

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
SIEGBERT ALBER

föredraget den 27 juni 2002¹

I — Inledning

II — Tillämpliga författningar

Fågeldirektivet

1. Kommissionen har väckt förevarande talan om fördragsbrott mot Republiken Frankrike på grund av ett åsidosättande av artikel 4.1 i direktiv 79/409/EEG om bevarande av vilda fåglar² (nedan kallat fågeldirektivet). Kommissionen har, för det första, anklagat denna medlemsstat för att den inte inom föreskriven frist i tillräcklig omfattning har klassificerat särskilda skyddsområden som enligt ovan nämnda bestämmelser skulle ha klassificerats. För det andra har den i synnerhet inte klassificerat Plaine des Maures som skyddsområde. (Ytstorleken på de områden som målet rör nämns i punkt 23 respektive i punkt 59.)

2. Av artikel 1.1 första meningen i fågeldirektivet framgår att detta rör bevarandet av samtliga fågelarter som naturligt förekommer inom medlemsstaternas europeiska territorium, på vilket EG-fördraget tillämpas.

3. Artikel 2 i fågeldirektivet lyder enligt följande:

”Medlemsstaterna skall, med beaktande även av ekonomiska krav och rekreationsbehov, vidta de åtgärder som är nödvändiga för att bibehålla populationen av de arter som avses i artikel 1 på en nivå som svarar särskilt mot ekologiska, vetenskapliga och kulturella behov, eller för att återupprätta populationen av dessa arter till denna nivå.”

1 — Originalspråk: tyska.

2 — 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), senast ändrat genom kommissionens direktiv 97/49/EG av den 29 juli 1997 (EGT L 223, s. 9).

4. Artikel 3 har följande lydelse:

”1. Mot bakgrund av kravet i artikel 2 skall medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att skydda, bevara och återställa tillräckligt varierande och stora livsmiljöer för samtliga de fågelarter som avses i artikel 1.

2. Skyddet, bevarandet och återställandet av biotoper och livsmiljöer skall i första hand innefatta följande åtgärder:

- a) Att avsätta skyddade områden.
- b) Att i enlighet med livsmiljöernas ekologiska behov vidta underhålls- och skötselåtgärder inom och utanför de skyddade områdena.
- c) Att återställa förstörda biotoper.
- d) Att skapa nya biotoper.”

5. Artikel 4 handlar om de särskilda åtgärder för bevarande, som gäller särskilt för de fåglar som anges i bilaga 1 och för de flyttfåglar som inte anges i bilagan. Artikeln lyder enligt 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.

III — Bakgrund och förfarande

Medlemsstaterna skall som särskilda skyddsområden 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. Medlemsstaterna skall sända all relevant information till kommissionen, så att den kan ta lämpliga initiativ för att uppnå den samordning som är nödvändig för att säkerställa att de områden som anges i punkterna 1 och 2 ovan bildar en sammanhängande helhet som uppfyller behovet av skydd för dessa arter inom det geografiska havs- och landområde som omfattas av detta direktiv.”

6. Till grund för talan om fördragsbrott ligger två särskilda händelser. I kommissionsärendet 97/2004 har kommissionen den 23 april 1998 på grund av brott mot artikel 4 i fågeldirektivet riktat en uppmaning till den franska regeringen, som svarade med en skrivelse den 13 november 1998. Kommissionen har därvid påtalat att de franska myndigheterna inte har klassificerat särskilda fågelskyddsområden i tillräcklig omfattning med hänsyn till deras antal, yta och artrikedom. Under perioden från november 1998 till den 25 februari 2000 underrättade Frankrike kommissionen om att åtta nya särskilda skyddsområden hade klassificerats. I en skrivelse av den 29 november 1999 redogjorde det franska miljöministeriet för de särskilda ansträngningar som tillsammans med prefekterna gjorts för att införliva fågeldirektivet med nationell rätt samtidigt som det påpekades att det var nödvändigt att införliva livsmiljödirektivet och ta hänsyn till viktiga jaktintressen.

7. Då kommissionen ansåg att dessa åtgärder inte var tillräckliga för att undanröja

kritiken i uppmaningen, tillställde den franska regeringen ett motiverat yttrande den 4 april 2000, med två månaders svarsfrist. I en skrivelse av den 13 april 2001 meddelade den franska regeringen att ytterligare två skyddsområden på sammanlagt 25 428 ha hade klassificerats.

8. I ärende 92/4527 engagerades kommissionen genom ett klagomål som handlade om att naturskyddsområdet Plaine des Maures hotades av olika byggprojekt, bland annat upprättandet av rekreationsparken Bois de Bouis i Vidauban. Den 22 juni 1994 riktade kommissionen en uppmaning till den franska regeringen, i vilken påpekades att artiklarna 3 och 4 i fågeldirektivet inte hade följts vad beträffar området Plaine des Maures. Fram till 1997 förekom skriftväxling mellan kommissionen och den franska regeringen om detta, vid vilken den franska regeringen vid upprepade tillfällen gav uttryck för sin vilja att skydda området Plaine des Maures.

