

ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

9 juni 2011 *

In zaak C-383/09,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG, ingesteld op 25 september 2009,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door O. Beynet en D. Recchia als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Franse Republiek, vertegenwoordigd door G. de Bergues en S. Menez als gemachtigden,

verweerster,

* Procestaal: Frans.

wijst HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: J.-C. Bonichot, kamerpresident, K. Schiemann, L. Bay Larsen (rapporteur), A. Prechal en E. Jarašiūnas, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,
griffier: C. Strömholm, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 21 oktober 2010,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 20 januari 2011,

het navolgende

Arrest

- 1 De Europese Commissie verzoekt het Hof vast te stellen dat de Franse Republiek, door geen maatregelenpakket vast te stellen waardoor de soort *Cricetus cricetus* (hamster) strikt kan worden beschermd, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 12, lid 1, sub d, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB L 206, blz. 7), zoals gewijzigd bij richtlijn 2006/105/EG van de Raad van 20 november 2006 (PB L 363, blz. 368, hierna: „habitatrichtlijn”).

Toepasselijke bepalingen

- 2 De habitatrichtlijn heeft, zoals blijkt uit de derde overweging van de considerans ervan, het behoud van de biologische diversiteit tot hoofddoel.
- 3 Artikel 1, sub a tot en met sub i, van deze richtlijn bepaalt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

- a) *instandhouding*: een geheel van maatregelen die nodig zijn voor het behoud of herstel van natuurlijke habitats en populaties van wilde dier- en plantensoorten in een gunstige staat van instandhouding als bedoeld in de letters e en i;

[...]

- g) *soorten van communautair belang*: soorten die op het in artikel 2 bedoelde grondgebied:
 - i) bedreigd zijn, uitgezonderd de soorten waarvan het natuurlijke verspreidingsgebied slechts een marginaal gedeelte van dat grondgebied beslaat en die in het west-palearctische gebied niet bedreigd of kwetsbaar zijn

of

- ii) kwetsbaar zijn, dat wil zeggen waarvan het waarschijnlijk wordt geacht dat zij in de naaste toekomst bij voortbestaan van de bedreigende factoren zullen overgaan naar de categorie van bedreigde soorten

of

- iii) zeldzaam zijn, dat wil zeggen waarvan de populaties van kleine omvang zijn en die, hoewel zij momenteel noch bedreigd noch kwetsbaar zijn, in die situatie dreigen te komen. Deze soorten leven in geografische gebieden die van beperkte omvang zijn, of zijn over een grotere oppervlakte versnipperd

of

- iv) endemisch zijn en bijzondere aandacht vereisen wegens het specifieke karakter van hun habitat en/of de potentiële gevolgen van hun exploitatie voor hun staat van instandhouding.

Deze soorten zijn of kunnen worden opgenomen in bijlage II en/of IV of V;

[...]

- i) *staat van instandhouding van een soort*: het effect van de som van de invloeden die op de betrokken soort inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de verspreiding en de grootte van de populaties van die soort op het in artikel 2 bedoelde grondgebied;

De „staat van instandhouding” wordt als „gunstig” beschouwd wanneer:

- uit populatiedynamische gegevens blijkt dat de betrokken soort nog steeds een levensvatbare component is van de natuurlijke habitat waarin hij voorkomt, en dat vermoedelijk op lange termijn zal blijven

en

- het natuurlijke verspreidingsgebied van die soort niet kleiner wordt of binnen afzienbare tijd lijkt te zullen worden

en

- er een voldoende grote habitat bestaat en waarschijnlijk zal blijven bestaan om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden”.

4 Artikel 2, lid 2, van de habitatrichtlijn bepaalt dat de op grond van deze richtlijn genomen maatregelen beogen de natuurlijke habitat en de wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen.

5 De hamster (*Cricetus cricetus*) behoort tot de in bijlage IV, sub a, van de habitatrichtlijn opgenomen soorten. Deze bijlage heeft met name betrekking op de diersoorten „van communautair belang die strikt moeten worden beschermd”.

6 Artikel 12, lid 1, van de habitatrichtlijn luidt:

„De lidstaten treffen de nodige maatregelen voor de instelling van een systeem van strikte bescherming van de in bijlage IV, sub a, vermelde diersoorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied, waarbij een verbod wordt ingesteld op:

- a) het opzettelijk vangen of doden van in het wild levende specimens van die soorten;
- b) het opzettelijk verstoren van die soorten, vooral tijdens de perioden van voortplanting, afhankelijkheid van de jongen, overwintering en trek;
- c) het opzettelijk vernielen of rapen van eieren in de natuur;
- d) de beschadiging of de vernieling van de voortplantings- of rustplaatsen.”

