

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 9 juni 2011 \*

I mål C-383/09,

angående en talan om fördragsbrott enligt artikel 226 EG, som väckts den 25 september 2009,

**Europeiska kommissionen**, företrädd av O. Beynet och D. Recchia, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande,

mot

**Republiken Frankrike**, företrädd av G. de Bergues och S. Menez, båda i egenskap av ombud,

svarande, meddelar

\* Rättegångsspråk: franska.

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.-C. Bonichot, samt domarna K. Schiemann, L. Bay Larsen (referent), A. Prechal och E. Jarašiūnas,

generaladvokat: J. Kokott,  
justitiesekreterare: handläggaren C. Strömholm,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 21 oktober 2010,

och efter att den 20 januari 2011 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

**Dom**

- 1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska fastställa att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 12.1 d 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. 114), i dess lydelse enligt rådets direktiv 2006/105/EG av den 20 november 2006 (EUT L 363, s. 368) (nedan kallat livsmiljödirektivet), genom att inte införa ett åtgärdsprogram som möjliggör ett strikt skydd för arten *Cricetus cricetus* (europeisk hamster).

## Tillämpliga bestämmelser

- 2 Huvudsyftet med livsmiljödirektivet är enligt tredje skälet däri att främja att den biologiska mångfalden bibehålls.
  
- 3 I artikel 1 a–i i nämnda direktiv föreskrivs följande:

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

- a) *bevarande*: de åtgärder som är nödvändiga för att bibehålla eller återställa en gynnsam status enligt definitionen i e) och i) hos livsmiljöer och för populationer av arter av vilda djur och växter.

...

- g) *arter av gemenskapsintresse*: arter för vilka något av följande gäller inom det territorium som anges i artikel 2:
  - i) De är hotade; undantag görs dock för arter vilkas naturliga utbredningsområde är av marginell storlek i det territoriet och som inte är hotade eller sårbara inom den västra palearktiska regionen.

- ii) De är sårbara, dvs. de anses sannolikt kunna övergå till kategorin av hotade arter i en nära framtid, om de faktorer som orsakar hotet fortsätter att verka.
  
- iii) De är sällsynta, dvs. de förekommer i små populationer som inte för närvarande är hotade eller sårbara men som riskerar att bli det. Dessa arter finns inom begränsade geografiska områden eller är glest spridda över en större yta.
  
- iv) De är endemiska och kräver särskild uppmärksamhet på grund av den speciella karaktären hos sin livsmiljö eller de möjliga följderna som exploatering av dem kan ha för deras livsmiljö eller för deras bevarandestatus.

Dessa arter finns förtecknade eller kan komma att förtecknas i bilaga 2 och/eller bilaga 4 eller 5.

...

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

*Bevarandestatusen* anses 'gynnsam' när

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

och

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

och

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

<sup>4</sup> I artikel 2.2 i livsmiljödirektivet preciseras att åtgärder som vidtas i enlighet med det direktivet ska syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse.

<sup>5</sup> Europeisk hamster (*Cricetus cricetus*) ingår bland de arter som upptas under a) i bilaga IV till livsmiljödirektivet. Denna bilaga avser de djurarter ”av gemenskapsintresse som kräver stärkt skydd”.

6 I artikel 12.1 i livsmiljödirektivet föreskrivs följande:

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

- a) att avsiktligt fånga eller döda exemplar av dessa arter i naturen, oavsett hur detta görs,
- b) att avsiktligt störa dessa arter, särskilt under deras parnings-, uppfödning-, övervintrings- och flyttperioder,
- c) att avsiktligt förstöra eller samla in ägg i naturen,
- d) att skada eller förstöra parningsplatser eller rastplatser.”

### **Bakgrund till tvisten och det administrativa förfarandet**

7 Kommissionen uppmärksammades på bevarandestatusen för den europeiska hamstern i Alsace genom ett klagomål som den underrättade de franska myndigheterna om vid ett möte den 15 januari 2007.

- 8 De franska myndigheterna yttrade sig över klagomålet i skrivelser av den 15 februari och den 14 september 2007, i vilka de underrättade kommissionen om de åtgärder som vidtagits inom ramen för en handlingsplan för bevarandet av den aktuella arten för åren 2007–2011.
  