9. Då kommissionen var av den åsikten att Frankrike likväl inte hade fullgjort vad som krävdes enligt fågeldirektivet med avseende på Plaine des Maures, tillställdes den franska regeringen den 19 december 1997 ett motiverat yttrande med två månaders svarsfrist. I en skrivelse av den 5 november 1998 meddelade den franska regeringen att den hade klassificerat en yta på 879 ha inom området Plaine des Maures som särskilt skyddsområde. Enligt undersök-

ningen för att kartlägga viktiga områden för bevarande av fåglar i Frankrike (ZICO)³ betecknas 7 500 ha av Plaine des Maures som särskilt skyddsvärt område för fågelskyddet.

10. Genom inlägga av den 11 maj 2001, vilken inskrivits i domstolens register den 16 maj 2001, har kommissionen väckt talan mot Republiken Frankrike och yrkat att domstolen skall

— fastställa att Republiken Frankrike underlåtit att uppfylla sina förpliktelser enligt rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar och enligt Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, genom att inte som särskilda skyddsområden klassificera de områden som är mest lämpade för skydd av de vilda fåglar som anges i direktivets bilaga 1 och av flyttfåglarna, samt, i synnerhet, genom att inte klassificera ett tillräckligt stort område av Plaine des Maures som särskilt skyddsområde, och

— förplikta Republiken Frankrike att ersätta rättegångskostnaderna.

3 — Fransk förkortning för Zones Importantes pour la Conservation des Oiseaux en France.

11. Den franska regeringen vitsordar att den måste klassificera ytterligare skyddsområden, såsom man redan gjort genom klassificering av ytterligare 3 658 ha av området Plaine des Maures, för att uppfylla de krav som ställs i artikel 4 i fågeldirektivet. Jämväl anhåller den om att domstolen skall fastställa att medlemsstaternas förpliktelse enligt artikel 4 i fågeldirektivet inte består i att som skyddsområde klassificera varje område som finns upptaget i de av kommissionen citerade förteckningarna (såsom förteckningen ZICO 1994 eller förteckningen IBA 2000⁴), eller rättfärdiga en underlåten klassificering av nämnda områden.

12. Jag återkommer till parternas framställningar i samband med behandlingen av de olika rättsfrågor som uppkommer.

föreligger, då Republiken Frankrike inte i tillräcklig omfattning har klassificerat särskilda skyddsområden (SSO), i den mening som avses i artikeln, med beaktande av såväl områdenas antal som yta men också artrikedom och ornitologisk kvalitet. Detta bestrids inte av den franska regeringen, inte heller efter de ytterligare klassificeringar som gjorts under pågående process och som enligt kommissionens uppfattning är marginella. Vid utgången av den 30 april 2001 hade endast 116 SSO klassificerats vilka bara omfattade en yta på 8 628 km², vilket motsvarar 1,6 procent av statens yta. Undersökningen för att kartlägga viktiga områden för bevarande av fåglar i Frankrike (ZICO 1994, närmare om uppdragsgivarna och författarna av undersökningen, se punkt 34) utpekar 285 sådana områden med en yta på totalt 44 200 km², vilket utgör 8,1 procent av statens yta. Således har Republiken Frankrike hittills endast klassificerat 40,7 procent av det antal och 18,2 procent av den yta som anges som skyddsområden i ZICO 1994. I jämförelse med alla andra medlemsstater innebär detta sammanlagt den minsta yta som reserverats för fågelskydd i förhållande till statens totala yta.

IV — Grunden avseende underlåtenhet att följa fågeldirektivet, sett i dess helhet

1. Parternas argument

13. *Kommissionen* har gjort gällande att ett åsidosättande av artikel 4 i fågeldirektivet

14. Med åberopande av ZICO 1994 (och senare även IBA 2000) har kommissionen i detalj redogjort för de områden beträffande vilka underlåtenhet föreligger enligt dess mening. Om det inte finns vetenskapliga rön som talar för motsatsen, är den franska regeringen tvungen att som SSO klassificera samtliga områden som angivits i förteckningen ZICO 1994 (respektive IBA 2000). Detta framgår av att fågeldirektivet visserligen ger medlemsstaten utrymme för en

4 — Undersökning "Important Bird Areas in the European Community".

skönsmässig bedömning vid klassificeringen, men medlemsstaten måste därvid ta hänsyn till direktivets skyddsobjekt och villkor. Sålunda måste medlemsstaten såväl kvantitativt som kvalitativt klassificera skyddsområden i tillräcklig omfattning, varvid den har att ta hänsyn till vetenskapligt bevisade, naturliga förutsättningar för att säkra de skyddade arternas överlevnad och reproduktion. ZICO 1994 innehåller de bästa och mest aktuella uppgifterna för dessa ändamål. Den år 2000 publicerade och därmed mest aktuella vetenskapliga förteckningen IBA är, bortsett från sju skyddsområden som inte längre listas, helt identisk med förteckningen ZICO 1994, som kommissionen i förevarande mål använt som grund för sin talan och som den franska regeringen för övrigt erkänner i sin svarsskrift.

15. Republiken Frankrikes argument att ZICO 1994 skulle ha karaktär av en första och ännu obestämd inventering motbevisas av det faktum att den upprättades för att skapa ett stabilt och vetenskapligt underlag för att införliva direktivet, vilket det franska miljöministeriet självt uttalar i inledningen. Genom att det franska miljöministeriet offentliggjort ZICO 1994 är det inte kommissionen utan den franska regeringen själv som har identifierat de områden som är mest lämpade för fågelskydd.

