

DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)

den 7 december 2000 \*

I mål C-374/98,

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av P. Stancanelli, rättstjänsten, och O. Couvert-Castéra, nationell tjänsteman med förordnande vid rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: rättstjänsten, C. Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

sökande,

mot

Republiken Frankrike, företrädd av K. Rispal-Bellanger, sous-directeur, utrikesministeriets rättsavdelning, och R. Nadal, secrétaire adjoint des affaires étrangères, samma avdelning, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: Frankrikes ambassad, 8 B, boulevard Joseph II, Luxemburg,

svarande,

\* Rättegångsspråk: franska.

angående en talan om fastställelse av att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt EG-fördraget, dels genom att i strid med artikel 4.1 och 4.2 i rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (EGT L 103, s. 1; svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 161) inte klassificera området Basses Corbières (Frankrike) som särskilt skyddsområde för vissa fågelarter som anges i bilaga 1 till nämnda direktiv och för vissa flyttfågelarter som inte anges i nämnda bilaga, samt genom att inte heller vidta några särskilda åtgärder för bevarande av dessa fågelarters livsmiljöer, dels genom att i strid med artikel 6.2, 6.3 och 6.4 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, s. 7; svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 14) inte vidta lämpliga åtgärder i området Basses Corbières för att förhindra störningar som påverkar de arter som finns i området och för att förhindra sådana försämringar av deras livsmiljö som kan ha en betydande inverkan, till följd av att kalkstensbrott har öppnats och tagits i drift i kommunerna Tautavel och Vingrau (Frankrike),

meddelar

### DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden C. Gulmann (referent) samt domarna V. Skouris och R. Schintgen,

generaladvokat: S. Alber,

justitiesekreterare: avdelningsdirektören D. Louterman-Hubeau,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid förhandlingen den 16 december 1999 av: kommissionen, företrädd av O. Couvert-Castéra, och Republiken

Frankrike, företrädd av A. Maitrepierre, chargée de mission vid utrikesministeriets rättsavdelning, i egenskap av ombud,

och efter att den 15 februari 2000 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

### Dom

- 1 Europeiska gemenskapernas kommission har genom ansökan, som inkom till domstolens kansli den 16 oktober 1998, med stöd av artikel 169 i EG-fördraget (nu artikel 226 EG) väckt talan om fastställelse av att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt EG-fördraget, dels genom att i strid med artikel 4.1 och 4.2 i rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (EGT L 103, s. 1, svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 161, nedan kallat fågeldirektivet) inte klassificera området Basses Corbières (Frankrike) som särskilt skyddsområde (nedan kallat SSO) för vissa fågelarter som anges i bilaga 1 till nämnda direktiv och för vissa flyttfågelarter som inte anges i denna bilaga, samt genom att inte heller vidta några särskilda åtgärder för bevarande av dessa fågelarters livsmiljöer, dels genom att i strid med artikel 6.2, 6.3 och 6.4 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, s. 7, svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 14, nedan kallat livsmiljödirektivet) inte vidta lämpliga åtgärder i området Basses Corbières för att förhindra störningar som påverkar de arter som finns i området och för att förhindra sådana försämringar av deras livsmiljö som kan ha en betydande inverkan, till följd av att kalkstensbrott har öppnats och tagits i drift i kommunerna Tautavel och Vingrau (Frankrike).

## Tillämpliga bestämmelser

2 I artikel 4 i fågeldirektivet föreskrivs följande:

”1. För de arter som anges i bilaga 1 skall särskilda åtgärder för bevarande av deras livsmiljö vidtas för att säkerställa deras överlevnad och fortplantning inom det område där de förekommer.

I samband med detta skall hänsyn tas till

- a) utrotningshotade arter,
- b) arter som är känsliga för vissa förändringar i livsmiljön,
- c) arter som anses som sällsynta på grund av att populationerna är små eller den lokala utbredningen begränsad,
- d) andra arter som kräver speciell uppmärksamhet på grund av den särskilda karaktären hos deras livsmiljö.

Vid utvärdering skall hänsyn tas till tendenser och variationer i populationsnivåerna.

Medlemsstaterna skall som särskilda områden för bevarande i första hand klassificera sådana områden som vad gäller antal och storlek är mest lämpade för bevarandet av dessa arter, med hänsyn till arternas behov av skydd inom det geografiska havs- och landområde som omfattas av detta direktiv.

2. Med hänsyn till deras behov av skydd inom det geografiska havs- och landområde som omfattas av detta direktiv, skall medlemsstaterna vidta liknande åtgärder för regelbundet förekommande flyttfåglar som inte anges i bilaga 1 med avseende på deras häcknings-, ruggnings- och övervintringsområden samt rastplatser längs deras färdväg. Medlemsstaterna skall därvid lägga särskild vikt vid skyddet av våtmarker, i synnerhet våtmarker av internationell betydelse.

