

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
SIEGBERT ALBER

fremsat den 27. juni 2002<sup>1</sup>

I — Indledning

II — De relevante retsregler

*Fugledirektivet*

1. Kommissionen har anlagt den foreliggende traktatbrudssag mod Den Franske Republik for tilsidesættelse af artikel 4, stk. 1, i direktiv 79/409/EØF om beskyttelse af vilde fugle<sup>2</sup> (herefter »fugledirektivet«). Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Franske Republik for det første ud fra en samlet betragtning ikke inden fristens udløb på tilstrækkelig måde har udlagt særligt beskyttede områder (herefter »SBO«), som ifølge de ovenfor nævnte bestemmelser burde have været udlagt. For det andet har Den Franske Republik navnlig ikke udlagt Plaine des Maures som SBO. (De omtvistede arealstørrelser er bl.a. opregnet i punkt 23, hhv. punkt 59).

2. I henhold til artikel 1, stk. 1, første punktum, vedrører fugledirektivet beskyttelsen af alle de fuglearter, som i vild tilstand har deres naturlige ophold på medlemsstaternes område i Europa, hvor traktaten finder anvendelse.

3. Fugledirektivets artikel 2 er affattet således:

»Medlemsstaterne træffer alle nødvendige foranstaltninger til at opretholde eller tilpasse bestanden af samtlige de i artikel 1 omhandlede arter på et niveau, som især imødekommer økologiske, videnskabelige og kulturelle krav og samtidig tilgodeser økonomiske og rekreative hensyn.«

1 — Originalsprog: tysk.

2 — Rådets direktiv af 2.4.1979 (EFT L 103 s. 1), sidst ændret ved Kommissionens direktiv 97/49/EF af 29.7.1997 (EFT L 223, s. 9).

4. Artikel 3 har følgende ordlyd:

»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. Beskyttelse, opretholdelse og genskabelse af biotoper og levesteder omfatter i første række følgende foranstaltninger:

- a) oprettelse af beskyttede områder
- b) vedligeholdelse og forvaltning i overensstemmelse med de økologiske krav af levesteder både i og uden for de beskyttede områder
- c) genskabelse af ødelagte biotoper
- d) oprettelse af nye biotoper.«

5. Artikel 4 vedrører de særlige beskyttelsesforanstaltninger, som især gælder for de i bilag I anførte fuglearter og for de trækfuglearter, der ikke er anført i dette bilag. I artiklen bestemmes følgende:

»1. For arter, som er anført i bilag I, træffes der særlige beskyttelsesforanstaltninger med hensyn til deres levesteder for at sikre, at de kan overleve og formere sig i deres udbredelsesområde.

I denne forbindelse tages der hensyn til:

- a) arter, der trues af udslettelse
- b) arter, der er følsomme over for bestemte ændringer af deres levesteder
- c) arter, der anses for sjældne, fordi bestanden er ringe eller den lokale udbredelse begrænset
- d) andre arter, der kræver speciel opmærksomhed på grund af deres levesteders særlige beskaffenhed.

Ved vurderinger i forbindelse hermed skal der tages hensyn til tendenser og variationer vedrørende bestandens størrelse.

4. [...]«

Medlemsstaterne udlægger som særligt beskyttede områder navnlig sådanne områder, som med hensyn til antal og udstrækning er bedst egnede til beskyttelse af disse arter, idet der tages hensyn til behovet for at beskytte arterne i det geografiske sø- og landområde, hvor dette direktiv finder anvendelse.

2. Under hensyn til beskyttelsesbehovene i det geografiske sø- og landområde, hvor dette direktiv finder anvendelse, træffer medlemsstaterne tilsvarende foranstaltninger med hensyn til regelmæssigt tilbagevendende trækfuglearter, som ikke er anført i bilag I, for så vidt angår de pågældende arters yngle-, fjerskifte- og overvintringsområder samt rasteområderne inden for deres trækruter. Med henblik herpå er medlemsstaterne i særlig grad opmærksomme på, at vådområderne, og især vådområder af international betydning, beskyttes.

3. Medlemsstaterne fremsender alle relevante oplysninger til Kommissionen, således at denne kan tage passende initiativer til den samordning, som er nødvendig, for at de i stk. 1 og 2 omhandlede områder kan udgøre et samlet hele, der imødekommer behovet for beskyttelse af de pågældende arter i det geografiske sø- og landområde, hvor dette direktiv finder anvendelse.

### III — De faktiske omstændigheder og den administrative procedure

6. To adskilte hændelsesforløb ligger til grund for den foreliggende traktatbrudssag. I en ved Kommissionen registreret sag nr. 97/2004 tilstillede Kommissionen den 23. april 1998 den franske regering en åbningsskrivelse vedrørende tilsidesættelse af fugledirektivets artikel 4, som den franske regering besvarede ved skrivelse af 13. november 1998. Kommissionen påtalte her, at de franske myndigheder ikke i tilstrækkeligt omfang havde udlagt SBO med hensyn til antal, udstrækning og artsdiversitet. I tidsrummet fra november 1998 til den 25. februar 2000 underrettede Den Franske Republik Kommissionen om udlægningen af otte nye særligt beskyttede områder. Ved skrivelse af 29. november 1999 oplyste det franske miljøministerium, at det i samarbejde med departementspræfekterne havde gjort sig særlige anstrengelser for at gennemføre fugledirektivet, og det påpegede samtidig, at det var nødvendigt at gennemføre Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7, herefter »naturtypedirektivet«) og at tage hensyn til jagtinteresser.