16. Att inte följa gemenskapsrättsliga förpliktelser låter sig enligt domstolens fasta praxis inte rättfärdigas av inhemska svårigheter såsom att fastställande av Natura 2000-områden tagit energi i anspråk eller att det finns viktiga jaktintressen. Domstolen har också redan uttalat att det inte är möjligt att undandra sig förpliktelsen att klassificera skyddsområden genom att vidta andra skyddsåtgärder. Proportionalitetsprincipen har, enligt kommissionen, iakttagits.

17. Den franska regeringen har framför allt hänvisat till att den sedan den 30 april 2001 har klassificerat Fontainebleaumassivet på 28 086 ha som ytterligare skyddsområde och att den har utvidgat skyddsområdet vid Pinail och Moulière med 4 326 ha, liksom Plaine des Maures-området med 3 658 ha, till 4 700 ha, vilket innebar totalt 117 skyddsområden per den 17 juli 2001, vilket är 41 procent av det antal skyddsområden som krävs enligt förteckningen ZICO 1994 och 19 procent av den yta som fordras enligt förteckningen. Likväl har den franska regeringen medgett att ytterligare ansträngningar krävs för att uppfylla kraven enligt fågeldirektivet, vilket den skall bemöda sig om att göra. En fördröjning vid införlivandet av direktivet är dock oundviklig med hänsyn till den skyldighet som enligt ett direktiv föreligger att upprätta Natura 2000-nätet och på grund av enligt lag erforderliga anpassningar av jakttiderna.

18. Kommissionen överskrider emellertid sin kompetens och kränker subsidiaritets-

och proportionalitetsprinciperna när den kräver att alla områden som nämns i förteckningarna ZICO 1994 och IBA 2000 skall klassificeras som särskilda skyddsområden. Medlemsstaterna är inte skyldiga att göra detta enligt fågeldirektivet, då det ligger inom deras utrymme för skönsmässig bedömning att identifiera de mest lämpade områdena. Kommissionen kan visserligen klandra en medlemsstat för att ha klassificerat för få områden totalt respektive uppenbarligen inte ha klassificerat de mest lämpade områdena, dock inte för att inte ha klassificerat ett särskilt område.

19. Detta framgår, enligt den franska regeringen, av domstolens dom i mål C-166/97, kommissionen mot Frankrike, och av förteckningen ZICO 1994:s karaktär av schablonartad helhetsbild, från vilken staten inte skall avvika nedåt i större omfattning. Vad beträffar ZICO 1994 utgör denna nämligen inte en kartläggning av de mest lämpade områdena för fågelskydd. Av det faktum att de franska myndigheterna arbetar med förteckningen och var med om att publicera den kan man inte dra den slutsatsen att man erkänt att den skulle vara bindande. Förteckningens schablonartade karaktär visar sig också därigenom att den innehåller kulturlandskap, som inte som sådana kan anses som de mest lämpade för fågelskydd. Det vore att gå för långt att vara tvungen att även klassificera de 223 av totalt 285 områden som i ZICO 1994 betecknas som "områden av ökat

intresse för fågelskydd" och "av påtagligt intresse", vilket redan följer av att det finns en gradering av intresset. Man måste följaktligen fråga sig om området verkligen på ett tydligt sätt kan bidra till fågelskyddet. Man får heller inte bortse från att 100 av de 116 fågelarter som anges i direktivets bilaga 1 skyddas i minst ett område.

20. Den franska regeringen har vidare hävdatt att varje område inom ett ZICO, som har klassificerats som ett särskilt skyddsområde, är den del som är mest lämpad för fågelskydd i detta ZICO. Således måste omfattningen av klassificeringen bedömas i förhållande till det antal ZICO:s som anges i förteckningen och inte i förhållande till ytans storlek. Inte heller är (det procentuella) förhållandet mellan de skyddade områdena och statens totala yta ett lämpligt kriterium.

21. Av begreppet "i första hand" i artikel 4.1 tredje stycket framgår att andra klassificeringar än klassificering av särskilda skyddsområden kan vara tillräckliga för att uppfylla direktivets krav. Vidare måste kommissionen beakta proportionalitetsprincipen och även andra intressen.

2. Bedömning

22. Kommissionen har klandrat Republiken Frankrike för att varken kvalitativt

eller kvantitativt i tillräcklig omfattning ha klassificerat SSO, som enligt ornitologiska kriterier och med stöd av tillförlitliga vetenskapliga undersökningar är mest lämpade för bevarande av fågelarterna i fråga. Kommissionen har i detalj gått igenom de områden som är listade såväl i den franska förteckningen ZICO 1994 som i arbetet över IBA 2000 som områden som ansetts vara av betydelse för bevarande av vilda fåglar.

23. Diskrepansen mellan hur förhållandena är i verkligheten och hur de bör vara är avsevärd, även om man bara använder förteckningen ZICO 1994 som en grov måttstock: av 285 områden som omnämns i förteckningen som områden av betydelse för bevarande av fåglar (ZICO) med en sammanlagd yta på 44 200 km² och en andel av 8,1 procent av statens yta, har Frankrike klassificerat 116 områden med en yta på sammanlagt 8 628 km², vilket motsvarar 1,6 procent av statens yta.

