace visar att denna art inte kan överleva utan extra skyddsåtgärder. Parterna är eniga om att jordbruksmetoderna, framför allt majsodlingen, utgör viktiga faktorer i detta sammanhang. Det är emellertid också ostridigt att den europeiska hamstern inte kan överleva utan att jordbruket använder dess livsmiljöer på ett sätt som är gynnsamt för den.

63. Man kan därför utgå från att den kontinuerliga ekologiska funktionaliteten med avseende på den europeiska hamsterns bon endast kan säkerställas om den omgivande jordbruksmarken används på ett sätt som är gynnsamt för den. Förbudsbestämmelserna måste därför utformas så att det är förbjudet att använda samtliga dessa arealer på ett sådant sätt att det inverkar negativt på den europeiska hamstern.

64. Frankrike har visserligen inte utfärdat några sådana förbud, utan i stället försökt åstadkomma en sådan användning genom stimulansåtgärder. Detta är emellertid endast en annan metod för att uppnå den beteendestyrning som krävs enligt artikel 12.1 d i livsmiljödirektivet. Endast om denna metod inte är tillräckligt effektiv, har Frankrike överträtt denna bestämmelse.

65. Kommissionen har framför allt kritiserat omfattningen av de arealer som förvaltas på detta sätt i förhållande till den europeiska hamsterns tidigare utbredningsområde. Denna invändning är åtminstone delvis befogad.

66. Vid den relevanta tidpunkten – år 2008 – var endast 60 procent av den europeiska hamsterns bosättningsarealer föremål för jordbruksmiljöåtgärder i ZAP-områdena samt i återbosättningsområdet. [33] Resterande 40 procent av bosättningsområdet omfattades därmed inte av dessa åtgärder, som enligt Frankrike krävs för att säkerställa en kontinuerlig användning av parningsplatser och rastplatser.

67. Visserligen ska de områden som saknas också ingå under de följande åren fram till 2011, men för denna talan saknar detta betydelse. Förekomsten av ett fördragsbrott ska nämligen bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet. [34]

68. Kommissionen har också med rätta kritiserat att jordbruksåtgärderna är begränsade till ZAP-områdena och återbosättningsområdet. Det aktuella återbosättningsområdet motsvarar visserligen det område där det fanns förekomster av europeisk hamster år 2000, men det utesluter inte att hamstern gräver bon även på andra orter som behöver skyddas mot negativ påverkan från jordbruket. Dessa orter kan även vara belägna i den övriga delen av den europeiska hamsterns historiska utbredningsområde, där, åtminstone år 2008, enligt uppgift från Frankrike ett bo för europeisk hamster har hittats. [35]

69. Tvärtemot vad kommissionen anser innebär detta inte att Frankrike måste genomföra jordbruksåtgärderna i hela den europeiska hamsterns historiska utbredningsområde. Med en lämplig övervakning av beståndsutvecklingen skulle det snarare räcka om dessa åtgärder vidtas vid den europeiska hamsterns kända bon. På de platser där den europeiska hamstern inte har några bon krävs det inte heller några åtgärder enligt artikel 12.1 d i livsmiljödirektivet.

70. I och med att jordbruksmiljöåtgärderna till förmån för den europeiska hamstern endast omfattar 60 procent av denna arts bosättningsarealer och inte vidtas i fråga om förekomster utanför ZAP-områdena och återbosättningsområdet har Frankrike åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 12.1 d i livsmiljödirektivet.

33 — Se meddelandet från den franska regeringen av den 7 april 2009, bilaga 7 i talan, blad 98.

34 — Dom av den 25 juli 2008 i mål C-504/06, kommissionen mot Italien (sammanfattning av domen i REG 2008, s. I-118*, punkt 24), av den 4 mars 2010 i mål C-241/08, kommissionen mot Frankrike (REU 2010, s. I-1697), punkt 59, och av den 18 november 2010 i mål C-458/08, kommissionen mot Portugal (REU 2010, s. I-11599), punkt 81.