- 9 I formell underrättelse av den 23 oktober 2007 påpekade kommissionen att inventeringarna av bestånden av europeisk hamster visade att arten hotades av utrotning inom en snar framtid, och kommissionen uppmanade Republiken Frankrike att yttra sig i detta avseende.
  
- 10 I skrivelser av den 24 december 2007 och den 11 mars 2008 redovisade de franska myndigheterna redan vidtagna samt planerade åtgärder för att skydda nämnda art.
  
- 11 I skrivelse av den 5 juni 2008 riktade kommissionen ett motiverat yttrande till Republiken Frankrike, med påstående om att denna medlemsstat hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 12.1 d i livsmiljödirektivet genom att inte införa ett åtgärdsprogram som möjliggör ett strikt skydd för arten europeisk hamster. Kommissionen uppmanade därför Republiken Frankrike att vidta nödvändiga åtgärder för att rätta sig efter nämnda motiverade yttrande inom två månader från delgivningen av detsamma.
  
- 12 Republiken Frankrike besvarade det motiverade yttrandet med att hänvisa till de geografiska betingelser som begränsar möjligheterna att skydda den europeiska hamstern, men påpekade också att minskningen av artens bestånd år 2008 hade upphört inom en del av Alsace. Republiken Frankrike underrättade dessutom kommissionen om fortskridandet av de åtgärder som vidtagits, inom ramen för handlingsplanen för bevarandet av denna art för åren 2007–2011.

- 13 Kommissionen ansåg att de av Republiken Frankrike genomförda metoderna för att bevara nämnda art fortfarande var otillräckliga och väckte därför förevarande talan.

## Talan

### *Parternas argument*

- 14 Kommissionen har hävdat att arten europeisk hamster hotas av utrotning i Alsace. En inventering av bestånden visar nämligen att det skett en betydande minskning av arten mellan åren 2001 och 2007. Orsakerna till denna minskning är ökad bebyggelse och förändrade lantbruksmetoder.
- 15 De åtgärder som Republiken Frankrike vidtagit är enligt kommissionen otillräckliga och innebär inget förbud mot att skada parningsplatser eller rastplatser. Ett av de huvudsakliga skälen till att åtgärderna är otillräckliga, såväl vad avser samhällsplanering som lantbruksmetoder, är att området är alltför begränsat till sin yta, särskilt avseende de prioriterade åtgärdsområden och det så kallade återutbredningsområde som åtgärderna avser. Åtgärdsområdena i sig är inte heller tillräckliga. Målsättningen att 22 procent av den odlade arealen ska vara gynnsam för den europeiska hamstern inom de prioriterade åtgärdsområdena har därför endast uppnåtts inom ett av tre existerande åtgärdsområden. För övrigt är handlingsplanen för att begränsa nitratutsläppen åren 2008–2010 otillräcklig. Slutligen har inte möjligheterna till byggande i återutbredningsområdet begränsats i tillräcklig grad.
- 16 Republiken Frankrike har bemött dessa påståenden med att de åtgärder som den vidtagit utgör en sammanhängande helhet som är proportionerlig och anpassad till



ändamålet med ett strikt skydd för den europeiska hamstern, i enlighet med kraven i livsmiljödirektivet. Inte minst har handlingsplanen för åren 2007–2011 möjliggjort en exakt avgränsning av den specifika biotopen för denna art och ett fastställande av tre från varandra skilda områden för vidtagande av åtgärder, nämligen de tre prioriterade åtgärdsområdena, där det inte sker några andra förändringar av markanvändningen än sådana förändringar som har samband med jordbruket, återutbredningsområdet – inom vilket det, för samtliga projekt som omfattar en hektar eller mer, krävs en särskild studie som visar att projektet inte inverkar negativt på arten –, och det historiska området där det i samtliga kommuner måste göras en särskild studie avseende den europeiska hamstern i samband med att kommunernas samhällsplaneringsplaner förnyas.