Feiten en precontentieuze procedure

- 7 De Commissie werd bij wege van een klacht op de hoogte gebracht van de staat van instandhouding van de hamster in de Elzas. Tijdens een bijeenkomst op 15 januari 2007 heeft zij de Franse autoriteiten van deze klacht op de hoogte gebracht.

- 8 Deze laatsten hebben bij nota's van 15 februari en van 14 september 2007 hun opmerkingen in dit verband gestuurd. Bij deze nota's hebben zij de Commissie in kennis gesteld van de in het kader van het actieplan voor de instandhouding van de betrokken soort getroffen maatregelen voor de periode van 2007 tot 2011.
- 9 Bij ingebrekestelling van 23 oktober 2007 heeft de Commissie aangegeven dat de telling van de hamster aan het licht bracht dat deze soort op zeer korte termijn met volledig uitsterven was bedreigd en heeft zij de Franse Republiek verzocht om in dit verband haar opmerkingen in te dienen.
- 10 Bij brieven van 24 december 2007 en van 11 maart 2008 hebben de Franse autoriteiten de reeds genomen beschermingsmaatregelen uiteengezet en tevens deze welke met het oog op de instandhouding van de betrokken soort waren voorzien.
- 11 Bij brief van 5 juni 2008 heeft de Commissie een met redenen omkleed advies tot de Franse Republiek gericht, waarin zij aanvoerde dat deze lidstaat, door geen maatregelenpakket vast te stellen dat een strikte bescherming van de hamster mogelijk maakt, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 12, lid 1, sub d, van de habitatrichtlijn. Derhalve heeft de Commissie de Franse Republiek uitgenodigd de nodige maatregelen te nemen om aan dit met redenen omkleed advies te voldoen binnen een termijn van twee maanden vanaf de betekening ervan.
- 12 In haar antwoord op het met redenen omklede advies heeft de Franse Republiek herinnerd aan de moeilijkheden van geografische aard die de mogelijkheden tot bescherming van de hamster beperken. Zij heeft echter ook aangegeven dat in 2008 op een gedeelte van het grondgebied van de Elzas een einde aan de daling in het aantal van deze soort was waargenomen. Daarenboven heeft deze lidstaat de Commissie in kennis gesteld van de vooruitgang van de maatregelen, die in het kader van het actieplan voor de jaren 2007-2011 waren getroffen met het oog op de instandhouding van deze soort.

- 13 Van mening dat de door de Franse Republiek gevolgde werkwijze voor de instandhouding van deze soort ontoereikend was, heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

Het beroep

Argumenten van partijen

- 14 De Commissie voert aan dat de hamstersoort in de Elzas met uitsterven bedreigd is. De telling zou immers een aanzienlijke daling van de soort aan het licht brengen in de periode tussen 2001 en 2007. Deze daling zou worden veroorzaakt door de verstedelijking en de evolutie van de landbouwpraktijken.
- 15 De door de Franse Republiek getroffen maatregelen zouden ontoereikend zijn en zouden geen verbod hebben ingesteld op de aantasting van de voortplantings- of rustplaatsen van de betrokken soort. Een van de voornaamste redenen van deze ontoereikendheid, die zowel betrekking heeft op de maatregelen inzake verstedelijking als op de agrarische maatregelen, zou de te beperkte omvang van het grondgebied zijn, in het bijzonder van de prioritaire actiegebieden (hierna: „ZAP”) en van het „herkolonisatiegebied” waarop deze maatregelen betrekking hadden. Bovendien zouden de maatregelen zelf ontoereikend zijn. Zo zou het streefcijfer van 22% voor de hamster gunstige teelten in de ZAP slechts zijn bereikt in een van de drie bestaande ZAP. Bovendien zou het actieprogramma betreffende de beperking van de verontreiniging door nitraten voor de jaren 2008 tot 2010 ontoereikend zijn. Ten slotte zouden de mogelijkheden tot verstedelijking in het „herkolonisatiegebied” onvoldoende zijn ingeperkt.
- 16 De Franse Republiek voert aan dat de door haar getroffen maatregelen een coherent en evenredig geheel vormen, afgestemd op de doelstelling van de strikte bescherming

van de hamster, overeenkomstig de eisen van de habitatrichtlijn. Het actieplan voor de jaren 2007-2011 zou meer bepaald een precieze bepaling mogelijk hebben gemaakt van de voor deze soort kenmerkende omgeving en ook de bepaling van drie onderscheiden actiegebieden, namelijk de drie ZAP, waarin het gebruik van de grond niet meer zou worden gewijzigd afgezien van wijzigingen die verband houden met de landbouw, het „herkolonisatiegebied”, waarin bij plannen van een hectare of meer zou worden vereist dat aan de hand van een specifiek onderzoek wordt aangetoond dat zij de soort niet schaden, en het historisch gebied waar iedere gemeente, bij de hernieuwing van hun document van stedenbouwkundige planning, moet voorzien in een specifiek onderzoek betreffende de hamster.