3. ...

4. Med avseende på de skyddsområden som avses i punkterna 1 och 2 ovan skall medlemsstaterna vidta lämpliga åtgärder för att undvika förorening och försämring av livsmiljöer samt störningar som påverkar fåglarna, i den mån denna påverkan inte saknar betydelse för att uppnå syftet med denna artikel. Medlemsstaterna skall även utanför dessa skyddsområden sträva efter att undvika förorening och försämring av livsmiljöer.”

- 3 I artikel 7 i livsmiljödirektivet föreskrivs att förpliktelser som uppstår till följd av artikel 6.2, 6.3 och 6.4 ”skall ersätta alla förpliktelser som uppstår till följd av artikel 4.4 första meningen i direktiv 79/409/EEG vad gäller områden som klassificerats i enlighet med artikel 4.1 eller som på samma sätt erkänts i enlighet med artikel 4.2 i det direktivet, från och med dagen för genomförandet av det här

direktivet eller den dag då en medlemsstat i enlighet med direktiv 79/409/EEG har klassificerat eller erkänt ett område, om den dagen infaller senare”.

4 I artikel 6.2, 6.3 och 6.4 i livsmiljödirektivet föreskrivs följande:

”2. Medlemsstaterna skall i de särskilda bevarandeområdena vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitaterna för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts, om sådana störningar kan ha betydande konsekvenser för målen med detta direktiv.

3. Alla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt, skall på lämpligt sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området. Med ledning av slutsatserna från bedömningen av konsekvenserna för området och om inte annat följer av punkt 4, skall de behöriga nationella myndigheterna godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada och, om detta är lämpligt, efter att ha hört allmänhetens åsikt.

4. Om en plan eller ett projekt, på grund av att alternativa lösningar saknas, trots en negativ bedömning av konsekvenserna för området måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär, skall medlemsstaten vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande. Medlemsstaten skall underrätta kommissionen om de kompensationsåtgärder som vidtagits.

Om det berörda området innehåller en prioriterad livsmiljötyp eller en prioriterad art, är de enda faktorer som får beaktas sådana som berör människors hälsa eller den allmänna säkerheten, betydelsefulla konsekvenser för miljön eller, efter ett yttrande från kommissionen, andra tvingande orsaker som har ett allt över-skuggande allmänintresse.”

- 5 Enligt artikel 23.1 i livsmiljödirektivet skall medlemsstaterna sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv inom två år efter dagen för delgivning. Eftersom direktivet delgavs i juni 1992 löpte fristen ut i juni 1994.

#### Det administrativa förfarandet

- 6 Kommissionen sände den 2 juli 1996 ett motiverat yttrande till den franska regeringen avseende dennas underlåtenhet att iaktta artikel 4 i fågeldirektivet, i dess lydelse enligt livsmiljödirektivet, vad gällde området Basses Corbières, som sträcker sig över gränsen mellan departementen Aude och Pyrénées-Orientales. I denna skrivelse hävdades dels att området Basses Corbières, med hänsyn till dess betydelse för bevarandet av vilda fåglar och särskilt av hökörnen, borde ha klassificerats som SSO, dels att öppnandet och driften av kalkstensbrott i detta område hade lett till en försämring av området, utan att förutsättningarna för att detta skall vara tillåtet var uppfyllda.
- 7 Den franska regeringen anförde i sitt svar av den 28 november 1996 att de franska myndigheterna hade erkänt det berörda områdets betydelse genom att vidta en särskild åtgärd för bevarande av hökörnen, närmare bestämt genom en prefekturkungörelse om bevarande av denna arts biotop i områdena i kommunerna Vingrau och Tautavel. Regeringen angav också att en klassificering av dessa områden som SSO planerades. Dessutom angav den att bolaget OMYA

sedan många år utvann kalk ur en fyndighet i kommunen Tautavel. Det förhållandet att fyndigheten i denna kommun uttömts hade lett till att bolaget begärt tillstånd att få utöka verksamheten till grannkommunen, Vingrau. Den franska regeringen hävdade i detta hänseende att Cour administrative d'appel de Bordeaux' (förvaltningsdomstol i andra instans i Frankrike) dom om upphävande av prefekturkungörelsen om tillstånd för bolaget OMYA att i kommunen Vingrau uppföra anläggningar för att utvinna kalk innebar att kraven i fågeldirektivet hade uppfyllts.