7. Da Kommissionen var af den opfattelse, at disse foranstaltninger ikke kunne

afkræfte de i åbningsskrivelsen indeholdte klagepunkterpunkter, tilstillede Kommissionen den 4. april 2000 den franske regering en begrundet udtalelse med en frist på to måneder til at efterkomme udtalelsen. Ved skrivelse af 13. april 2001 meddelte den franske regering, at der var udlagt yderligere to beskyttede områder på i alt 25 428 ha.

8. I sagen, der er registreret som nr. 92/4527, modtog Kommissionen en klage, der drejede sig om den trussel, som forskellige byggeprojekter udgjorde mod det beskyttede område Plaine des Maures, bl.a. projektet vedrørende fritidscenteret Bois de Bouis i Vidauban. Den 22. juni 1994 tilstillede Kommissionen den franske regering en åbningsskrivelse, hvori Den Franske Republiks tilsidesættelse af sine forpligtelser i henhold til fugledirektivets artikel 3 og 4 med hensyn til Plaine des Maures blev påtalt. Indtil 1997 fandt der en brevveksling sted mellem Kommissionen og den franske regering, hvorunder sidstnævnte gentagne gange udtrykte sin beredvillighed til at beskytte området Plaine des Maures.

9. Da Kommissionen var af den opfattelse, at Den Franske Republik på trods heraf ikke havde levet op til sine forpligtelser ifølge fugledirektivet med hensyn til Plaine des Maures, tilstillede Kommissionen den franske regering en begrundet udtalelse af 19. december 1997 med en frist på to måneder til at efterkomme udtalelsen. Ved

skrivelse af 5. november 1998 meddelte den franske regering, at der var udlagt et areal på 879 ha som SBO i Plaine des Maures. I undersøgelsen til kortlægning af vigtige fuglebeskyttelsesområder (ZICO<sup>3</sup>, herefter »VFO«) betegnes 7 500 ha af Plaine des Maures som særligt beskyttelsesværdigt område til beskyttelse af fugle.

10. Ved stævning af 11. maj 2001, registret på Domstolens Justitskontor den 16. maj 2001, har Kommissionen anlagt sag mod Den Franske Republik med påstand om,

— at det fastslås, at Den Franske Republik ikke har overholdt forpligtelserne i henhold til Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle og har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, idet den ikke på tilstrækkelig måde har udlagt særligt beskyttede områder, der er bedst egnede til at beskytte de arter af vilde fugle, som er anført i direktivets bilag I, samt af trækfugle, og idet den navnlig ikke har udlagt et tilstrækkeligt område i Plaine des Maures som særligt beskyttet område

— at Den Franske Republik betaler sagens omkostninger.

3 — Fransk forkortelse for *Zones Importantes pour la Conservation des Oiseaux en France*.

11. Den franske regering anerkender, at den skal udlægge yderligere beskyttede områder for at opfylde sine forpligtelser i henhold til fugledirektivets artikel 4, således som den allerede har gjort det ved at udlægge yderligere 3 658 ha af området Plaine des Maures. Alligevel anmoder den Domstolen om at fastslå, at medlemsstaternes forpligtelse i henhold til fugledirektivets artikel 4 ikke består i at udlægge alle de områder, der er opført i de af Kommissionen nævnte fortegnelser (som f.eks. VFO-fortegnelsen 1994 eller IBA-fortegnelsen 2000<sup>4</sup>), som SBO eller at skulle begrunde, at de ikke udlægges.

12. Jeg skal senere komme tilbage til parternes anbringender inden for rammerne af de juridiske spørgsmål, de rejser.

#### IV — Klagepunktet om manglende overholdelse af fugledirektivet

##### 1. Parternes argumenter

13. *Kommissionen* har gjort gældende, at fugledirektivets artikel 4 er blevet tilsidesat,

idet Den Franske Republik ikke i tilstrækkeligt omfang har udlagt SBO i bestemmelsens forstand, hverken hvad angår områdernes antal og udstrækning eller hvad angår deres artsdiversitet og ornitologiske kvalitet. Dette bestrides heller ikke af den franske regering, selv ikke efter at den i løbet af sagen har foretaget yderligere udlægninger, der dog efter Kommissionens opfattelse er marginale. Den 30. april 2001 var der kun udlagt 116 SBO, som omfattede et areal på kun 8 628 km<sup>2</sup>, hvilket svarer til 1,6% af landets areal. Undersøgelsen til kortlægning af vigtige fuglebeskyttelsesområder i Frankrig (VFO-fortegnelsen 1994, for nærmere oplysning om undersøgelsens rekvirent og forfattere, se punkt 34) udpeger 285 områder med et samlet areal på 44 200 km<sup>2</sup> som sådanne områder, hvilket svarer til 8,1% af landets areal. Dermed har Den Franske Republik indtil nu kun udlagt 40,7% af antallet og 18,2% af arealet af de i VFO-fortegnelsen 1994 anførte beskyttede områder. I sammenligning med alle andre medlemsstater indebærer det sammenlagt det mindste areal, der er reserveret til beskyttelsen af fugle, i forhold til landets samlede areal.