24. Den franska regeringen har inte bestritt dessa uppgifter och har tillstått att den varken till storlek eller antal har klassificerat områden som SSO i tillräcklig omfattning. Därmed skulle man redan på grund härav utan ytterligare utredning kunna bifalla kommissionens talan om fastställelse av fördragsbrott, på sätt som dom-

stolen redan gjort i punkt 63 i dom av den 19 maj 1998 i mål C-3/96⁵:

”Då det framgår att en medlemsstat som SSO har klassificerat områden som sammanlagt till antal och storlek uppenbart understiger de områden som anses mest lämpade för bevarandet av de ifrågakvarande arterna, kan det fastslås att denna medlemsstat har åsidosatt den skyldighet som åvilar den enligt artikel 4.1 i direktivet.”

25. Önskar man fastställa den exakta omfattningen av det fördragsbrott Republiken Frankrike har begått, mot bakgrund av att kommissionen förväntar sig att Frankrike som SSO skall klassificera samtliga ZICO:s i undersökningen ZICO 1994, respektive i IBA 2000, måste man göra en prövning av vilka konkreta förpliktelser fågeldirektivet innebär för medlemsstaterna.

26. Till en början uppkommer frågan huruvida begreppet ”i första hand” i sista stycket i artikel 4.1 (... som särskilda skyddsområden *i första hand* klassificera sådana områden som... är mest lämpade...) även innebär att en annan klassificering

5 — Kommissionen mot Nederländerna (REG 1998, s. I-3031).

skall göras än klassificeringen av särskilda skyddsområden, vilket den franska regeringen menar. I mål C-3/96 har domstolen i punkterna 55—58 anfört följande härom:

direktivet föreskriver att skyddet, bevarandet och återställandet av biotoper och livsmiljöer i första hand skall innefatta sådan åtgärder som avsättandet av skyddade områden.

”I motsats till vad Konungariket Nederländerna anfört åläggs medlemsstaterna genom artikel 4.1 en skyldighet att som SSO klassificera de områden som vad gäller antal och storlek är mest lämpade för bevarande av de arter som förekommer i bilaga I. Det är inte möjligt att kringgå denna skyldighet genom att vidta andra särskilda åtgärder för bevarande.

Som generaladvokaten för övrigt anför i punkt 33 i sitt förslag till avgörande skulle syftet med att upprätta en sådan sammanhängande helhet som åsyftas i artikel 4.3 i direktivet riskera att inte kunna uppnås om medlemsstaterna kunde undslippa skyldigheten att klassificera SSO då de ansåg att andra skyddsåtgärder var tillräckliga för att säkerställa överlevnaden och fortplantningen för de arter som förekommer i bilaga I.”

Det framgår av bestämmelsen, såsom den tolkas av domstolen, att en medlemsstat är skyldig att avsätta bland annat SSO, då det på dess territorium förekommer sådana arter (se dom av den 17 januari 1991 i mål C-334/89, kommissionen mot Italien, REG 1991, s. I-93, punkt 10).

27. Med detta har domstolen redan fastställt att artikel 4 kräver av medlemsstaterna att de skall klassificera särskilda skyddsområden, vilket inte kan göras genom att vidta andra skyddsåtgärder eller genom att införa andra klassificeringar.

Denna tolkning av skyldigheten att klassificera områden överensstämmer för övrigt med det särskilda skyddssystem som är specifikt inriktat på och utökat för de arter som anges i bilaga I (se dom av den 11 juli 1996 i mål C-44/95, Royal Society for the Protection of Birds, REG 1996, s. I-3805, punkt 23), särskilt som även artikel 3 avseende samtliga arter som omfattas av

28. På detta sätt fråntas inte heller begreppet ”i första hand” sin juridiska betydelse. Begreppet skall, för det första, tolkas så att medlemsstaterna är skyldiga att vidta just dessa åtgärder för att skydda livsmiljön för de arter som anges i bilaga 1. Detta framgår vid en jämförelse med direktivets

artikel 3.2, enligt vilken det är möjligt att, förutom att inrätta skyddsområden, även vidta andra skyddsåtgärder såsom att skapa nya livsmiljöer för alla fågelarter, således inte bara för dem som nämns i bilaga 1.

29. Dessutom skall begreppet förstås så att en medlemsstat på frivillig basis kan klassificera ytterligare områden som SSO förutom de som är mest lämpliga.

30. Vidare är parterna oense beträffande frågan enligt vilka kriterier kvaliteten och kvantiteten på de klassificerade skyddszonerna bedöms. Enligt fågeldirektivets artikel 4 skall "som särskilda skyddsområden" klassificeras "sådana områden som vad gäller antal och storlek är mest lämpade för bevarandet av dessa arter". Därmed innebär denna förpliktelse å ena sidan ett visst utrymme för skönsmässig bedömning, då det är medlemsstaternas sak att klassificera områden som skyddsområden. Å andra sidan skall det vara områden som vad gäller storlek och antal är *mest lämpade* för bevarandet av dessa arter (därmed avses de arter som anges i bilaga 1). Man har härvid att göra med ett obestämt rättsbegrepp som behöver tolkas, då det inte definieras någon annanstans i direktivet eller ges någon betydelse genom en bestämd vetenskaplig källa.