- 8 Kommissionen sände genom en skrivelse av den 19 december 1997 ett motiverat yttrande i vilket den anförde att Republiken Frankrike hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt EG-fördraget, dels genom att i strid med artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet inte klassificera området Basses Corbières (Frankrike) som SSO för vissa fågelarter som anges i bilaga 1 till nämnda direktiv och för vissa flyttfågelarter som inte anges i denna bilaga, samt genom att inte heller vidta några särskilda åtgärder för bevarande av dessa fågelarters livsmiljöer, dels genom att i strid med artikel 6.2, 6.3 och 6.4 i livsmiljödirektivet inte vidta lämpliga åtgärder i området Basses Corbières för att förhindra störningar som påverkar de arter som finns i området och för att förhindra sådana försämringar av deras livsmiljö som kan ha en betydande inverkan, till följd av att kalkstensbrott har öppnats och tagits i drift i kommunerna Tautavel och Vingrau (Frankrike). Kommissionen anmodade Republiken Frankrike att vidta nödvändiga åtgärder för att rätta sig efter detta motiverade yttrande inom två månader räknat från delgivningen.
- 9 De franska myndigheterna besvarade genom en skrivelse av den 22 juli 1998 det motiverade yttrandet. De angav därvid bland annat att en fullständig konsekvensstudie hade gjort det möjligt att bedöma de ifrågasättande kalkstensbrottens inverkan på förverkligandet av gemenskapsmålen. Med hänsyn till studien hade kompensationsåtgärder för att minska projektets inverkan på den naturliga miljön, arterna och landskapet vidtagits. De franska myndigheterna hänvisade i skrivelsen även till ett beslut av Conseil d'État (Frankrike) av den 18 december 1996 och ett beslut av Tribunal administratif de Montpellier (Frankrike) från januari 1998, i vilka bolaget OMYA:s tillstånd till drift och uppförande av en



klassificerad anläggning fastställdes. De franska myndigheterna erinrade dessutom om att medling pågick mellan motståndare till och förespråkare för drift av kalkstensbrottet i Vingrau och att de skulle inleda förfarandet för klassificering av SSO när medlingen hade avslutats.

## I sak

10 Kommissionen har kritiserat Republiken Frankrike för att den

— för det första inte har klassificerat området Basses Corbières som SSO,

— för det andra inte har vidtagit tillräckliga särskilda åtgärder för bevarande av livsmiljön för de arter som anges i bilaga 1 till fågeldirektivet samt för de flyttfågelarter som besöker detta område,

— för det tredje inte har vidtagit lämpliga åtgärder för att undvika störningar som påverkar de nämnda arterna i området och för att undvika en försämring av deras livsmiljö.

## *Klassificering som SSO*

11 Kommissionen har angett att de franska myndigheterna, på grund av dess ornitologiska rikedom, har klassificerat området Basses Corbières — vilket är

beläget i en flyttkorridor av europeisk betydelse — som ett område av betydelse för bevarandet av vilda fåglar (zone importante pour la conservation des oiseaux sauvages, nedan kallat ZICO). Det område som således utsetts till ZICO har en yta om 47 400 hektar. I området Basses Corbières finns för det första flera arter som finns upptagna i bilaga 1 till fågeldirektivet, bland annat ett par av arten hökörn, en art av vilken ett tjugotal fågelpar finns i Frankrike. För det andra är området viktigt för rovfåglars flyttningar.

- 12 Den franska regeringen har medgett att klassificeringen av Basses Corbières som SSO har fördröjts på grund av allvarliga lokala konflikter. Tack vare det arbete som en medlare utsedd av den franska regeringen har utfört har det dock blivit möjligt att klassificera en stor del av Basses Corbières som SSO. Den franska regeringen har vidare erinrat om att enligt artikel 4 i fågeldirektivet, såsom den har tolkats av domstolen, ankommer det på regeringen att klassificera de områden som SSO som den, vad gäller antal och storlek, anser vara mest lämpade för bevarandet av fåglar. De franska myndigheterna är således inte skyldiga att klassificera hela det område som upptagits i den nationella förteckningen över ZICO som SSO. Regeringen har vidare hävdad att hökörnen ur ornitologisk synpunkt är den intressantaste fågeln i området. Vad gäller flyttfågelarterna är detta område mer ett genomflygningsområde än ett uppehålls- eller uppfödningsoområde. Vissa arter kan visserligen vid uppehåll i flytten observeras under en vilo- eller födosöksperiod i området. Det finns emellertid inte, såsom vid dammarna längs med kusten, några stora uppsamlingsområden i Basses Corbières-regionen.
- 13 Domstolen erinrar i detta avseende för det första om att, enligt domstolens fasta rättspraxis, en medlemsstat inte kan åberopa bestämmelser, praxis eller förhållanden i sin interna rättsordning som grund för att underlåta att iaktta skyldigheter och tidsfrister som föreskrivs i ett direktiv (se särskilt dom av den 18 mars 1999 i mål C-166/97, kommissionen mot Frankrike, REG 1999, s. I-1719, punkt 13).
- 14 För det andra skall förekomsten av ett fördragsbrott enligt fast rättspraxis bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången

av den frist som har angivits i det motiverade yttrandet (se särskilt domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, punkt 18). Det är ostridigt att inte någon del av området Basses Corbières hade klassificerats som SSO före utgången av den frist som angivits i det motiverade yttrandet.