14. Under henvisning til VFO-fortegnelsen 1994 (og længere henne i sagen også til IBA-fortegnelsen 2000) anfører Kommissionen i detaljer, på hvilke områder der efter dennes opfattelse foreligger forsømmelser. Uden et videnskabeligt bevis på det modsatte er den franske regering forpligtet til at udlægge alle de områder, der står opført i VFO-fortegnelsen 1994 (henholdsvis i IBA-fortegnelsen 2000) som SBO. Dette fremgår af, at fugledirektivet ganske vist indrømmer medlemsstaten en vis

4 — Fortegnelsen »Important Bird Areas in the European Community«.

skønsmargen ved udlægningen, men at medlemsstaten skal overholde direktivets beskyttelsesformål og betingelser. Således skal den både kvantitativt og kvalitativt udlægge områder i tilstrækkeligt omfang og herved tage hensyn til de videnskabeligt påviste naturlige omstændigheder for at sikre de beskyttede arters overlevelse og formering. De bedste og mest ajourførte videnskabelige resultater herom findes i VFO-fortegnelsen 1994. IBA-fortegnelsen, der udkom i år 2000 og dermed er den nyeste videnskabelige fortegnelse, svarer, bortset fra syv beskyttede områder, som ikke længere står opført, fuldstændigt til VFO-fortegnelsen 1994, som Kommissionen har lagt til grund i den foreliggende sag, og hvis gyldighed for Den Franske Republik i øvrigt anerkendes af den franske regering i dennes svarskrift.

15. Den Franske Republiks påstand om, at VFO-fortegnelsen 1994 har karakter af en første og endnu ubestemt fortegnelse, modbevises af det faktum, at fortegnelsen, som det franske miljøministerium selv anfører i indledningen, er foretaget med henblik på at skaffe et solidt videnskabeligt grundlag for gennemførelsen af direktivet. Da den er blevet offentliggjort af det franske miljøministerium, er det ikke Kommissionen, men den franske regering selv, der i overensstemmelse med fugledirektivets kompetencefordeling har identificeret de områder, der er bedst egnede til beskyttelse af fugle.

16. Manglende overholdelse af fællesskabsretlige forpligtelser kan ifølge Domstolens faste praksis ikke begrundes med interne vanskeligheder, såsom at ressourcerne var bundet til udlægningen af Natura 2000-nettet, eller hensynet til jagtinteresser. Domstolen har også allerede fastslået, at det ikke er muligt at unddrage sig forpligtelsen til at udlægge beskyttede områder ved at træffe andre beskyttelsesforanstaltninger. Proportionalitetsprincippet er ifølge Kommissionen blevet tilgode-set.

17. Den *franske regering* har frem for alt henvist til, at den siden den 30. april 2001 har udlagt le massif de Fontainebleau med 28 086 ha som endnu et SBO og har udvidet det beskyttede område Pinail og Moulière-skoven med 4 326 ha og området Plaine des Maures med 3 658 ha til 4 700 ha, hvilket den 17. juli 2001 giver et samlet antal på 117 SBO, dvs. 41% af det i VFO-fortegnelsen 1994 påkrævede antal og 19% af det deri påkrævede areal. Alligevel indrømmer den franske regering, at der er behov for yderligere anstrengelser for at opfylde dens forpligtelser ifølge fugledirektivet, hvad den vil bestræbe sig på. Forsinkelserne ved gennemførelsen er imidlertid uundgåelige, når henses til, at forpligtelsen til at oprette Natura 2000-nettet ligeledes hidrører fra et direktiv, og til de nødvendige lovbestemte tilpasninger af jagttiderne.

18. Den franske regering er af den opfattelse, at Kommissionen overskrider sine

beføjelser og tilsidesætter subsidiaritets- og proportionalitetsprincippet, når den kræver, at alle de områder, der er anført i VFO-fortegnelsen 1994 og IBA-fortegnelsen 2000, skal udlægges som SBO. Dette er medlemsstaterne ikke forpligtet til i henhold til fugledirektivet, da det ligger inden for deres skønsebeføjelse at identificere de bedst egnede områder. Kommissionen kan selvfølgelig godt bebrejde en medlemsstat, at den samlet set har udlagt for få områder, eller at den åbenlyst ikke har udlagt de bedst egnede, men ikke, at den ikke har udlagt et bestemt område.

19. Dette fremgår ifølge den franske regering af Domstolens dom af 18. marts 1999, Kommissionen mod Frankrig (sag C-166/97, Sml. I, s. 1719), og af VFO-fortegnelsen 1994's karakter, der kun tegner et stærkt forenklet helhedsbillede, som staten ikke bør afvige alt for kraftigt fra i nedadgående retning. Hvad angår VFO-fortegnelsen 1994 har den nemlig ikke til formål at kortlægge de bedst egnede områder til beskyttelse af fugle. Af det forhold, at de franske myndigheder har arbejdet med fortegnelsen eller været med til at offentliggøre den, kan man ikke drage den slutning, at man har anerkendt dens bindende karakter. Fortegnelsens stærkt forenkede karakter ses også af, at der i fortegnelsen er optaget kulturlandskaber, som ikke kan anses for de bedst egnede til beskyttelse af fugle. Det ville være at gå for vidt, hvis man også skulle udlægge de 223 af de i alt 285 områder, som i VFO-fortegnelsen 1994 betegnes som »områder af stigende interesse for fuglebeskyttelse« og »af betydelig interesse«, hvilket allerede

kan udledes af, at der foreligger en prioritetsinddeling. Man må derfor rejse det spørgsmål, om det pågældende område faktisk kan tjene beskyttelsen af fugle i mærkbart omfang. Det må heller ikke overses, at 100 af de 116 fuglearter, der er nævnt i direktivets bilag I, bliver beskyttet i mindst ét SBO.

20. Den franske regering har endvidere gjort gældende, at hvert enkelt af de områder, som den har udlagt som SBO inden for et VFO, er den bedst egnede del heraf til beskyttelse af fugle. Følgelig må omfanget af udlægningen bedømmes på grundlag af antallet af de i fortegnelsen opførte VFO og ikke på grundlag af deres udstrækning. Det (procentuelle) forhold mellem de beskyttede områder og landets samlede areal er heller ikke noget egnet kriterium.