- 17 De Franse Republiek stelt dat, sinds de tenuitvoerlegging van het betrokken actieplan, de evolutie van de dichtheidsindicator van de betrokken soort in de „kerngebieden” het einde lijkt in te luiden van de daling van het aantal en zelfs zou wijzen op een lichte stijging ervan. De impact van de door de Franse autoriteiten getroffen maatregelen op de staat van instandhouding van de populatie van de betrokken soort zal echter pas na verloop van enkele jaren met voldoende zekerheid kunnen worden geëvalueerd. Hoe dan ook stelt de Commissie niet vast dat de kwaliteit van de habitat van deze soort na 2007 in deze gebieden verder zou zijn verslechterd en zij toont evenmin aan dat de verontreiniging door nitraten voor deze soort schadelijk is. Ten slotte stelt de Franse Republiek dat de verplichting om in het „herkolonisatiegebied” voor ieder project de impact na te gaan op de specimens, op de voortplantingsplaatsen of op de rustplaatsen wordt vervolledigd met de noodzaak een specifiek onderzoek uit te voeren voor ieder project dat betrekking heeft op een oppervlakte van meer dan een hectare teneinde na te gaan of een dergelijk project de betrokken soort desgevallend schade zou berokkenen.

Beoordeling door het Hof

- 18 In herinnering dient te worden gebracht dat artikel 12, lid 1, sub d, van de habitatrichtlijn de lidstaten verplicht de nodige maatregelen te treffen voor de instelling van

een systeem van strikte bescherming van de in bijlage IV, sub a, van die richtlijn vermelde diersoorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied, waarbij een verbod wordt ingesteld op de beschadiging of de vernieling van de voortplantings- of rustplaatsen.

- 19 De omzetting van deze bepaling verplicht de lidstaten niet alleen tot het vaststellen van een volledig rechtskader, maar ook tot het treffen van concrete en specifieke beschermingsmaatregelen (arrest van 11 januari 2007, Commissie/Ierland, C-183/05, Jurispr. blz. I-137, punt 29).

- 20 Tevens veronderstelt het systeem van strikte bescherming het vaststellen van coherente en gecoördineerde preventieve maatregelen (arresten van 16 maart 2006, Commissie/Griekenland, C-518/04, punt 16, en Commissie/Ierland, reeds aangehaald, punt 30).

- 21 Dit systeem van strikte bescherming moet dus toelaten daadwerkelijk de beschadiging of de vernieling van de voortplantings- of rustplaatsen van de in bijlage IV, sub a, van de habitatrichtlijn opgenomen diersoorten te voorkomen (zie in die zin arrest van 30 januari 2002, Commissie/Griekenland, C-103/00, Jurispr. blz. I-1147, punt 39).

- 22 Ten slotte dient te worden herinnerd aan de vaste rechtspraak dat het bestaan van een niet-nakoming moet worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn, en dat het Hof geen rekening kan houden met sindsdien opgetreden wijzigingen (zie met name arresten van 30 januari 2002, Commissie/Griekenland, reeds aangehaald, punt 23, en van 19 mei 2009, Commissie/Italië, C-531/06, Jurispr. blz. I-4103, punt 98).