- 15 För det tredje är det ostridigt att det i området Basses Corbières finns naturområden av särskilt ornitologiskt intresse, om inte annat så på grund av förekomsten av hökörnen som är en art som finns upptagen i bilaga 1 till fågeldirektivet. I detta hänseende kan det konstateras att de franska myndigheterna i januari 1999 klassificerade två häckningsområden för hökörnen, vilka områden redan hade utpekats i de två prefekturkungörelserna om bevarande av denna arts biotop, som SSO med en total yta om cirka 360 hektar. Ett av dessa områden sträcker sig över kommunerna Tautavel och Vingrau och det andra över kommunerna Maury, Planèzes och Razigières (Frankrike).
- 16 Det har däremot inte visats att det finns flyttfågelarter som motiverar att området Basses Corbières klassificeras som SSO i enlighet med artikel 4.2 i fågeldirektivet. Alla de arter som kommissionen angett vara flyttfågelarter i detta avseende, såsom bivråk, brun glada, glada, smutsgam, ormörn, brun kärrhök, blå kärrhök och ängshök, finns upptagna i bilaga 1 till fågeldirektivet. Artikel 4.2 i direktivet är emellertid endast tillämplig på de flyttfågelarter som inte anges i bilaga 1.
- 17 Följaktligen skall det, utan att den frågan behöver prövas om vilken yta SSO måste ha inom området Basses Corbières för att skyldigheterna enligt fågeldirektivet skall vara uppfyllda, fastställas att Republiken Frankrike inte inom föreskriven frist har klassificerat någon del av området Basses Corbières som SSO, i den mening som avses i artikel 4.1 i fågeldirektivet. Kommissionens talan skall därför bifallas på denna punkt, med de begränsningar som angetts ovan.

*De särskilda bevarandeåtgärderna*

- 18 Kommissionen har vad gäller de särskilda bevarandeåtgärder som föreskrivs i artikel 4.1 i fågeldirektivet hävdad att de åtgärder som de franska myndigheterna har vidtagit avseende området Basses Corbières inte är tillräckliga. Särskilt har den hävdad att bestämmelserna i de tre prefektkungörelserna om bevarande av hökörnens biotop i området endast avser denna art och dessutom endast föreskriver särskilda åtgärder avseende den, även om andra vilda fågelarter än hökörnen omnämns i bilagorna till kungörelserna. Dessa kungörelser säkerställer inte, vare sig genom det skyddssystem som inrättas eller den yta som omfattas därav, ett tillräckligt och fullständigt skydd för alla de fågelarter som enligt fågeldirektivet skall skyddas inom nämnda område.
- 19 Enligt den franska regeringen säkerställer nämnda tre kungörelser om skydd för biotopen ett fullständigt skydd för de fågelarter som finns i de berörda områdena. Den har i detta hänseende bland annat angett att de skyddsåtgärder som föreskrivs i nämnda kungörelser i huvudsak består i ett förbud mot bergsklättring i alla former mellan den 15 januari och den 30 juni i samtliga berörda områden, och mer allmänt ett förbud mot alla arbeten som kan skada biotopen. Dessa åtgärder motsvarar syftet att bevara inte bara den mest intressanta arten i Basses Corbières, nämligen hökörnen, utan även andra arter som är karaktäristiska för biotopen. De områden som avses i kungörelserna om skydd för biotopen utgörs för övrigt av biotoper som allmänt sett gynnar de arter av rovfåglar som vistas i samma område som hökörnen.
- 20 Vad gäller påståendet att det skyddssystem som inrättats genom de särskilda bevarandeåtgärder som de franska myndigheterna vidtagit är otillräckliga, konstaterar domstolen i vart fall att, även om det är riktigt att samtliga de tre kungörelserna om skydd för biotopen har som huvudsakligt syfte att säkerställa

bevarandet av hökörnens biotop och således skyddar denna art, det ändå är så att bestämmelserna i kungörelserna, i vilka det finns mer eller mindre detaljerade förbud mot verksamhet som kan skada ifrågavarande biotoper, gynnar hela den fågelfauna som finns i de områden som omfattas av dessa regler.

- 21 För övrigt framgår det inte av någon handling i målet att det system om inrättats genom de tre kungörelserna om skydd för biotopen är otillräckligt med hänsyn till behovet av att bevara samtliga de fågelarter som finns i de områden som kungörelserna avser.
  
- 22 Den anmärkning som avser påståendet att det skyddssystem som inrättats genom de särskilda bevarandeåtgärderna som de franska myndigheterna vidtagit är otillräckligt skall således avfärdas.
  