21. Udtrykket »navnlig« i artikel 4, stk. 1, tredje afsnit, viser, at også andre klassificeringer end dem i SBO ville kunne opfylde direktivets krav. Desuden må Kommissionen tage hensyn til proportionalitetsprincippet og til andre interesser.

## 2. *Stillingtagen*

22. Kommissionen har gjort gældende, at Den Franske Republik hverken i kvalitativ

eller kvantitativ henseende i tilstrækkeligt omfang har udlagt områder til SBO, der efter ornitologiske kriterier og på grundlag af pålidelige videnskabelige undersøgelser er de bedst egnede til beskyttelse af de pågældende arter. Kommissionen har i detaljer anført de pågældende områder, som både i den franske VFO-fortegnelse 1994 og i IBA-rapporten 2000 står opført som områder, der er kendetegnet som områder af betydning for beskyttelsen af vilde fuglearter.

sagen Kommissionen mod Nederlandene<sup>5</sup>, præmis 63:

»Når det kan antages, at en medlemsstat som SBO har udlagt lokaliteter, der i antal og samlet udstrækning er klart mindre end det antal lokaliteter og det samlede areal, der findes bedst egnet for beskyttelsen af de omhandlede arter, kan det således fastslås, at denne medlemsstat har tilsidesat sin forpligtelse i henhold til direktivets artikel 4, stk. 1.«

23. Afvigelsen mellem det antal, der var sat som mål, og det faktiske antal er temmelig stor, selv om man kun betragter VFO-fortegnelsen 1994 som en grov målestok: I forhold til de 285 områder, der i fortegnelsen er benævnt som områder af betydning for beskyttelsen af fugle (VFO) med et samlet areal på 44 200 km<sup>2</sup> og en andel på 8,1% af landets areal, har Den Franske Republik udlagt 116 SBO med et areal på 8 628 km<sup>2</sup>, hvilket svarer til 1,6% af landets areal.

25. Hvis man på baggrund af, at Kommissionen forventer, at Den Franske Republik udlægger alle de VFO, der er opført i VFO-fortegnelsen 1994 eller i IBA-rapporten 2000, som SBO, ønsker at fastslå den nøjagtige grad af Den Franske Republiks traktatbrud, kræver det en undersøgelse af de konkrete forpligtelser, som fugledirektivet pålægger medlemsstaterne.

24. Den franske regering har ikke bestridt disse tal og har indrømmet ikke i tilstrækkeligt omfang at have klassificeret områder som SBO, hverken hvad angår udstrækning eller antal. Dermed skulle man allerede på denne baggrund kunne fastslå det traktatbrud, som Kommissionen har nedlagt påstand om, sådan som Domstolen tidligere har fastslået i dom af 19. maj 1998 i

26. Det første spørgsmål er, om der med udtrykket »navnlig« (»[...] udlægger som særligt beskyttede områder *navnlig* sådanne områder, som [...] er bedst egnede til beskyttelse«) i artikel 4, stk. 1, sidste afsnit, også indføres en anden klassificering end klassificeringen i SBO, sådan som den

<sup>5</sup> — Sag C-3/96, Sml. I, s. 3031.



franske regering gør gældende. I sagen Kommissionen mod Nederlandene har Domstolen fastslået følgende i præmis 55-58:

dettes artikel 3 er bestemt, at beskyttelse, opretholdelse og genskabelse af biotoper og levesteder i første række omfatter foranstaltninger som f.eks. oprettelse af beskyttede områder.

»Det bemærkes for det første, at direktivets artikel 4, stk. 1, i modsætning til, hvad Kongeriget Nederlandene gør gældende, pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til som SBO at udlægge områder, som med hensyn til antal og udstrækning er bedst egnede til beskyttelse af de i bilag I nævnte arter, og at denne forpligtelse ikke kan opfyldes ved vedtagelse af andre særlige beskyttelsesforanstaltninger.

I øvrigt opstår der, som generaladvokaten har anført i punkt 33 i forslaget til afgørelse, såfremt medlemsstaterne kan undlade at opfylde forpligtelsen til at udlægge SBO, når de finder, at andre særlige beskyttelsesforanstaltninger i tilstrækkeligt omfang kan sikre, at de i bilag I nævnte arter kan overleve og yngle, en fare for, at målsætningen om oprettelse af et samlet hele af SBO som omhandlet i direktivets artikel 4, stk. 3, ikke kan realiseres.«

Efter Domstolens fortolkning af denne bestemmelse skal en medlemsstat nemlig, når de omhandlede arter er til stede på dens område, for dem bl.a. fastlægge SBO (jf. dom af 17.1.1991, sag C-334/89, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 93, præmis 10).

27. Hermed har Domstolen allerede fastslået, at artikel 4 kræver af medlemsstaterne, at de udlægger SBO, hvilket ikke kan opnås ved gennemførelse af andre beskyttelsesforanstaltninger eller indførelse af andre klassificeringer end klassificeringen i SBO.

En sådan fortolkning af udlægningsforpligtelsen er i øvrigt i overensstemmelse med de specielt målrettede og særlig udbyggede bestemmelser om beskyttelse, som direktivets artikel 4 indeholder, navnlig for de i bilag I nævnte arter (jf. dom af 11.7.1996, sag C-44/95, Royal Society for the Protection of Birds, Sml. I, s. 3805, præmis 23), og det så meget mere som det for samtlige af direktivet omfattede arter i

28. På denne måde mister udtrykket »navnlig« heller ikke sin juridiske betydning. Udtrykket skal for det første fortolkes således, at medlemsstaterne er forpligtet til at træffe netop denne foranstaltning for at beskytte levestederne for de i bilag I anførte arter. Dette fremgår af en sammenligning

med direktivets artikel 3, stk. 2, ifølge hvilken der for alle fuglearter, dvs. ikke blot for de i bilag I anførte, kan træffes andre beskyttelsesforanstaltninger, såsom oprettelse af nye biotoper, ved siden af etableringen af SBO.

tivet andetsteds nævnte kriterier, der forpligter medlemsstaten, når den udøver sit skøn. Herom har Domstolen allerede i sin dom af 2. august 1993 i sag en Kommissionen mod Spanien<sup>6</sup>, præmis 26, fastslået:

29. Derudover skal udtrykket forstås således, at en medlemsstat ud over de bedst egnede områder på frivillig basis kan udlægge yderligere områder til SBO.