- 17 Republiken Frankrike har påpekat att efter genomförandet av nämnda handlingsplan tycks nu abundansindex beträffande den aktuella artens bestånd i ”kärnområdena” påvisa att minskningen av antalet individer har upphört, och det går till och med att se en svag ökning av antalet. Det krävs dock tillgång till flera års data för att med tillräcklig säkerhet utvärdera inverkan av de franska myndigheternas åtgärder på bevarandestatusen för den aktuella artens populationer. Kommissionen har i vilket fall som helst inte visat att skadorna på livsmiljön för denna art har fortsatt inom de prioriterade åtgärdsområdena efter år 2007 eller att nitratutsläppen är skadliga för arten. Republiken Frankrike har slutligen gjort gällande att skyldigheten att vid varje projekt inom återutbredningsområdet undersöka inverkan på enskilda individer av den aktuella arten och på artens parningsplatser eller rastplatser, kompletteras av kravet på en särskild studie, som ska genomföras för samtliga projekt avseende en yta som är större än en hektar, i syfte att kontrollera vilka eventuella skador som arten kan åsamkas av ett sådant projekt.

### *Domstolens bedömning*

- 18 Domstolen erinrar om att medlemsstaterna enligt artikel 12.1 d i livsmiljödirektivet ska vidta nödvändiga åtgärder för införande av ett strikt skyddssystem i det naturliga

utbredningsområdet för de djurarter som finns förtecknade i bilaga 4 a till direktivet, med förbud mot att skada eller förstöra parningsplatser eller rastplatser.

- 19 Ett införlivande av denna bestämmelse innebär att medlemsstaterna inte enbart ska anta de författningsbestämmelser som krävs, utan att de även ska vidta konkreta och specifika skyddsåtgärder (dom av den 11 januari 2007 i mål C-183/05, kommissionen mot Irland, REG 2007, s. I-137, punkt 29).
  
- 20 Ett strikt skyddssystem innebär även ett krav på att sammanhängande och samordnade åtgärder av förebyggande karaktär vidtas (dom av den 16 mars 2006 i mål C-518/04, kommissionen mot Grekland, ej publicerad i rättsfallssamlingen, se upplysning, REG 2006, s. I-42\*, punkt 16, och domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Irland, punkt 30).
  
- 21 Ett sådant strikt skyddssystem ska således göra det möjligt att verkligen undvika att parningsplatser eller rastplatser för de arter som upptas under a) i bilaga IV till livsmiljödirektivet skadas eller förstörs (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 januari 2002 i mål C-103/00, kommissionen mot Grekland, REG 2002, s. I-1147, punkt 39).
  
- 22 Domstolen erinrar slutligen om att enligt fast rättspraxis ska frågan huruvida det föreligger ett fördragsbrott bedömas mot bakgrund av den situation som rådde i medlemsstaten vid utgången av den frist som har angetts i det motiverade yttrandet, och domstolen ska inte beakta senare förändringar (se, bland annat, domen av den 30 januari 2002 i det ovannämnda målet kommissionen mot Grekland, och dom av den 19 maj 2009 i mål C-531/06, kommissionen mot Italien, REG 2009, s. I-4103, punkt 98).

- 23 Det är utrett att den frist på två månader som kommissionen fastställde i det motiverade yttrandet för att bereda Republiken Frankrike tillfälle att rätta sig efter detta yttrande löpte ut den 5 augusti 2008.
- 24 Det framgår i detta avseende av handlingarna i målet att antalet bon för den europeiska hamstern i ”kärnområdena”, vilka tjänat som referens vid observationer av artens population, minskat mellan åren 2001 och 2007 från mer än 1 160 bon till mindre än 180 bon. Enligt resultatet av den inventering av bon som Office national de la chasse et de la faune sauvage (Nationella myndigheten för jakt och naturvård) genomförde år 2009, vars innehåll inte bestritts av Republiken Frankrike, uppnår inte någon population av den aktuella arten i Alsace den nivå som bedömts vara den lägsta för att arten ska vara livskraftig, nämligen 1 500 individer på en yta av 600 sammanhängande hektar med gynnsamma markförhållanden.
- 25 I skrivelse av den 28 augusti 2009 från Secrétaire d’État chargé de l’Écologie (regeringsledamot med ansvar för miljöfrågor) till prefekten för regionen Alsace (nedan kallad skrivelsen av den 28 augusti 2009) anges att ”[t]rots tillämpningen av de åtgärder som anges i återställningsplanen för [den europeiska hamstern] (2007–2011) och de olika åtagandena från de parter som arbetar med att skydda arten, är de biologiska resultat som hittills erhållits inte tillräckliga för att skydda arten i Frankrike”, och att det därför ”är absolut nödvändigt att åtgärderna till förmån för den europeiska hamstern klart och snabbt förbättras så att biologiska resultat uppnås inom kort vilka bekräftar att arten kommer att återställas”.
- 26 Republiken Frankrike har medgett att den ökade majsodlingen, som skett på bekostnad av odlingen av olika grödor, har varit skadlig för den europeiska hamstern, vilken är beroende av konstgjorda ängsmarker bland annat sådana som såtts med lusern, och har utgjort en av de betydande orsakerna till att artens population minskat. Det är utrett att en sådan utveckling inte heller under de senaste åren har avstannat helt i Alsace, som är den enda region i Frankrike där denna art förekommer.