- 23 Vad gäller påståendet att nämnda särskilda bevarandeåtgärder är otillräckliga med avseende på den yta som omfattas av dem, kan det konstateras att Groupe ornithologique de Roussillon (Roussillons ornitologiska grupp, nedan kallad GOR) i mars 1999 lämnade ett förslag om att vissa områden i ZICO Basses Corbières, skulle klassificeras som SSO. Av dessa handlingar framgår att ett område med en yta om 950 hektar från Serre de Vingrau-Tautavel till och med trou de Cavall ansetts vara sådant att det borde klassificeras som SSO. Detta område omfattas i sin helhet av ZICO LR 07, vilket motsvarar området Basses Corbières, som kommissionens talan avser och för vilket GOR och Groupe de recherche et d'information sur les vertébrés et leur environnement (gruppen för forskning och information om ryggradsdjur och deras miljö) på begäran av miljöministeriet drog upp gränserna år 1991.
  
- 24 Enligt GOR, som den franska regeringen erkänner som en naturförening som är oberoende av förvaltningen och som har visat prov på vetenskaplighet och objektivitet under många år, bör nämnda område — som redan kring år 1990 drabbades av en försämring — anses vara sådant att det skall klassificeras som

SSO, bland annat eftersom stora rovfåglar sådana som hökörn, kungsörn, pilgrimsfalk, europeisk berguv och kråkfåglar såsom alpkråka finns där. Dessa arter har funnits i det ifrågavarande området under olika lång tid, vilket framgår av de olika handlingar som ingetts i målet. Kungsörnen, som förekommer i området sedan år 1998, tycks vara den art som tillkommit senast.

25 Det kan även konstateras att inventeringen av områden av stor betydelse för bevarandet av vilda fåglar, mer känd under beteckningen IBA (Inventory of Important Bird Areas in the European Community) bland annat omfattar det ifrågavarande området. I detta hänseende skall det erinras om att domstolen har ansett att nämnda inventering, trots att den inte är rättsligt bindande för de berörda medlemsstaterna, innehåller vetenskaplig bevisning som kan användas för att bedöma om en medlemsstat har uppfyllt sin skyldighet att klassificera de områden som i antal och yta är mest lämpliga för bevarandet av skyddade arter som SSO (se dom av den 19 maj 1998 i mål C-3/96, kommissionen mot Nederländerna, REG 1998, s. I-3031, punkterna 69 och 70).

26 Det framgår emellertid av systematiken i artikel 4 i fågeldirektivet att när ett visst område uppfyller kriterierna för att klassificeras som SSO skall särskilda bevarandeåtgärder vidtas, särskilt i syfte att säkerställa överlevnaden och fortplantningen för de fågelarter som omnämns i bilaga 1 till detta direktiv.

27 I förevarande fall framgår det av de kartor som ingetts i målet att, av de tre kungörelser om skydd för biotopen som antagits avseende området Basses Corbières, endast en avser det område som enligt GOR bör klassificeras som SSO, och denna kungörelse avser bara en del av detta område. De 231 hektar som skyddas genom nämnda kungörelse ingår dessutom inte i sin helhet i detta område.

- 28 För övrigt framgår det inte att någon särskild bevarandeåtgärd har vidtagits avseende den del av nämnda område som inte omfattas av kungörelsen ifråga.
- 29 Mot bakgrund härav och eftersom det saknas bevisning som innebär att GOR:s förslag att klassificera ett område om 950 hektar från Serre de Vingrau-Tautavel till och med trou de Cavall som SSO kan ifrågasättas, konstaterar domstolen att, eftersom en betydande del av detta område inte omfattas av något särskilt system för bevarande, de särskilda bevarandeåtgärder som de franska myndigheterna vidtagit är otillräckliga med avseende på den yta som omfattas av dem.
- 30 Det framgår följaktligen, utan att det i förevarande fall är nödvändigt att behandla frågan huruvida andra områden i Basses Corbières bör klassificeras som SSO, att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.1 i fågeldirektivet genom att inte vidta särskilda bevarandeåtgärder som är tillräckliga med avseende på den yta som omfattas av dem. Härav följer att kommissionens talan skall bifallas även på denna punkt, med de begränsningar som angetts ovan.

*De störningar och den försämring som orsakats av kalkbrotten i Vingrau och Tautavel*

- 31 Med hänsyn till att skyldigheterna enligt artikel 6.2, 6.3 och 6.4 i livsmiljödirektivet enligt dess artikel 7 skall ersätta alla förpliktelser som uppstår till följd av artikel 4.4 första meningen i fågeldirektivet från och med dagen för genomförandet av livsmiljödirektivet, det vill säga den 10 juni 1994, anser

kommissionen att nämnda skyldigheter har förelegat från och med detta datum avseende området Basses Corbières, även om detta område ännu inte har klassificerats som SSO i enlighet med artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet.