»Ganske vist er det sandt, at medlemsstaterne har et vist skøn, når de skal fastlægge særligt beskyttede områder, men udlæggelsen af disse områder er ikke desto mindre underkastet visse ornitologiske kriterier, der er fastlagt i direktivet, nemlig på den ene side, at der skal forefindes fugle, som er anført i bilag I, og på den anden side, at levestedet skal have status som vådområde.«

30. Endvidere er spørgsmålet om, efter hvilke kriterier kvaliteten og antallet af de beskyttede områder skal udlægges, bestridt mellem parterne. Fugledirektivet kræver i artikel 4, at »sådanne områder, som med hensyn til antal og udstrækning er bedst egnede til beskyttelse af disse arter«, udlægges som SBO. Dermed rummer denne forpligtelse på den ene side en vis skønsmargin, da det tilkommer medlemsstaterne at udlægge områder som beskyttede områder. På den anden side skal det være de arealer, der med hensyn til antal og udstrækning er *bedst egnede* til beskyttelse af disse arter (dermed menes de i bilag I nævnte arter). Det drejer sig hermed om et upræcist juridisk begreb, der må udfyldes ved fortolkning, idet direktivet ikke definerer begrebet noget andet sted eller tillægger det betydning gennem en bestemt videnskabelig kilde.

32. Denne retspraksis har Domstolen videreført i dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene, præmis 60-62:

»I øvrigt må det fastslås, at selv om medlemsstaterne har et vist skøn ved valget af SBO, skal fastlæggelsen af disse områder ske på grundlag af en række ornitologiske kriterier, der er fastlagt i direktivet (jf. dom af 2.8.1993, sag C-355/90, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 4221, præmis 26).

31. Der skal i denne sammenhæng tages hensyn til direktivets formål og de i direk-

<sup>6</sup> — Sag C-355/90, Sml. I, s. 4221.

Heraf følger, at det skøn, som medlemsstaterne har ved valget af de områder, der er bedst egnede til at blive udlagt som SBO, ikke vedrører hensigtsmæssigheden af som SBO at udlægge de områder, der efter ornitologiske kriterier findes bedst egnede, men alene anvendelsen af disse kriterier i forbindelse med afgørelsen af, hvilke områder der er de bedst egnede, når det gælder beskyttelsen af de i bilag I til direktivet nævnte arter.

Medlemsstaterne skal følgelig som SBO udlægge alle de områder, der efter ornitologiske kriterier findes bedst egnede for beskyttelsen af de omhandlede arter.«

33. For at kunne løse disse opgaver har både medlemsstaternes regeringer — ved den udvælgelse af de bedst egnede områder, som de ifølge ovennævnte er forpligtet på — og Kommissionen — ved overvågningen af de foranstaltninger, medlemsstaterne har truffet (fugledirektivets artikel 12) og ved den samordning, som er nødvendig for at skabe en sammenhængende helhed (artikel 4, stk. 3) — brug for en videnskabeligt funderet analyse af de naturlige forudsætninger i hver enkelt medlemsstat for at kunne anvende de nævnte ornitologiske kriterier.

34. Denne funktion kan de af Kommissionen påberåbte VFO-fortegnelse 1994 og

IBA-rapporten 2000 udfylde. Det er ubestridt, at VFO-fortegnelsen 1994, der kun gælder for den franske stats territorium, blev udarbejdet på foranledning af det franske miljøministerium med henblik på gennemførelsen af fugledirektivet og offentliggjort af dette ministerium i samarbejde med ornitologiske eksperter. IBA-rapporten 2000 blev i forbindelse med gennemførelsen af fugledirektivet udarbejdet på foranledning af Kommissionen. I denne fortegnelse fandt videnskabsmænd fra hele Europa på grundlag af internationalt anerkendte kriterier frem til de områder, der er vigtige for beskyttelsen af fugle, og den foreligger nu i sin fjerde reviderede udgave. Dens pålidelighed med hensyn til en detaljeret videnskabelig analyse fremgår også af, at syv områder i Frankrig, som siden 1994 har mistet deres betydning for beskyttelsen af fugle, eksempelvis ikke længere står opført der.

35. Allerede i dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene, præmis 68-70, vedrørende forløberen for IBA-fortegnelsen 2000 har Domstolen fremhævet disse fortegnelsers praktiske betydning, også for Domstolens egen virksomhed:

»I denne forbindelse bemærkes, at IBA 89 giver en fortegnelse over områder af større betydning for beskyttelsen af vilde fugle i Fællesskabet, der er blevet udarbejdet til brug for det kompetente generaldirektorat i Kommissionen af Den Europæiske Gruppe for Beskyttelse af Fugle og Levesteder i samarbejde med Det Internationale Råd for

Fuglebeskyttelse og sagkyndige fra Kommissionen.

opfylde den bevisbyrde, der påhviler den i en traktatbrudssag, uden at medlemsstaten ville have nogen mulighed for at forsvare sig.