- 27 Bland åtgärderna för att komma till rätta med denna situation märks bland annat inrättandet av tre prioriterade åtgärdsområden, vilka utgör områden där det inte sker några andra förändringar av markanvändningen än de förändringar som har samband med jordbruket, och för vilka den målsättningen införts att 22 procent den odlade arealen ska vara gynnsam för den europeiska hamstern – det vill säga 2 procent lusern och 20 procent stråsäd – i syfte att i slutändan åstadkomma en livskraftig population på ungefär 1 200–1 500 individer per zon.
- 28 Det ska i detta hänseende erinras om att enligt de vetenskapliga data som används för att fastställa målet på 22 procent gynnsam odlad areal i de prioriterade åtgärdsområdena, vilka Republiken Frankrike har bifogat handlingarna i målet, ”noterades vid en studie som [Nationella myndigheten för jakt och naturvård] genomförde år 1997 på 12 provrutor om 25 hektar belägna på lössjordsmark ..., att de tre rutor på vilka mer än 2–4 procent lucern liksom 20–30 procent stråsäd odlades uppvisade de mest betydande populationerna av europeisk hamster. En ökning av antalet bon hade noterats där mellan våren och sommaren, vilket ledde till antagandet att miljön var gynnsam för artens bibehållande och fortplantning. Detta var inte fallet i resterande nio rutor där förekomsten av lusern var obetydlig eller obefintlig och stråsäd utgjorde en klar minoritet.”
- 29 Även om kommissionen inte har bestritt att de så kallade jordbruksmiljöåtgärderna som vidtagits för att uppnå målet att 22 procent av den odlade arealen ska vara gynnsam för den aktuella arten, i synnerhet det ekonomiska stöd som ges till jordbrukare för att främja odling av lusern och höstsäd, kan styra odlingsmetoderna på ett för denna art gynnsamt sätt, framgår det av handlingarna i målet att 22-procentsmålet per den 5 augusti 2008 endast hade uppnåtts inom en av de tre prioriterade åtgärdsområdena, vilka för övrigt endast motsvarar två procent av all den mark som är gynnsam för den europeiska hamstern.
- 30 Det ska i detta hänseende för övrigt påpekas att de franska myndigheterna var medvetna om att dessa åtgärder var otillräckliga, eftersom regeringsledamoten med ansvar för miljöfrågor i skrivelsen av den 28 augusti 2009 begärde att prefekten för

regionen Alsace skulle utarbeta ett förslag till ändrade gränser för de prioriterade åtgärdsområdena till september månad samma år, framför allt för att täcka in områden i närheten av dem där hamstern förekommer.