- 23 Vaststaat dat de door de Commissie in het met redenen omklede advies vastgestelde termijn van twee maanden, waarbinnen de Franse Republiek zich naar dit advies moest voegen, op 5 augustus 2008 is verstreken.
- 24 In dit verband blijkt uit het dossier dat tussen 2001 en 2007 het aantal hamsterholen in de „kerngebieden”, die als referentie voor de observatie van de populatie van deze soort hebben gediend, van meer dan 1 160 tot minder dan 180 is teruggelopen. Volgens de telling voor 2009, die is uitgevoerd door het Office national de la chasse et de la faune sauvage en waarvan de inhoud door de Franse Republiek niet wordt betwist, bereikt verder geen enkele populatie van de betrokken soort in de Elzas de minimumdrempel om te kunnen spreken van een voor deze soort levensvatbare populatie. Deze drempel wordt geschat op 1 500 specimen verspreid over een aaneengesloten gunstig grondgebied van 600 hectares.
- 25 In een brief van 28 augustus 2009 van de staatssecretaris voor Milieu aan de prefect van het Elzasgebied, (hierna: „brief van 28 augustus 2009”) staat vermeld dat, „ondanks de toepassing van de maatregelen die zijn vervat in het herstelpunten ten gunste van de [hamster] (2007-2011) en de respectievelijke verbintenissen van de bij de bescherming van de soort betrokken partijen, de tot op heden bereikte biologische resultaten ontoereikend zijn voor de bescherming van deze soort in Frankrijk” en dat dientengevolge „de bescherming van de hamster aanzienlijk en spoedig moet worden verbeterd om op korte termijn biologische resultaten te verkrijgen die getuigen van een herstel van de soort”.
- 26 De Franse Republiek erkent dat de ontwikkeling van de maïsteelt, die ten koste van de verscheidenheid van de teelt is gebeurd, noodlottig is geweest voor de hamster, die afhankelijk is van kunstweiden, met name deze waarop luzerne wordt geteeld, en een van de voornaamste oorzaken van de teruggang van de populatie van deze soort was. Vaststaat dat een dergelijke ontwikkeling, zelfs in de loop van de laatste jaren, niet volledig is afgeremd in de Elzas, dat het enige gebied in Frankrijk is waar deze soort voorkomt.

- 27 Een van de maatregelen die tot doel hebben deze situatie te verhelpen is met name het inrichten van drie ZAP. Dit zijn gebieden waarin het gebruik van de grond niet meer wordt gewijzigd afgezien van wijzigingen die verband houden met de landbouw en waarvoor een streefcijfer van 22 % voor de hamster gunstige teelten werd vastgesteld, zijnde 2 % luzerne en 20 % graan, teneinde op termijn tot een levensvatbare populatie van ongeveer 1 200 tot 1 500 specimens per gebied te komen.
- 28 In dit verband zij opgemerkt dat, volgens de door de Franse Republiek bij het dossier gevoegde wetenschappelijke gegevens op grond waarvan het streefcijfer van 22 % gunstige teelten in de ZAP werd vastgesteld, „uit een onderzoek van 1997 van het [Office national de la chasse et de la faune sauvage] met betrekking tot 12 proefvelden van 25 hectares leemgrond [...], is gebleken dat de voornaamste hamsterpopulaties voorkwamen op de drie velden waarop 2 tot 4 % luzerne werd geteeld en 20 tot 30 % graan. Tijdens het voorjaar was een stijging van het aantal holen waar te nemen, hetgeen doet vermoeden dat de omgeving gunstig was voor de instandhouding en de voorplanting van de soort. Dit was niet het geval voor de overige negen velden waarop geen of haast geen luzerne werd geteeld en een verwaarloosbare hoeveelheid graan”.
- 29 Hoewel de Commissie niet betwist dat de zogenaamde agrarische milieumaatregelen die zijn getroffen om het streefcijfer van 22 % voor de betrokken soort gunstige teelten te halen, in het bijzonder de financiële steun aan de landbouwwitbaters ter bevordering van de teelt van luzerne en wintergraan, de landbouwpraktijken in een voor deze soort gunstige zin doen evolueren, blijkt uit het dossier dat op 5 augustus 2008 dit streefcijfer van 22 % voor de betrokken soort gunstige teelten slechts was bereikt in een van de drie ZAP, die daarenboven slechts 2 % van alle voor de hamster gunstige gebieden uitmaken.
- 30 Overigens zij in dit verband opgemerkt dat de Franse autoriteiten zich bewust waren van het ontoereikende karakter van deze maatregelen aangezien de staatssecretaris voor Milieu in de brief van 28 augustus 2009 de prefect van het Elzasgebied heeft

verzocht om voor de erop volgende maand september een voorstel tot wijziging van het gebied van de ZAP uit te werken, in het bijzonder om ook de gebieden te bestrijken in de buurt van de leefgebieden van de hamster.