Imidlertid findes efter den foreliggende sags omstændigheder det eneste dokument, der indeholder videnskabelige oplysninger, på grundlag af hvilke det kan afgøres, om den sagsøgte stat har opfyldt sin forpligtelse til som SBO at udlægge de områder, som med hensyn til antal og udstrækning er bedst egnede til beskyttelse af fredede arter, at være IBA 89.

37. Domstolen har tidligere haft lejlighed til at tage stilling til dette spørgsmål og nåede her til et ganske nuanceret resultat. I dommen af 18. marts 1999 i sagen Kommissionen mod Frankrig<sup>7</sup>, fastslås følgende i præmis 40-42:

[...]

»Ifølge fast retspraksis påhviler det i medfør af traktatens artikel 169 Kommissionen under en traktatbrudssag at godtgøre, at det hævdede traktatbrud foreligger, samt at fremlægge de oplysninger for Domstolen, som er nødvendige for, at denne kan efterprøve, om der foreligger et traktatbrud (jf. bl.a. dom af 25.5.1982, sag 96/81, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. s. 1791, præmis 6, og af 23.10.1997, sag C-157/94, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 5699, præmis 59).

Det må derfor fastslås, at denne fortegnelse, [...] i den foreliggende sag, på grund af sin anerkendte videnskabelige værdi, kan anvendes af Domstolen som grundlag for vurderingen af, i hvilket omfang Kongeriget Nederlandene har opfyldt sin forpligtelse til at udlægge SBO.«

[...]

36. Den videnskabelige værdi af undersøgelserne bliver da heller ikke draget i tvivl af den franske regering. Den bestrider kun deres bevisværdi for traktatbrudssagen. Dermed rejser der sig det spørgsmål, om den blotte omstændighed, at et område dukker op som VFO eller IBA i en videnskabelig fortegnelse, gør det til et område, der med nødvendighed skal udlægges som SBO, således som Kommissionen synes at kræve. Konsekvensen heraf ville være, at Kommissionen kunne nøjes med at henvise til de pågældende fortegnelser for at

Det må herved fastslås, at den omstændighed alene, at den pågældende lokalitet er blevet optaget i VFO-fortegnelsen, ikke beviser, at den skulle udlægges som SBO. Som fremhævet af den franske regering, der ikke på dette punkt er blevet imødegået af

<sup>7</sup> — Dommen nævnt i punkt 19.

Kommissionen, udgør denne fortegnelse blot en første anslået registrering af de ornitologiske værdier og omfatter miljømæssigt mangeartede, undertiden beboede områder, der ikke alle har en sådan ornitologisk værdi, at de med hensyn til antal og udstrækning må anses for de bedst egnede til beskyttelse af fuglene.«

38. I dommen i sagen Kommissionen mod Nederlandene fastslås herom følgende i præmis 69 og 70:

»Imidlertid findes efter den foreliggende sags omstændigheder det eneste dokument, der indeholder videnskabelige oplysninger, på grundlag af hvilke det kan afgøres, om den sagsøgte stat har opfyldt sin forpligtelse til SBO at udlægge de områder, som med hensyn til antal og udstrækning er bedst egnede til beskyttelse af fredede arter, at være IBA 89. *Situationen ville have været en anden*, såfremt Kongeriget Nederlandene havde fremlagt videnskabeligt bevismateriale, på grundlag af hvilket det kunne påvises, at den omhandlede forpligtelse kunne opfyldes ved som SBO at udlægge områder, som med hensyn til antal og samlet udstrækning var mindre end de i IBA 89 angivne.

Det må derfor fastslås, at denne fortegnelse, der ganske vist *ikke er retligt bindende* for de berørte medlemsstater [...]«<sup>8</sup>.

39. Den omstændighed, at et bestemt område står opført i en videnskabelig fortegnelse som VFO-fortegnelsen 1994 eller IBA-fortegnelsen 2000 beviser således ikke i sig selv, at Den Franske Republik med nødvendighed skal udpege det til SBO. Bevisværdien af disse rapporter er altså ikke uigendrivelig. På grund af deres videnskabelige værdi har fortegnelserne dog i første omgang formodningen for sig. Fortegnelserne beskriver, med forbehold for andre videnskabelige beviser, de områder, som med hensyn til antal og udstrækning er bedst egnede til beskyttelse af arterne i den i fugledirektivets artikel 4 anvendte betydning.

40. Skulle medlemsstaten ønske at fravige denne standard og støtte ret på en efter dennes opfattelse større videnskabelig indsigt eller inddrage yderligere aspekter, påhviler det medlemsstaten at fremlægge andre videnskabelige bevismidler, der tilbageviser formodningen for, at fortegnelserne er rigtige, og som kan bevise, at medlemsstaten har mulighed for at vælge et andet på dets territorium beliggende område, der ligeledes opfylder kravene i fugledirektivets artikel 4, stk. 1.

41. Denne bevisførelse, der udtrykkeligt kræves, kan medlemsstaten heller ikke fritages for med henvisning til subsidiaritets- og proportionalitetsprincippet. Fugledirektivet har gennemført subsidiaritetsprincippet, for så vidt det er medlemsstaterne, der udpeger de områder inden for deres territorium, der er bedst egnede til beskyttelse af arterne, idet de også bedre

8 — Mine fremhævelser.

end Kommissionen kan konstatere, hvilke af de i bilag I opførte fuglearter der findes på deres område. Helt i overensstemmelse med dette princip støtter Kommissionen med VFO-fortegnelsen 1994 ret på en ornitologisk fortegnelse, som det franske miljøministerium selv har været med til at udgive.