31. Härvid måste hänsyn tas till målsättningen med direktivet och till de kriterier

som anges på annat ställe i direktivet, vilka binder medlemsstaten då den gör sin skönsmässiga bedömning. Angående detta har domstolen redan i en dom av den 2 augusti 1993 i mål C-355/90⁶ anfört följande i punkt 26:

"Visserligen förfogar medlemsstaterna över ett visst utrymme för skönsmässig bedömning när de skall välja särskilda skyddsområden, men likväl skall medlemsstaterna vid klassificeringen av områdena beakta de ornitologiska kriterier som fastslås i direktivet, såsom förekomsten av sådana fåglar som uppräknas i bilaga 1 och klassificering av ett område som våtmark."

32. Denna praxis har domstolen vidhållit i punkterna 60—62 i den redan citerade domen C-3/96:

"Även om medlemsstaterna har ett visst utrymme för skönsmässig bedömning i fråga om valet av SSO, skall klassificeringen av dessa ske i enlighet med vissa ornitologiska kriterier som fastställs i direktivet (se dom av den 2 augusti 1993 i mål C-355/90, kommissionen mot Spanien, REG 1993, s. I-4221, punkt 26).

6 — Kommissionen mot Spanien (REG 1993, s. I-4221).

Av detta följer att medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning vid val av de områden som är mest lämpade för klassificering som SSO inte avser möjligheten att som SSO klassificera områden som förefaller vara de mest lämpade enligt ornitologiska kriterier utan enbart avser tillämpningen av dessa kriterier vid avsättandet av de områden som är mest lämpade för bevarandet av de arter som förekommer i bilaga I till direktivet.

Medlemsstaterna är följaktligen skyldiga att som SSO klassificera varje område som med tillämpning av ornitologiska kriterier förefaller vara det mest lämpade för bevarandet av de ifrågakvarande arterna.”

33. För att kunna fullgöra dessa uppgifter behöver såväl medlemsstaternas regeringar — vid det val som åligger dem att utse de mest lämpade områdena — som kommissionen — vid övervakningen av de åtgärder medlemsstaterna vidtar (artikel 12 i fågeldirektivet) och vid den samordning som är nödvändig för att bilda en sammanhängande helhet (artikel 4.3) — en vetenskapligt förankrad analys av de naturliga förutsättningarna i respektive stat för att kunna tillämpa nämnda ornitologiska kriterier.

34. Denna funktion fyller studierna ZICO 1994 och IBA 2000 som kommissionen har

använt sig av. ZICO 1994, som endast gäller för franskt territorium, tillkom ostridigt på uppdrag av det franska miljöministeriet i syfte att möjliggöra ett införlivande av fågeldirektivet och publicerades av nämnda ministerium och ornitologiska experter gemensamt. Förteckningen IBA 2000 tillkom på uppdrag av kommissionen i samband med att fågeldirektivet skulle införlivas. I denna förteckning, som numera finns i en fjärde reviderad upplaga, har vetenskapsmän med hjälp av internationellt erkända kriterier för hela Europa fastställt vilka zoner som är av betydelse för fågelskyddet. Förteckningens tillförlitlighet vad beträffar detaljerad vetenskaplig analys visar sig bland annat genom att exempelvis sju områden i Frankrike, som sedan 1994 har förlorat sin betydelse för fågelskyddet, inte längre finns upptagna.

35. Domstolen har redan i punkterna 68—70 i mål C-3/96 beträffande föregångaren till IBA 2000 framhållit förteckningarnas praktiska betydelse också för domstolens egen verksamhet:

”Det skall i detta sammanhang erinras om att IBA 89 innehåller en förteckning över områden av stort intresse för bevarande av vilda fåglar inom gemenskapen, vilken har upprättats för det behöriga generaldirektoratet inom kommissionen av Groupe européen pour la conservation des oiseaux et des habitats (Europeisk sammanslutning för bevarande av fåglar och livsmiljöer) i förening med Conseil international de la préservation des oiseaux (Internationella

rådet för bevarandet av fåglar) samt i samarbete med kommissionens experter.

att fullgöra den bevisbörd som åligger den i ett mål om fördragsbrott, utan att medlemsstaten skulle ha någon möjlighet att försvara sig.

Den enda handling som i förevarande fall har visat sig innehålla uppgifter av vetenskapligt bevisvärde som gör det möjligt att bedöma huruvida svarandestaten har uppfyllt sin skyldighet att som SSO klassificera de till antal och storlek mest lämpade områdena för bevarande av de skyddade arterna är således IBA 89.

37. Domstolen har redan haft tillfälle att ta ställning i denna fråga och kom därvid till ett något differentierat slut. I dom av den 18 mars 1999 i mål C-166/97⁷ anförde domstolen följande i punkterna 40—42:

...

Förteckningen kan således... med anledning av det vetenskapliga värde den tillskrivs i detta fall vid behov användas av domstolen som referensmaterial vid bedömningen av i vilken mån Konungariket Nederländerna har uppfyllt sin skyldighet att klassificera SSO.”