- 32 Kommissionen har som svar på den fråga som domstolen ställt på denna punkt anfört att de skäl på vilka domstolen har grundat sitt beslut att utöka skyddssystemet enligt artikel 4.4 första meningen i fågeldirektivet till områden som inte har klassificerats som SSO är lika relevanta vad gäller det skyddssystem som anges i artikel 6.2, 6.3 och 6.4 i livsmiljödirektivet, vilket har ersatt förstnämnda system, eftersom artikel 7 i livsmiljödirektivet inte på något sätt ändrat artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet. Kommissionen har vidare gjort gällande att, om bestämmelserna i artikel 7 i livsmiljödirektivet skulle tolkas så att deras syfte endast är att göra de skyldigheter som följer av artikel 6.2, 6.3 och 6.4 tillämpliga på de SSO som de nationella myndigheterna faktiskt har klassificerat som sådana, i enlighet med artikel 4.1 och 4.2 i fågeldirektivet, två olika skyddssystem skulle bli följden, vilket knappast kan vara motiverat. Det skyddssystem som anges i fågeldirektivet är nämligen strängare än det som följer av livsmiljödirektivet. Det skulle vara paradoxalt om områden av ornitologisk betydelse, för vilka inte någon nationell åtgärd vidtagits för att klassificera det som SSO, skulle vara att hänföra till ett strängare skyddssystem än det som är tillämpligt för områden som faktiskt har klassificerats som SSO av medlemsstaterna.
- 33 Kommissionen har angett att förverkligandet av projektet att öppna och bedriva kalkstensbrott i kommunerna Vingrau och Tautavel, som ligger inom området Basses Corbières, är av sådan art att störningar som påverkar de arter som finns i området och försämringar av deras livsmiljö blir följden. Öppnandet av kalkstensbrott innebär särskilt att en del av hökörnens jaktområde försvinner och medför en risk för att dess fortplantning störs på grund av visuella störningar och ljudstörningar till följd av verksamheten i kalkstensbrotten.
- 34 Kommissionen har även gjort gällande att det i förevarande fall, även om endast de områden som de franska myndigheterna har klassificerat som SSO och som



motsvarar de områden som omfattas av de två kungörelser om skydd för biotopen som omnämnts i punkt 15 i denna dom tas i beaktande vid fastställandet av vilka områden som borde omfattas av ett särskilt skyddssystem, framgår att bolaget OMYA:s projekt att driva kalkstensbrott kan påverka dessa områden, vars ornitologiska betydelse är oomtvistad, i väsentlig grad.

- 35 Enligt kommissionen borde under sådana förhållanden en bedömning i lämplig omfattning av projektets inverkan på bevarandet av området ha genomförts. Den konsekvensstudie som genomfördes före det att tillstånd till drift av kalkstensbrottet lämnades, vilken studie är daterad år 1994, uppfyller emellertid inte detta krav.
- 36 Republiken Frankrike har även åsidosatt sin skyldighet att vidta lämpliga kompensationsåtgärder. Enligt kommissionen är nämligen de omständigheterna att åtgärder vidtagits för att förbättra tillgången på byte för hökörnen, att nämnda art övervakas vetenskapligt, att ett näste inretts för den samt att en naturvårdsplan antagits — vilka åtgärder dessutom inte avser övriga fågelarter som behöver skydd — inte tillräckliga för att kompensera för de störningar och skador som orsakats, eftersom dessa inte har utvärderats.
- 37 Eftersom inte någon lämplig bedömning av kalkstensbrottsprojektets inverkan på det område som bör klassificeras som SSO i kommunen Vingrau har genomförts och eftersom en negativ inverkan dessutom långt ifrån kan uteslutas, borde de franska myndigheterna enligt kommissionens mening ha vägrat att lämna tillstånd till projektet, såvida de inte kunde visa att någon ersättningslösning inte fanns och att projektet var motiverat mot bakgrund av ett väsentligt allmänintresse. Kommissionen har anfört att det i flera rapporter från kvalificerade universitetskretsar har angetts att det finns flera lösningar som skulle ge likvärdiga resultat som fyndigheten i Vingrau. I vart fall har varken bolaget OMYA eller de franska myndigheterna på allvar övervägt dessa alternativa lösningar.
- 38 Den franska regeringen har hävdats att kommissionen inte har lagt fram någon bevisning, vare sig av vetenskaplig eller annan art, som styrker att kalkstens-

brotten skapar betydande störningar för hökörnparet eller för andra arter. I vart fall har regeringen bestritt att öppnandet och driften av kalkstensbrotten kan få allvarliga följder för de arter som finns i området. I detta hänseende har den först och främst gjort gällande att inte i någon av de vetenskapliga studier som har gjorts har slutsatsen dragits att driften av kalkstensbrotten kan få sådana följder för fågelfaunan och särskilt för hökörnen. Vidare har den gjort gällande att verksamheten har föregåtts av en fördjupad konsekvensstudie som gav vid handen att projektet inte skulle få någon betydande inverkan på miljön, och slutligen att betydande försiktighetsåtgärder har vidtagits för att undvika eventuella negativa inverknings på miljön på grund av projektet.