35 — Enligt meddelandet av den 7 augusti 2008 hittades detta år 643 bon för europeisk hamster i hela det historiska utbredningsområdet, men därav endast 642 bon i återbosättningsområdet, se bilaga 6 till klagandens inlaga, sidorna 91 och 92.

71. Det är också tveksamt om de franska åtgärderna i sig är tillräckligt effektiva.

72. På grund av den europeiska hamsterns dåliga bevarandestatus utgår de franska myndigheterna från att de befintliga förekomsterna är alltför små för att de ska kunna fortleva någon längre tid. För att populationer ska ha varaktig överlevnadsförmåga krävs det minst 1 500 exemplar i ett sammanhängande bosättningsområde. De tre ZAP-områdena ska förvaltas på ett sådant sätt att varje område i framtiden har en population av denna omfattning.

73. Mellan år 2007 och år 2010 ledde emellertid inte de franska åtgärderna i ZAP-områdena till att detta mål uppnåddes.

74. Under de båda första åren hittades det där 230 och 231 bon, år 2009 endast 161 bon, medan antalet år 2010 ökade till 298 bon. Varje bo motsvarar ett djur. Om denna trend fortsätter, skulle man kunna hoppas att hamsterbeståndet på lång sikt skulle få en livskraftig omfattning. I så fall skulle det eventuellt räcka med de franska åtgärderna.

75. Vid närmare studium av siffrorna visar det sig emellertid att den positiva utvecklingen koncentreras till några få områden där förhållandena förefaller vara särskilt gynnsamma för den europeiska hamstern. Det rör sig om kommunen Geispolsheim, framför allt vid vattenskyddsområdet [36], och jordbruksgymnasiet i Obernai [37]. På båda dessa platser fanns det senast sammanlagt 267 bon, som uppenbarligen också till viss del låg utanför ZAP-områdena. Förekomsterna inom andra områden stagnerar däremot eller fortsätter att minska i antal.

76. Vid sidan av ZAP-områdena dokumenteras också beståndsutvecklingen i de så kallade kärnområdena. Här minskade antalet bon från 1 167 år 2001 till 174 bon år 2007. Under de följande åren ökade siffrorna något, först till 209 bon, därefter till 244 respektive 261 bon. Även denna utveckling påverkas dock till stor del av undantagsområdena i Geispolsheim och Obernai.

36 — I *Plan de conservation 2007–2011 pour le Hamster commun (Cricetus cricetus) en Alsace, Bilan de comptages 2009*, s. 121 och 122, anges detta område som ett exempel på positiv utveckling med en lämplig, långsiktig förvaltning.

37 — Se *Plan de conservation 2007–2011 pour le Hamster commun (Cricetus cricetus) en Alsace, Bilan de comptages 2009*, s. 117 i talan, samt meddelandet från den franska regeringen om siffrorna för år 2010. Denna institution spelar uppenbarligen en viktig roll för de olika delarna av åtgärdsplanen för den europeiska hamstern, se Plan d'action pour le Hamster commun *(Cricetus cricetus)* en Alsace, volym 1, 2007–2011, s. 8, 21, 47 och 53 (åtgärderna A2-5 och A2-8).

77. Av detta följer att den franska förvaltningsstrategin med 20 procent stråsäd och 2 procent lusern inte räcker för att uppnå en gynnsam bevarandestatus för förekomsterna av den europeiska hamstern i Alsace. Det krävs snarare ytterligare faktorer, något som också verkar gälla för Geispolsheim och Obernai.

78. Denna slutsats stöds också av det dokument där den franska regeringen beskriver vad dess strategi grundas på. Den bygger på försök som visade att antalet hamsterbon ökade i odlingsområden där andelen stråsäd var 20–30 procent och andelen lusern var 2–4 procent. [38] Målet 20 procent stråsäd och 2 procent lusern ligger emellertid i underkanten av dessa värden. Vid dessa försök var det också endast tre områden med dessa odlingskvoter som jämfördes med nio andra områden där det knappt odlades någon lusern alls och betydligt mindre stråsäd.

79. Andra åtgärder, till exempel åkerrenar med örtvegetation eller kvarlämnade spannmålsrader, [39] övervägdes uppenbarligen inte.