”Enligt fast rättspraxis åligger det kommissionen i mål om fördragsbrott enligt artikel 169 att bevisa det påstådda fördragsbrottet och förse domstolen med de uppgifter som är nödvändiga för att kontrollera att fördragsbrottet föreligger (se dom av den 25 maj 1982 i mål 96/81, kommissionen mot Nederländerna, REG 1982, s. 1791, punkt 6, och av den 23 oktober 1997 i mål C-157/94, kommissionen mot Nederländerna, REG 1997, s. I-5699, punkt 59).

...

36. Den franska regeringen tvivlar inte heller på studiernas vetenskapliga värde, utan har endast bestridit dess bevisvärde i målet om fördragsbrott. Därmed uppkommer frågan huruvida enbart den omständigheten att ett område benämns som ZICO eller IBA i en vetenskaplig förteckning innebär att det är tvingande att klassificera området som SSO, vilket kommissionen verkar kräva. Detta skulle medföra att kommissionen endast skulle behöva hänvisa till vederbörande förteckning för

I detta avseende skall konstateras att den omständigheten att området i fråga återfinns i ZICO-förteckningen inte i sig visar att det borde klassificeras som ett särskilt skyddsområde. Såsom den franska regeringen har understrukit, utan att motsägas

⁷ — Kommissionen mot Frankrike (REG 1999, s. I-1719).

av kommissionen, utgör denna förteckning nämligen endast en första kartläggning av de ornitologiska rikedomarna och omfattar områden med mycket varierande förhållanden där människan ibland är närvarande, vilka inte alla är av ett sådant ornitologiskt värde att de skall anses som sådana områden som vad gäller antal och storlek är mest lämpade för bevarandet av arter.”

38. I det redan citerade avgörandet i mål C-3/96 anges i punkterna 69 och 70 härtill följande:

”Den enda handling som i förevarande fall har visat sig innehålla uppgifter av vetenskapligt bevisvärde som gör det möjligt att bedöma huruvida svarandestaten har uppfyllt sin skyldighet att som SSO klassificera de till antal och storlek mest lämpade områdena för bevarande av de skyddade arterna är således IBA 89. Det hade förhållit sig *ammorlunda* om Konungariket Nederländerna hade förebringat vetenskaplig bevisning, bland annat för att den hade kunnat uppfylla den ifrågasvarande skyldigheten genom att som SSO klassificera ett antal områden som till storleken var mindre än de områden som följer av IBA 89.

Trots att förteckningen i IBA 89 *inte är rättsligt bindande* för de berörda medlemsstaterna kan den således...”⁸

39. Enbart den omständigheten att ett speciellt område finns upptaget i en vetenskaplig förteckning som ZICO 1994 eller IBA 2000 bevisar följaktligen inte att området med nödvändighet skall klassificeras som ett särskilt skyddsområde av Republiken Frankrike. Bevisningen i rapporterna är således inte omöjlig att vederlägga. Förteckningarna utgör dock på grund av sitt vetenskapliga värde närmast en presumtion för riktighet i sig. Med förbehåll för annan vetenskaplig bevisning beskriver förteckningarna de områden som vad gäller antal och storlek är mest lämpade för bevarandet av arterna i den mening som avses i fågeldirektivets artikel 4.

40. Om medlemsstaten skulle vilja avvika från denna presumtion och använda sig av rön som enligt dess uppfattning har större vetenskapligt värde eller ta hänsyn till ytterligare aspekter, åligger det denna att förebringa annan vetenskaplig bevisning, som försvagar presumtionen för att förteckningarna är riktiga och som kan bevisa att det för medlemsstaten är möjligt att välja ett område inom sitt territorium som likaledes motsvarar kraven enligt artikel 4.1 i fågeldirektivet.

41. Medlemsstaten kan inte heller värja sig mot detta resonemang genom att hänvisa till subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen. Med fågeldirektivet har subsidiaritetsprincipen realiserats i så måtto att det är medlemsstaterna som utser de områden inom respektive stats territorium vilka är mest lämpade för bevarandet av arter, som SSO, eftersom medlemssta-

8 — Min kursivering.

terna också på ett bättre sätt än kommissionen kan fastställa vilka av de arter som räknas upp i bilaga 1 till direktivet som finns i området. Helt i enlighet med denna princip stödjer sig kommissionen med ZICO 1994 på en ornitologisk förteckning som det franska miljöministeriet har varit med om att ge ut.

42. Det åligger däremot kommissionen att inom hela gemenskapen kontrollera att skyldigheterna enligt fågeldirektivet iakttas och att ansvara för samordning för att bilda en sammanhängande helhet av skyddsområden, då dessa uppgifter inte kan fullgöras på ett bättre sätt på nationell nivå. Då kommissionen fullgör dessa uppgifter kan den endast förlita sig på de internationellt erkända vetenskapliga uppgifter som den känner till och som återfinns i de ornitologiska förteckningarna. Om kommissionen skall ta hänsyn till nyare rön eller även till andra intressen än fågelskyddet, är den hänvisad till att medlemsstaten i detalj förklarar vilka uppgifter den har använt sig av och hur den har gjort en avvägning mellan övriga intressen och fågeldirektivets målsättningar.