- 31 Vad därefter beträffar återutbredningsområdet har de franska myndigheterna i sina skrivelser till kommissionen, efter delgivningen av det motiverade yttrandet, uppgett att arbetet med att anpassa lantbruksmetoderna, vilket har bidragit till en positiv stabilisering av bestånden av europeisk hamster i de kommuner där den historiskt sett varit rikligt förekommande, skulle breddas och förstärkas, bland annat för att genomföra områdesbestämda jordbruksmiljöåtgärder i syfte att uppnå att, under år 2011, 22 procent av den odlade arealen, inom hela artens levnadsområde, ska vara gynnsam för densamma.
- 32 Republiken Frankrike har även medgett att den ökade bebyggelsen och den infrastruktur som följer med denna har utgjort ytterligare ett avgörande skäl till att beståndet av europeisk hamster har minskat, genom att det lett till att jordbruksmark försvunnit eller splittrats upp.
- 33 När det gäller de åtgärder som denna medlemsstat har vidtagit för att ökad bebyggelse inte ska leda till att artens parningsplatser eller rastplatser skadas eller förstörs i framtiden, konstaterar domstolen för det första att förbudet mot all ny bebyggelse inom de prioriterade åtgärdsområdena, även om detta förbud skulle antas vara tvingande, endast rör två procent av all den mark som är gynnsam för europeisk hamster, vilket också konstaterats i punkt 29 i förevarande dom.
- 34 Domstolen påpekar för det andra att det för återutbredningsområdet, vilket enligt Republiken Frankrike täcker 49 procent av den mark som är gynnsam för den aktuella arten, visserligen fordras att det för alla samhällsplaneringsprojekt som omfattar en

hektar eller mer görs en särskild studie som visar att projektet i fråga inte inverkar negativt på arten, medan projektet, om detta inte kan bevisas, endast får genomföras om ett undantag beviljas av behörigt ministerium. Det går emellertid inte att, med hjälp av handlingarna i målet, vederlägga kommissionens påståenden, dels att villkoren för beviljande av ett undantag inte är noggrant fastlagda, dels att det inte krävs att några kompensationsåtgärder vidtas när ett sådant undantag beviljats.

- 35 För det tredje är det utrett att de samhällsplaneringsprojekt som avser en yta på mindre än en hektar, per den 5 augusti 2008, inte omfattades av någon formalitet för kontroll av att de saknade inverkan på bevarandet av den aktuella arten. För övrigt framgår det av skrivelsen av den 28 augusti 2009 att regeringsledamoten med ansvar för miljöfrågor hemställt att prefekten för regionen Alsace skulle göra en fullständig uppföljning och analys av dessa projekt i syfte att få bekräftat att de inte har en sådan inverkan. Regeringsledamoten med ansvar för miljöfrågor föreskrev också att det ska erinras om att förekomsten av nämnda hamster i det område som påverkas av dessa projekt ”motiverar att projektet skjuts upp eller att det görs en ansökan om undantag”, och detta oavsett hur stor areal som projektet omfattar.
- 36 Det angavs för övrigt i nämnda skrivelse att en kompletterande bestämmelse – angående villkoren för ingivande av ansökan om undantag från det strikta skyddet för den europeiska hamstern, med återgivande av villkoren i ramavtalet om förvaltningen av den biotop som är speciell för arten – höll på att färdigställas och skulle offentliggöras under september månad år 2009.
- 37 Av vad som redovisats ovan framgår att de åtgärder som hade genomförts vid utgången av den frist som fastställdes i det motiverade yttrandet inte räckte för att verkligen förhindra att den europeiska hamsterns parningsplatser eller rastplatser skadas eller förstörs.

- 38 Trots detta gäller, beträffande påståendet att åtgärdsprogrammet för åren 2008–2010 för begränsning av nitratutsläpp skulle vara otillräckligt, att kommissionen i vart fall inte förmått styrka förekomsten av ett samband mellan användningen av nitrater i jordbruket och att nämnda arts parningsplatser eller rastplatser skadas eller förstörs.
- 39 Mot bakgrund av vad som redovisats ovan ska kommissionens talan bifallas med förbehåll för vad som sägs i föregående punkt.
- 40 Domstolen konstaterar följaktligen att Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 12.1 d i livsmiljödirektivet genom att inte införa ett åtgärdsprogram som möjliggör ett strikt skydd för arten europeisk hamster.

## **Rättegångskostnader**

- 41 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att Republiken Frankrike ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Frankrike har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

- 1) **Republiken Frankrike har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 12.1 d i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, i dess lydelse enligt rådets direktiv 2006/105/EG av den 20 november 2006, genom att inte införa ett åtgärdsprogram som möjliggör ett strikt skydd för arten europeisk hamster (*Cricetus cricetus*).**
  
- 2) **Republiken Frankrike ska ersätta rättegångskostnaderna.**

Underskrifter