42. På fællesskabsplan påhviler det derimod Kommissionen at føre kontrol med overholdelsen af de forpligtelser, der hidrører fra fugledirektivet, og med den samordning, som er nødvendig for at skabe et sammenhængende net af beskyttede områder, da dette ikke kan varetages bedre på medlemsstatsplan. Ved varetagelsen af disse opgaver kan Kommissionen kun falde tilbage på de internationalt anerkendte videnskabelige resultater, som findes i de ornitologiske fortegnelser. Hvis Kommissionen skal tage hensyn til nyere viden eller til andre interesser end beskyttelsen af fugle, er den henvist til, at medlemsstaten i detaljer redegør for, hvilke videnskabelige resultater denne har lagt til grund, og hvorledes denne i praksis har foretaget en afvejning af de andre interesser over for fugledirektivets formål.

43. På dette punkt har Domstolen i dom af 9. november 1999 i sagen Kommissionen mod Italien<sup>9</sup> fastslået, at det påhviler medlemsstaterne — der herved må samarbejde loyalt for at opfylde de forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne i henhold

til EF-traktatens artikel 5 (nu artikel 10 EF) — at lade Kommissionen udførelsen af den generelle opgave at påse, at traktatens bestemmelser og de bestemmelser, som med hjemmel i den træffes af institutionerne, gennemføres.

44. Lykkes det på denne måde medlemsstaten at fremlægge beviser mod retningslinjerne i de senest opdaterede ornitologiske fortegnelser, bliver det afgørende, om Kommissionen tager til genmæle herimod. Hvis Kommissionen ikke gør dette, eller hvis den hertil nødvendige fortsatte sagkyndige undersøgelse ikke fører til det resultat, Kommissionen tilstræber, kan et traktatbrud ikke fastslås, eftersom det påhviler Kommissionen at bevise et sådant.

45. Det skal derfor undersøges, om Den Franske Republiks anbringender kan anses for berettigede.

46. Det er allerede anført, at VFO-fortegnelsen 1994 og IBA-fortegnelsen 2000 på grund af deres tilblivelseshistorie og deres formål ikke kun omfatter en første registrering af de ornitologiske rigdomme. Dette kan heller ikke udledes af det i punkt 37 citerede uddrag fra Domstolens dom i sagen Kommissionen mod Frankrig,

<sup>9</sup> — Sag C-363/97, Sml. I, s. 7773, præmis 85.

eftersom Domstolen i denne sag ikke fremkom med nogen udtalelse herom, men kun gengav den franske regerings argumentation, som ikke på dette tidspunkt var blevet imødegået af Kommissionen.

ikke er blevet udlagt som beskyttede områder, kan ikke være en videnskabelig forklaring på dette synspunkt. Betegnelserne »stor« og »betydelig« får en særlig betydning i betragtning af, at et stadigt svindende antal af egnede levesteder gør de pågældende områder beskyttelsesværdige i lyset af direktivets formål.

47. Fortegnelsernes retningslinjer afkræftes ikke af henvisningen til, at også kulturlandskaber — der ifølge den af parterne anførte passus på side 51 i fortegnelsen ikke kan yde noget afgørende bidrag til beskyttelsen af fugle — i VFO-fortegnelsen 1994 er blevet klassificeret som VFO. Denne passus skal fortolkes således, at forskellige påvirkninger forårsaget af mennesker har medført, at områdernes kvalitet med hensyn til beskyttelse af fugle er faldet, hvilket allerede er anført i betragtningerne til fugledirektivet. Eftersom der nu ikke forefindes noget kvalitativt bedre område, er det nødvendigt for en vis del også at inddrage kulturlandskaber som beskyttede områder for at kunne gennemføre beskyttelsen af fugle i overensstemmelse med direktivet.

49. Kravene til en begrundelse opfyldes heller ikke ved, at den franske regering generelt gør gældende, at alle de områder, som den ikke har udlagt, men som står opført i VFO-fortegnelsen 1994, er af ringe til middelmådig ornitologisk interesse. Som nævnt omfatter direktivets beskyttelsesformål både områder af mindre interesse og områder af allerstørste betydning. På en vis måde modsiger den franske regering sig selv, når den gang på gang meddeler udlægningen af nye eller udvidede SBO, hvilket ikke ville være nødvendigt, hvis disse områder ikke var af stigende ornitologisk interesse.

48. Den franske regerings samlede vurdering af, at områder, som kun tillægges en stor eller betydelig interesse for beskyttelsen af fugle, ikke behøver at udlægges som beskyttede områder, kan ikke tages til følge. Det drejer sig nu engang om 223 af de 285 af de i VFO-fortegnelsen 1994 nævnte områder af betydning for beskyttelsen af fugle. At syv af disse områder rent faktisk ikke længere har nogen betydning for beskyttelsen af fugle, fordi de i syv år

50. Henvisningen til de problemer, der er forbundet med jagt, kan ikke begrunde undladelsen af udlægningerne, eftersom den franske regering ikke har forklaret, hvordan den ved en afvejning af de forskellige interesser på retmæssig vis er nået frem til at give jagtudøvelsen forrang frem for beskyttelsen af fugle.

51. Det samme gælder for de førnævnte vanskeligheder ved den samtidige gennemførelse af fugledirektivet og naturtypedirektivet. For ifølge Domstolens faste praksis kan en medlemsstat ikke påberåbe sig interne forvaltningstekniske vanskeligheder som begrundelse for et traktatbrud.

## V — Klagepunktet vedrørende Plaine des Maures

### 1. Parternes argumenter

52. Den franske regering har ikke anført yderligere krav, der skal tages hensyn til.

53. Til forskel fra sagen Kommissionen mod Frankrig, i hvilken den franske regering fremlagde en undersøgelse fra det nationale naturhistoriske museum, har den heller ikke forelagt nogen videnskabelig rapport, der modsiger VFO-fortegnelsen 1994.