43. I detta avseende har domstolen i en dom av den 9 november 1999 i mål C-365/97⁹ fastställt att det — i en anda av lojalt samarbete, för att i enlighet med varje medlemsstats skyldighet enligt

artikel 5 i fördraget (nu artikel 10 EG) — åligger medlemsstaterna att underlätta kommissionens allmänna uppgift, som är att övervaka tillämpningen av bestämmelserna i fördraget och av de bestämmelser som institutionerna antagit med stöd av fördraget.

44. Om medlemsstaten lyckas att på detta sätt prestera motbevisning mot de riktlinjer som anges i de ornitologiska förteckningar som är mest aktuella vid respektive tillfälle blir det avgörande om kommissionen bestrider dessa uppgifter. Om den inte gör detta eller om den ytterligare utredning med hjälp av sakkunnig som i så fall blir nödvändig inte leder till det resultat som kommissionen eftersträvar kan ett fördragsbrott inte fastställas, eftersom det ankommer på kommissionen att bevisa att ett sådant har skett.

45. Det är därför nödvändigt att göra en prövning av om de upplysningar som Republiken Frankrike har lämnat innebär ett rättfärdigande.

46. Det har redan klargjorts att förteckningarna ZICO 1994 och IBA 2000, med hänsyn till hur de tillkommit och deras ändamål, inte endast utgör en första inventering av de ornitologiska rikedomarna. Stöd för att så skulle vara fallet kan inte heller hämtas i det utdrag ur domstolens dom i mål C-166/97 som citerats i punkt 37,

⁹ — Kommissionen mot Italien (REG 1999, s. I-7773), punkt 85.

eftersom domstolen i det fallet inte gjorde något eget uttalande därom, utan endast citerade den franska regeringens argumentation, som kommissionen inte hade motsatt sig.

att sju år har gått utan att de har klassificerats som skyddsområden, kan inte vara en vetenskaplig förklaring till denna åsikt. Begreppen "ökad" och "påtaglig" har en speciell betydelse, med hänsyn till att det alltmer krympande antalet lämpliga livsmiljöer gör respektive område skyddsvärt mot bakgrund av målsättningen med direktivet.

47. Hänvisningen till att också kulturlandskap har klassificerats som ZICO:s i ZICO 94, vilka inte kan utgöra ett huvudbidrag till fågelskyddet enligt parternas citat av en formulering på s. 51 i förteckningarna, innebär inte att betydelsen av riktlinjerna i förteckningarna minskar. Formuleringen skall förstås så att olika typer av mänsklig påverkan har inneburit att kvaliteten på områdena har blivit sämre med avseende på fågelskyddet, vilket redan omnämndes i skälen till fågeldirektivet. Då det numera inte längre finns områden av bättre kvalitet, är det nödvändigt att till viss del också använda sig av kulturlandskap som skyddsområden, för att kunna förverkliga det fågelskydd som är avsikten med direktivet.

49. Kravet på ett rättfärdigande uppfylls inte heller genom att den franska regeringen schablonartat hävdar att alla områden som inte har klassificerats men som finns listade i ZICO 1994 är sådana områden som är av litet till medelmåttigt ornitologiskt intresse. Som nämnts blir även områden av mindre intresse än dem som är av allra störst betydelse aktuella med hänsyn till direktivets skyddsändamål. På sätt och vis motsäger den franska regeringen sin egen argumentation då den upprepat redogör för nya eller utvidgade särskilda skyddsområden, vilket inte vore nödvändigt om inte dessa var av ökat ornitologiskt intresse.

48. Den franska regeringens generella uppfattning att områden, som endast har en stor eller påtaglig betydelse för fågelskyddet, inte behöver klassificeras som skyddsområden kan inte delas. Hur som helst rör det sig i detta fall om 223 av de 285 områden som omnämns i ZICO 1994 som områden av betydelse för fågelskyddet. Att sju av dessa områden faktiskt inte längre har någon betydelse för fågelskyddet efter

50. Hänvisningen till problem vid jaktutövning kan inte rättfärdiga en underlåten klassificering, eftersom den franska regeringen inte förklarat hur den på ett tillåtet sätt vid en avvägning kommit fram till ett företräde för jaktutövning framför fågelskydd.

51. Samma sak gäller för de anförda svårigheterna med ett samtidigt införlivande av fågelskydds- och livsmiljödirektiven. Enligt domstolens fasta rättspraxis kan en medlemsstat inte åberopa interna förvaltningstekniska svårigheter som ett rättfärdigande av ett fördragsbrott.

52. Den franska regeringen har inte nämnt ytterligare krav att ta hänsyn till.

53. Till skillnad från mål C-166/97, i vilket den franska regeringen presenterade en undersökning från det nationella naturhistoriska museet, har den inte heller företett några konkreta vetenskapliga utlåtanden som motsäger innehållet i ZICO 1994.

54. En medlemsstat är alltså inte automatiskt skyldig att som särskilda skyddsområden klassificera alla områden som omnämns i de ornitologiska förteckningarna. I förevarande fall har Frankrike dock inte anfört någon substantiell omständighet för ansvarsfrihet. I enlighet härmed skall kommissionens yrkande om fastställelse bifallas.