39 Den franska regeringen har angett att hökörnen fanns i området före det att driften av kalkstensbrottet i Tautavel inleddes år 1968 och att den hela tiden sedan dess har funnits kvar i området utan att kalkstensbrottet har medfört att arten störts på ett klarlagt sätt. Inte något som framkommit av de studier avseende arten som genomförts av lokala fågelskyddsföreningar, som är oberoende av förvaltningen, ger vid handen att en förflyttning av verksamheten från Tautavel till Vingrau skulle ha en negativ inverkan, med hänsyn till att hökörnens häckningsplats i vart fall inte berörs av de två kalkstensbrotten.

40 Vad gäller hökörnens jaktområde har nämnda regering erinrat om att det i ovannämnda konsekvensstudie har angetts dels att det område som behövs för bedrivandet av dessa kalkstensbrott inte i orimlig utsträckning kommer att störa nämnda arts vanor, med hänsyn till att arten förfogar över ett jaktområde om flera kvadratkilometer, dels att beslut har fattats om försiktighetsåtgärder för att gynna utvecklingen av sådant småvilt som denna örn livnär sig på.

41 Vad gäller eventuella ersättningslösningar för den fyndighet som för närvarande utvinns av bolaget OMYA i kommunerna Vingrau och Tautavel har den franska

regeringen hävdar att sådana på allvar har övervägts av bolaget men att de inte är likvärdiga med nämnda fyndighet.

- 42 Som svar på domstolens fråga avseende tillämpligheten av artikel 6.2, 6.3 och 6.4 i livsmiljödirektivet på områden som ännu inte har klassificerats som SSO, har den franska regeringen, som medger att den inte har åberopat att bestämmelserna inte är tillämpliga på området Basses Corbières, hävdar att den ersättning av förpliktelserna enligt artikel 4.4 första meningen i fågeldirektivet med skyldigheterna enligt den förstnämnda artikeln som föreskrivs i artikel 7 i livsmiljödirektivet endast avser de områden som redan har klassificerats som SSO i enlighet med fågeldirektivet.
- 43 I första hand kommer domstolen att pröva om artikel 6.2, 6.3 och 6.4 i livsmiljödirektivet är tillämpliga på områden som inte har klassificerats som SSO fastän de borde ha klassificerats på sådant sätt.
- 44 I detta hänseende konstaterar domstolen att i artikel 7 i livsmiljödirektivet föreskrivs uttryckligen att artikel 6.2, 6.3 och 6.4 i direktivet är tillämplig i stället för artikel 4.4 första meningen i fågeldirektivet vad gäller områden som klassificerats i enlighet med artikel 4.1 eller 4.2 i nämnda direktiv.
- 45 Av en bokstavstolkning av denna del av artikel 7 i livsmiljödirektivet följer således att endast de områden som klassificerats som SSO faller under artikel 6.2, 6.3 och 6.4 i samma direktiv.
- 46 Dessutom anges i artikel 7 i livsmiljödirektivet att artikel 6.2, 6.3 och 6.4 i samma direktiv skall ersätta artikel 4.4 första meningen i fågeldirektivet från och

med dagen för genomförandet av livsmiljödirektivet eller den dag då en medlemsstat i enlighet med fågeldirektivet har klassificerat ett område, om den dagen infaller senare. Denna del av artikel 7 verkar bekräfta den tolkning som innebär att artikel 6.2, 6.3 och 6.4 endast är tillämplig om det berörda området har klassificerats som SSO.

47 Det framgår således att de områden som inte har klassificerats som SSO fastän de borde ha klassificerats på sådant sätt fortsätter att omfattas av det system som följer av artikel 4.4 första meningen i fågeldirektivet.

48 Kommissionens motsatta argument kan inte godtas.

49 Den omständigheten att skyddssystemet enligt artikel 4.4 första meningen i fågeldirektivet är tillämpligt, vilket följer av domstolens rättspraxis (se särskilt dom av den 2 augusti 1993 i mål C-355/90, kommissionen mot Spanien, REG 1993, s. I-4221, punkt 22), på områden som inte har klassificerats som SSO fastän de borde ha klassificerats på sådant sätt, innebär inte i sig att skyddssystemet enligt artikel 6.2, 6.3 och 6.4 i livsmiljödirektivet ersätter det förstnämnda systemet vad gäller nämnda områden.