54. En medlemsstat er altså ikke i sig selv forpligtet til altid at udlægge alle de i de ornitologiske fortegnelser nævnte arealer som SBO. I den foreliggende sag har Den Franske Republik imidlertid intet substantielt fremført til støtte for, at der ikke er begået traktatbrud. Derfor bør Kommissionens påstand tages til følge.

55. Kommissionen har kritiseret Den Franske Republik for ikke at have udlagt et tilstrækkelig stort beskyttet område i Plaine des Maures. Selv med de i alt 4 537 ha, der er blevet udlagt frem til juli 2001, mangler der stadig 2 963 ha, for at alle de i VFO-fortegnelsen 1994 opførte områder er udlagt. Kommissionen har i tilstrækkelig grad begrundet sit klagepunkt.

56. Den franske regering mener, at det andet klagepunkt bør afvises fra realitetsbehandling på grund af en manglende selvstændig begrundelse. Den er af den opfattelse, at det delområde af Plaine des Maures, som den i mellemtiden har udlagt som SBO, er stort nok til at opfylde dens forpligtelser i henhold til fugledirektivet. Som den allerede har anført i forbindelse med det første klagepunkt, kan Kommissionen ikke kræve, at retningslinjerne i fortegnelsen omsættes ned til mindste detalje. Den franske regering har gjort gældende, at det område, der endnu ikke er udlagt, omfatter kulturlandskaber, som åbenbart ikke er egnede til beskyttelse af fugle.



## 2. Stillingtagen

57. Da Den Franske Republik har rejst formalitetsindsigelse, skal denne først behandles. Vedrørende spørgsmålet om Plaine des Maures har Kommissionen indledt en selvstændig procedure med sagsnummer A/92/4527. Denne blev efterfulgt af en forskriftsmæssig traktatbrudssag i henhold til artikel 226 EF, i hvilken Kommissionen først tilstillede den franske regering en åbningsskrivelse og derpå den 19. december 1997 en begrundet udtalelse, hvori den påtalte den utilstrækkelige udlægning af Plaine des Maures. Som retligt grundlag anførte Kommissionen både fugledirektivet og de oplysninger, der dokumenterer den utilstrækkelige udlægning. Under den administrative procedure har Den Franske Republik på grundlag af disse konkrete klagepunkter — efter udløbet af den i den begrundede udtalelse angivne frist — delvis opfyldt sine forpligtelser, hvilket ikke havde været muligt, hvis klagepunktet havde været upræcis. Også stævningen lever op til den af Domstolen i dom af 13. december 1990 i sagen Kommissionen mod Grækenland påkrævede korte fremstilling af søgsmålsgrundene, med en detaljeret angivelse af de klagepunkter, som Domstolen skal tage stilling til, og en kort angivelse af de retlige og faktiske forhold<sup>10</sup>. Dette klagepunkt skal således ikke afvises på grund af manglende begrundelse.

58. Eftersom sagen kan realitetsbehandles, og da Kommissionen opretholder stævning-

gen trods den franske regerings opfordring til at trække den tilbage, skal det afgøres, om Den Franske Republik har udlagt området Plaine des Maures i et utilstrækkeligt omfang. På tidspunktet for udløbet af den i den begrundede udtalelse angivne frist den 19. februar 1998 havde Den Franske Republik end ikke udlagt de første 879 ha, hvilket først skete den 5. november 1998. Da en eventuel afhjælpning af traktatbruddet, efter udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, ikke har indflydelse på sagens realitetsbehandling<sup>11</sup>, er det ikke afgørende for at fastslå traktatbruddet, om Den Franske Republik i mellemtiden har udlagt yderligere områder.

59. Men heller ikke de senere foretagne udlægninger på i alt 4 537 ha opfylder fugledirektivets krav om at udlægge de i antal og udstrækning bedst egnede områder. VFO-fortegnelsen 1994 fastsætter for Plaine des Maures et SBO på 7 500 ha. For så vidt er det derfor tilstrækkeligt at henvise til det, der er anført vedrørende første klagepunkt. Den Franske Republik har nemlig ikke fremført nogen oplysninger til støtte for sin generelle påstand om, at det areal, den har udlagt, og som kun udgør 60% af det i VFO-fortegnelsen 1994 angivne areal, skulle omfatte den del, der er bedst egnet til beskyttelse af arterne, mens resten vedrører uegnede kulturlandskaber.

10 — Sag C-347/88, Sml. I, s. 4747, præmis 28.

11 — Domstolens dom af 15.3.2001, sag C-147/00, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 2387, præmis 26.

60. Den Franske Republik har således heller ikke på dette punkt opfyldt sine forpligtelser i henhold til fugledirektivets artikel 4, og den af Kommissionen nedlagte påstand skal derfor tages til følge i sin helhed.

#### VI — Sagens omkostninger

61. Kommissionen har endvidere nedlagt påstand om, at Den Franske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger. I medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom.

#### VII — Forslag til afgørelse

62. På grundlag af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

- 1) Den Franske Republik har tilsidesat de forpligtelser, som påhviler den i henhold til Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle, og sine forpligtelser i henhold til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, idet den ikke har udlagt de områder som særligt beskyttede områder, der er bedst egnede til at beskytte de vilde fuglearter, som er anført i direktivets bilag I, samt trækfuglearter, og idet den navnlig ikke har udlagt et tilstrækkeligt stort areal i Plaine des Maures.
- 2) Den Franske Republik betaler sagens omkostninger.