V — Grunden beträffande Plaine des Maures

1. Parternas argument

55. Kommissionen har klandrat Republiken Frankrike för att inte ha klassificerat en tillräckligt stor skyddszon i Plaine des Maures-området. Även om man tar hänsyn till den totala ytan på 4 537 ha som har klassificerats fram till juli 2001, fattas fortfarande 2 963 ha för en fullständig klassificering i enlighet med ZICO 1994. Kommissionen har i tillräcklig omfattning visat att den har fog för sin talan i denna del.

56. Den franska regeringen anser att den andra grunden för talan i brist på egen motivering inte kan prövas i sak. Den menar att det delområde av Plaine des Maures som under tiden klassificerats som skyddsområde är tillräckligt stort för att den skall anses ha uppfyllt kraven enligt fågeldirektivet. Som redan anförts beträffande den första grunden för talan kan kommissionen inte kräva att de riktlinjer som anges i förteckningen skall införlivas exakt. Den franska regeringen har hävdatt att det område som ännu inte har klassificerats utgörs av kulturlandskap som uppenbart inte är lämpade för fågelskydd.

2. Bedömning

57. Då Republiken Frankrike har gjort gällande att förevarande grund inte kan prövas i sak, skall denna fråga prövas först. Kommissionen har beträffande frågan om Plaine des Maures genomfört ett eget förfarande med ärendenummer A/92/4527. Härfter följde ett vederbörligt fördragsbrottsförfarande enligt artikel 226 i EG-fördraget, i vilket kommissionen först skickade en uppmaning och den 19 december 1997 ett motiverat yttrande till Frankrike, i vilket den anmärkte på den otillräckliga klassificeringen av Plaine des Maures. Därvid nämnde kommissionen fågeldirektivet som rättslig grund och anförde även uppgifter som styrker den otillräckliga klassificeringen. Under det administrativa förfarandet har Republiken Frankrike med ledning av de konkreta anmärkningarna delvis — efter utgången av den frist som fastställts i det motiverade yttrandet — uppfyllt sina skyldigheter, något som inte hade varit möjligt vid en oprecis anklagelse. Också ansökningskriften uppfyller de krav, som uppställs i domstolens dom av den 13 december 1990 i mål C-347/88¹⁰, på en kort framställning av grunderna för talan, med angivande av de exakta anmärkningar som domstolen skall ta ställning till, och en sammanfattning av de rättsliga och faktiska omständigheterna. Grunden till stöd för talan skall således inte avvisas på grund av brist på motivering.

58. Eftersom talan skall tas upp till sakprövning och kommissionen vidhåller

densamma trots den franska regeringens uppmaning att återkalla den, är det av avgörande betydelse huruvida Republiken Frankrike har klassificerat Plaine des Maures-området i otillräcklig omfattning. Vid den tidpunkt då den frist som fastställts i det motiverade yttrandet löpte ut, nämligen den 19 februari 1998, hade Republiken Frankrike inte ens klassificerat de första 879 ha, vilket skedde först den 5 november 1998. Då ett eventuellt undanröjande av ett fördragsbrott efter utgången av den frist som angivits i det motiverade yttrandet inte inverkar på bedömningen av om talan skall bifallas¹¹, saknar det betydelse för ett fastställande av om fördragsbrott föreligger om Republiken Frankrike har klassificerat ytterligare områden under tiden.

59. Dock räcker inte heller de klassificeringar om sammanlagt 4 537 ha som sedermera har gjorts för att uppfylla fågeldirektivets krav på att klassificera de områden som vad gäller antal och storlek är mest lämpade. I ZICO 1994 föreskrivs för Plaine des Maures ett skyddsområde på 7 500 ha. Så till vida räcker det med en hänvisning till vad som anförts beträffande den första grunden för talan. Republiken Frankrike har nämligen inte anført några uppgifter som stödjer dess generella påstående att de områden som har klassificerats, vilka endast utgör 60 procent av den yta som listas i ZICO 1994, skulle omfatta den del som är mest lämpad för bevarandet av arterna, medan resten skulle bestå av kulturlandskap som inte är lämpliga.

10 — Kommissionen mot Grekland (REG 1990, s. I-4747), punkt 28.

11 — Dom av den 15 mars 2001 i mål C-147/00, kommissionen mot Frankrike (REG 2001, s. I-2387), punkt 26.

60. Följaktligen har Republiken Frankrike inte heller i detta avseende uppfyllt sina skyldigheter enligt artikel 4 i fågeldirektivet och skall dömas i enlighet med kommissionens yrkande.

VI — Rättegångskostnader

61. Kommissionen har vidare yrkat att Republiken Frankrike skall ersätta rättegångskostnaderna. Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna om detta har yrkats.

VII — Förslag till avgörande

62. Mot bakgrund av det anförda föreslår jag att domstolen skall fastställa att

1. Republiken Frankrike har åsidosatt sina skyldigheter enligt rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar och enligt Fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen, genom att den inte som särskilda skyddsområden har klassificerat de mest lämpade områdena för skydd av de vilda fåglar som anges i bilaga 1 till direktivet och av flyttfåglarna, och i synnerhet genom att inte ha klassificerat ett tillräckligt stort område i Plaine des Maures, och att
2. Republiken Frankrike skall ersätta rättegångskostnaderna.