- 31 Wat het „herkolonisatiegebied” betreft, hebben de Franse autoriteiten, in de brieven die naar aanleiding van de betekening van het met redenen omklede advies aan de Commissie werden gestuurd, gesteld dat de dynamische aanpak van aanpassing van de landbouwpraktijken die ervoor heeft gezorgd dat het aantal hamsters stabiel is gebleven in de gemeenten waar deze historisch gezien overvloedig aanwezig waren, zou worden uitgebreid en versterkt, met name door het treffen van agrarische milieumaatregelen per gebied om in de loop van 2011 het streefcijfer van 22 % voor deze soort gunstige teelten over heel het leefgebied ervan te bereiken.
- 32 De Franse Republiek erkent tevens dat de verdere verstedelijking en de ermee gepaard gaande infrastructuur, die leidt tot de verdwijning en de verkaveling van de landbouwgronden, een andere determinerende factor in de teruggang van de hamsterpopulatie is geweest.
- 33 Wat de door deze lidstaat getroffen maatregelen op het vlak van urbanisatie betreft, strekkende tot het beëindigen van de verslechtering of de vernieling van de voortplantings- en rustplaatsen van de betrokken soort, moet ten eerste worden vastgesteld dat het verbod op verdere verstedelijking in de ZAP, voor zover dit verbod al een werkelijk verplichtend karakter heeft, slechts 2 % van alle voor de hamster gunstige gebieden betreft, zoals reeds aangegeven in punt 29 van onderhavig arrest.
- 34 Ten tweede zij opgemerkt dat, hoewel in het „herkolonisatiegebied”, dat volgens de Franse Republiek 49 % van deze voor de betrokken soort gunstige gebieden bestrijkt, voor elk stedenbouwkundig project van een hectare of meer aan de hand van een

specifiek onderzoek moet worden aangetoond dat het deze soort niet schaadt en hoewel het project, bij gebreke van dit bewijs, slecht onder voorwaarde van het verkrijgen van een ministeriële afwijking kan worden uitgevoerd, het dossier niet toelaat de stelling van de Commissie te weerleggen dat de voorwaarden voor de verlening van een afwijking niet duidelijk zijn bepaald en, in geval van het verlenen van een dergelijke afwijking, in geen enkele compensatiemaatregel is voorzien.

- 35 Vaststaat ten derde dat de stedenbouwkundige projecten van minder dan een hectare op 5 augustus 2008 niet aan enige formaliteit waren onderworpen aan de hand waarvan kon worden nagegaan of zij geen impact op de instandhouding van de betrokken soort hadden. Voor het overige blijkt uit de brief van 28 augustus 2009 dat de staatssecretaris voor Milieu de prefect van het Elzasgebied heeft verzocht om in een volledige opvolging van de projecten en in de analyse ervan te voorzien ter bevestiging van het ontbreken van een dergelijke impact. Hij heeft tevens voorgeschreven dat eraan wordt herinnerd dat de aanwezigheid van de hamsters op het terrein van deze projecten „een omleiding of een aanvraag tot afwijking rechtvaardigt”, ongeacht de oppervlakte van het project.
- 36 Overigens werd in de betrokken brief vermeld dat de laatste hand werd gelegd aan een aanvullend besluit houdende de indieningsvoorwaarden voor een aanvraag tot afwijking van de strikte bescherming van de hamster, hierbij de bewoordingen overnemend van de raamovereenkomst inzake het beheer van de voor de soort kenmerkende omgeving. Dit besluit zou in de loop van september 2009 worden bekendgemaakt.
- 37 Uit het voorgaande volgt dat de maatregelen die bij het verstrijken van de in het met redenen omklede advies vastgestelde termijn waren getroffen, ontoereikend waren om de verslechtering of de vernieling van de voortplantings- of rustplaatsen van de hamster daadwerkelijk tegen te gaan.

- 38 Wat het vermeende ontoereikende karakter van het actieplan voor de jaren 2008 tot 2010 houdende de beperking van de verontreiniging door nitraten betreft, heeft de Commissie in elk geval dus niet rechtens afdoende aangetoond dat er een verband bestaat tussen het gebruik van nitraten in de landbouw en de verslechtering of de vernieling van de voortplantings- of rustplaatsen van de betrokken soort.
- 39 Gelet op het voorgaande moet het beroep van de Commissie worden toegewezen onverminderd hetgeen in het vorige punt van onderhavig arrest is gezegd.
- 40 Bijgevolg dient te worden vastgesteld dat de Franse Republiek, door geen maatregelenpakket vast te stellen waardoor de hamstersoort strikt kan worden beschermd, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 12, lid 1, sub d, van de habitatrichtlijn.

Kosten

- 41 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dat is gevorderd. Aangezien de Franse Republiek in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie te worden verwezen in de kosten.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart:

- 1) **Door geen maatregelenpakket vast te stellen waardoor de hamstersoort (*Cricetus cricetus*) strikt kan worden beschermd, is de Franse Republiek de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 12, lid 1, sub d, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, zoals gewijzigd bij richtlijn 2006/105/EG van de Raad van 20 november 2006.**

- 2) **De Franse Republiek wordt verwezen in de kosten.**

ondertekeningen