80. Vid den muntliga förhandlingen framhöll den franska regeringen att hamstern inte bör bevaras i artificiella små skyddsområden, utan på mark som faktiskt används inom jordbruket, något som principiellt sett är helt riktigt. Den dåliga bevarandestatusen kan dock innebära att det under en övergångsperiod krävs ett särskilt starkt skydd av arten till dess att populationerna är tillräckligt stora igen.

81. Frankrike anser emellertid att målet att skapa populationer med varaktig överlevnadsförmåga inte följer av artikel 12.1 d i livsmiljödirektivet, utan går utöver detta.

82. För att den europeiska hamsterns parningsplatser och rastplatser ska ha den kontinuerliga ekologiska funktionalitet som eftersträvas i livsmiljödirektivet [40], krävs det emellertid att dess populationer har varaktig överlevnadsförmåga. Skyddandet av dessa platser måste därför syfta till att bibehålla eller återställa livskraftiga populationer.

83. Om den enda anledningen till att bevarandestatusen för en art är ogynnsam är att den utsätts för vissa hot, kan det räcka att skydda artbeståndet mot dessa faktorer. Om däremot artens populationer, som här, är så

38 — Bilaga 4 till svaromålet.

39 — Se förteckningen över möjliga åtgärder i utkastet till europeisk åtgärdsplan för att bevara den europeiska hamstern, ovan fotnot 8, s. 24.

40 — Se ovan punkt 33 och följande punkt.

små att den kan dö ut på grund av naturliga beståndsvariationer, måste syftet med ett effektivt skyddssystem dock vara att höja beståndstalen i tillräcklig omfattning.

84. Skyddandet av parningsplatser och rastplatser måste därför kunna säkerställa artens långsiktiga överlevnad i det aktuella området. Detta innebär framför allt att när populationerna är alltför små måste livsmiljöerna i närheten av hamsterbona förvaltas på ett sådant sätt att hamsterbestånden kan återhämta sig i tillräcklig omfattning.

85. I motsats till vad Frankrike hävdat är detta inte heller något som ifrågasätts i artikel 2.3 i livsmiljödirektivet. Här fastställs det att, med de åtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv, hänsyn ska tas till ekonomiska, sociala och kulturella behov och till regionala och lokala särdrag. Dessa behov ska därför beaktas när skyddsåtgärderna utvecklas. Målet med en gynnsam bevarandestatus ifrågasätts emellertid inte i artikel 2.3. Trots denna hänsyn måste därför åtgärderna för att skydda strängt skyddade arter vara tillräckliga för att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus. Så är emellertid inte fallet här.

86. Kommissionen har slutligen anfört att den europeiska hamstern också påverkas negativt av att nitratdirektivets krav [41] inte har beaktats. Kommissionen stöder sig här på ett dokument från de franska myndigheterna om skyddandet av den europeiska hamstern. [42] I detta dokument framförs krav på att goda jordbruksmetoder tillämpas och framför allt att nitratdirektivet efterlevs. Här framhålls särskilt vikten av att man använder sig av täckgrödor vintertid i känsliga områden.

87. Det är emellertid ostridigt att ett åsidosättande av nitratdirektivet inte är föremål för förevarande förfarande. Dessutom framgår det inte vare sig av vad kommissionen anfört eller av det dokument som kommissionen har inkommit med varför det är nödvändigt att följa nitratdirektivet eller använda sig av täckgrödor vintertid för att skydda den europeiska hamsterns parningsplatser och rastplatser. På denna punkt kan kommissionen därför inte vinna bifall.

88. Det kvarstår emellertid att Frankrike också har åsidosatt sina förpliktelser enligt artikel 12.1 d i livsmiljödirektivet i och med att de jordbruksmiljöåtgärder som har vidtagits

41 — Rådets direktiv 91/676/EEG av den 12 december 1991 om skydd mot att vatten förorenas av nitrater från jordbruket (EGT L 375, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 10, s. 192).

42 — Balland, *Définition et gestion du milieu particulier du grand hamster d'Alsace*, 14 februari 2008, IGE/08/001, s. 5 och följande sidor.

inte räcker för att utveckla populationer med varaktig överlevnadsförmåga.