50 Vad gäller kommissionens argument avseende förekomsten av två tillämpliga system skall det dessutom konstateras att det inte tycks vara omotiverat att de områden som angetts i föregående punkt i denna dom i enlighet med artikel 4.4 första meningen i fågeldirektivet omfattas av ett strängare system än det som enligt artikel 6.2, 6.3 och 6.4 i livsmiljödirektivet gäller för områden som har klassificerats som SSO.

- 51 I detta hänseende erinrar domstolen, i likhet med vad generaladvokaten gjort i punkt 99 i sitt förslag till avgörande, om att en medlemsstat inte får erhålla någon fördel av att den åsidosätter sina gemenskapsrättsliga skyldigheter.
- 52 Om det vore tillåtet för en medlemsstat, som i strid med fågeldirektivet inte har klassificerat ett område som SSO fastän det borde ha klassificerats på sådant sätt, att åberopa artikel 6.3 och 6.4 i livsmiljödirektivet skulle emellertid denna medlemsstat erhålla en sådan fördel.
- 53 När det inte finns någon formell rättsakt om klassificering av ett sådant område som SSO är det särskilt svårt för kommissionen att i enlighet med artikel 155 i EG-fördraget (nu artikel 211 EG) utöva en effektiv kontroll över medlemsstaternas tillämpning av det förfarande som föreskrivs i artikel 6.3 och 6.4 i livsmiljödirektivet och att i förekommande fall väcka talan om fastställelse av eventuella åsidosättanden av de skyldigheter som följer därav. Särskilt skulle risken öka för att planer eller projekt, som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln eller förvaltningen av området och som skadar detta, skulle godtas av nationella myndigheter i strid med nämnda förfarande, skulle undgå kommissionens kontroll samt medföra allvarliga eller till och med irreparabla miljöskador, vilket står i strid med kraven på att detta område skall bevaras.
- 54 Fysiska och juridiska personer som vid nationella domstolar kan göra gällande intressen som har samband med naturskydd — exempelvis avseende den vilda fågelfaunan — med andra ord i huvudsak miljöskyddsorganisationer, skulle drabbas av jämförbara svårigheter.
- 55 En liknande situation skulle kunna äventyra förverkligandet av syftet som anges i artikel 4 i fågeldirektivet att särskilt skydda den vilda fågelfaunan, såsom detta

syfte har tolkats i domstolens rättspraxis (se särskilt dom av den 11 juli 1996 i mål C-44/95, Royal Society for the Protection of Birds, REG 1996, s. I-3805, punkterna 23 och 25).

- 56 Såsom generaladvokaten i sak har anfört i punkt 102 i sitt förslag till avgörande innebär den omständigheten att det finns två system som är tillämpliga på områden som klassificerats som SSO respektive områden som borde ha klassificerats på sådant sätt, att medlemsstaterna får ett incitament att klassificera områden, eftersom de därigenom får möjlighet att använda sig av ett förfarande som gör det möjligt för dem att av tvingande skäl av allmänintresse, inklusive skäl av social eller ekonomisk art, på vissa villkor godkänna en plan eller ett projekt som inkräktar på ett SSO.
- 57 Av vad som ovan anförts följer att artikel 6.2, 6.3 och 6.4 i livsmiljödirektivet endast är tillämplig på de områden som inte har klassificerats som SSO fastän de borde ha klassificerats på sådant sätt.
- 58 Följaktligen skall anmärkningen avseende åsidosättande av artikel 6.2, 6.3 och 6.4 i livsmiljödirektivet avfärdas.
- 59 Domstolen konstaterar således att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.1 i fågeldirektivet genom att inte klassificera någon del av Basses Corbières som SSO och genom att inte vidta särskilda åtgärder för bevarande av detta område som är tillräckliga med avseende på den yta som omfattas av dem.
- 60 Talan i övrigt skall ogillas.

## Rättegångskostnader

- 61 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Domstolen kan emellertid enligt artikel 69.3 första stycket besluta att kostnaderna skall delas eller att vardera parten skall bära sin kostnad, om parterna ömsom tappar på en eller flera punkter. Eftersom kommissionen endast har vunnit bifall till en del av sina yrkanden skall kostnaderna delas.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

följande dom:

- 1) Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 4.1 i rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar genom att inte klassificera någon del om området Basses Corbières som särskilt skyddsområde och genom att inte vidta särskilda åtgärder för bevarande av detta område som är tillräckliga med avseende på den yta som omfattas av dem.

2) Talan i övrigt ogillas.

3) Vardera part skall bära sin rättegångskostnad.

Gulmann

Skouris

Schintgen

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 7 december 2000.

R. Grass

C. Gulmann

Justitiesekreterare

Ordförande på sjätte avdelningen