C — *Stadsplaneringsåtgärderna*

89. Den europeiska hamsterns bon och de omgivande livsmiljöerna måste också skyddas genom stadsplaneringsåtgärder. Att bedöma stadsplaneringsfaktorerna är mindre komplicerat än att bedöma jordbruksåtgärderna, eftersom den europeiska hamstern inte är hänvisad till vissa stadsplaneringsåtgärder för att överleva. Det är därför tillräckligt att säkerställa att de aktuella områdena undantas vid stadsplaneringen. [43] Här har Frankrike angett olika åtgärder:

— De allmänna lagbestämmelserna för att skydda den europeiska hamstern.

— I ZAP-områdena, som sammanlagt omfattar 3 285 hektar, får markanvändningen inte ändras, utom när det gäller jordbruket. [44]

— I återbosättningsområdet på 77 000 hektar, det vill säga 49 procent av den areal som den europeiska hamstern tidigare har använt, måste det kunna styrkas att projekt som omfattar mer än en hektar inte påverkar den europeiska hamstern negativt. [45]

— I den europeiska hamsterns historiska utbredningsområde på 139 000 hektar, det vill säga 89 procent av den areal som den europeiska hamstern tidigare har använt, måste 301 kommuner ta hänsyn till den europeiska hamstern i samband med nya planeringsåtgärder. [46]

— Övervakning av den europeiska hamsterns beståndsutveckling.

— Informationsinsatser.

90. Kommissionen har inget att invända mot de allmänna lagbestämmelserna för att skydda den europeiska hamstern. Kommissionen befarar visserligen att undantag har beviljats utan att det har vidtagits tillräckliga kompenserande åtgärder, men ifrågasätter inte den relevanta bestämmelsen, artikel L. 411-2 i miljölagen (Code de l'environnement). Man kan därför utgå från att dessa bestämmelser föreskriver de förbud som krävs för att förbjuda att den europeiska hamsterns parningsplatser

43 — Kommissionen har inget att invända mot att enbart livsmiljöer och populationer isoleras genom stadsplaneringsåtgärder och då framför allt infrastrukturprojekt. Här behöver det därför inte avgöras om denna form av negativ påverkan strider mot skyddandet av parningsplatser och rastplatser.

44 — Punkt 62 i svaromålet.

45 — Punkterna 63 och 152 i svaromålet.

46 — Punkt 68 i svaromålet.

och rastplatser skadas eller förstörs till följd av stadsplaneringsåtgärder.

91. Dessa förbud kan emellertid endast träda i kraft om det är känt att den europeiska hamsterns parningsplatser och rastplatser berörs när beslut fattas om stadsplaneringsåtgärderna. Detta säkerställs framför allt genom att det ställs särskilda krav på kommunernas planering och godkännande av vissa projekt.

92. Enligt obestridda franska uppgifter är nämligen 301 kommuner, motsvarande 89 procent av den europeiska hamsterns historiska utbredningsområde, skyldiga att utarbeta en studie om den europeiska hamstern när de förnyar sina dokument för byggnadsplanen (”document de planification de l’urbanisme”). I dessa plandokument måste kommunerna arbeta för en sparsam markanvändning samt bibehålla sådan mark som är gynnsam för arten.

93. Detta förfarande kan framför allt leda till att viss mark helt undantas från bebyggelse för att den europeiska hamstern ska skyddas. Detta har skett framför allt i de mycket begränsade ZAP-områdena, men även på andra håll.

94. I återbosättningsområdet, som omfattar en stor del av det historiska utbredningsområdet, tillkommer en särskild prövningsskyldighet för projekt på mer än en hektar. Vid ett sådant projekt kan man alltså inte utgå från att planeringsåtgärderna inte kommer att innehålla någon hänvisning till förekomsten av europeisk hamster, utan före ett godkännande måste man undersöka om detta stör den europeiska hamsterns bon.

95. Enligt kommissionen innebär detta inte något strikt skyddssystem, särskilt eftersom den mark och de ZAP-områden som undantas från byggåtgärder totalt sett är av alltför liten omfattning. Kommissionen har dock underskattat nämnda prövningsskyldigheter, som tillsammans med lagbestämmelserna i princip kan förhindra att den europeiska hamsterns bon i de aktuella områdena skadas och förstörs. Med noggrant och objektivt utarbetade studier borde det ju vara känt var den europeiska hamstern har eller skulle kunna ha sina bon och var man därför måste vara särskilt försiktig.

96. Endast den mark som skulle kunna användas av den europeiska hamstern får – som sagt [47] – inte något särskilt skydd enligt artikel 12.1 d i livsmiljödirektivet. Därför får

47 — Se ovan punkt 50.

det inte heller utfärdas några byggförbud för denna mark.

97. Kommissionen har vidare kritiserat att det inte föreskrivs någon prövning för mindre projekt.

98. Denna invändning har särskild tyngd när det gäller mark som tidigare har blivit planerad utan att man har undersökt om det finns några förekomster av europeisk hamster. Det kan inte heller uteslutas att europeisk hamster har bosatt sig på viss mark mellan planerings- och verkställandetidpunkten och att det faktiskt finns bon där. Utanför återbosättningsområdet krävs det inte heller någon särskild prövning för större projekt.

99. De behöriga myndigheternas informationsinsatser och övervakningen av den europeiska hamsterns beståndsutveckling kan emellertid bidra till att dess bon upptäcks i tid även på denna mark, så att man undviker att bona skadas eller förstörs. Genom informationsinsatserna uppmärksammas risken för att hamstern påverkas negativt, och övervakningen av den europeiska hamsterns bestånd kan bidra till att förekomsterna upptäcks i tid. Så snart det finns kända förekomster ska emellertid de lagstadgade skyddsåtgärderna, vilket kommissionen inte har invänt emot, förhindra att bona och de omgivande livsmiljöerna skadas till följd av byggåtgärder.

100. Detta skyddssystem mot negativ påverkan från stadsplaneringen förefaller principiellt sett vara tillräckligt. Vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet, den 6 augusti 2008, var det emellertid ännu ofullständigt. Den franska regeringen meddelade den 7 augusti 2008 att ett ZAP-område ännu inte hade godkänts samt att beslut ännu inte hade fattats angående de krav som ställs på projekt i återbosättningsområdet respektive kommunernas planering i den europeiska hamsterns historiska utbredningsområde. [48]

101. Utan dessa åtgärder hade det inte säkerställts att de lagstadgade skyddsbestämmelserna för den europeiska hamstern hade genomförts på ett systematiskt sätt. Ett sådant systematiskt genomförande krävs med tanke på dess dåliga bevarandestatus.

102. Därmed har Frankrike också åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 12.1 d i livsmiljödirektivet, eftersom de sammanhängande och samordnade åtgärderna av förebyggande karaktär som syftade till att skydda den europeiska hamstern mot negativ påverkan till följd av stadsplaneringsprojekt fortfarande var ofullständiga vid den aktuella tidpunkten.

48 — Bilaga 6 till klagandens inlaga, s. 91.

V — Rättegångskostnader

103. Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom kommissionen har bifallits på de flesta punkter, ska Frankrike förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

VI — Förslag till avgörande

104. Jag föreslår därför att domstolen meddelar följande dom:

”1. Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 12.1 d i direktiv 92/43/EEG om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, genom att

— de vidtagna jordbruksmiljöåtgärderna till förmån för den europeiska hamstern (*Cricetus cricetus*) endast omfattar 60 procent av denna arts bosättningsområde och inte avser förekomster utanför de prioriterade aktionszonerna respektive återbosättningsområdet,

— de vidtagna jordbruksmiljöåtgärderna till förmån för den europeiska hamstern inte räcker för att utveckla populationer med varaktig överlevnadsförmåga, och

— de sammanhängande och samordnade åtgärderna av förebyggande karaktär för att skydda den europeiska hamstern mot negativ påverkan till följd av stadsplaneringsprojekt fortfarande var ofullständiga vid den aktuella tidpunkten.

2. Republiken Frankrike ska ersätta rättegångskostnaderna.”