FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT PHILIPPE LÉGER

fremsat den 12. september 2002 [1]

1. Med dette søgsmål har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter [2].

2. Kommissionen har kritiseret de belgiske myndigheder for, at det ikke inden for den fastsatte frist har truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre en fuldstændig og korrekt gennemførelse af en række af direktivets bestemmelser. Det drejer sig om følgende bestemmelser (herefter »de anfægtede bestemmelser«):

— Artikel 1, der definerer de vigtigste begreber, der anvendes i direktivet.

— Artikel 4, stk. 5, der fastsætter den ordning, der finder anvendelse på lokaliteter, der er opført på listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning.

— Artikel 5, stk. 4, der fastlægger den ordning, der finder anvendelse på de pågældende lokaliteter i samrådsperioden.

— Artikel 6 og 7, der omhandler de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre beskyttelsen af de særlige bevaringsområder.

— Artikel 12 og 13, der vedrører foranstaltninger til beskyttelse af dyre- og plantearter.

1 — Originalsprog: fransk.

2 — EFT L 206, s. 7, herefter »direktivet«.

— Artikel 14, der omhandler indsamling af enheder af vilde dyre- og plantearter.

— Artikel 15, der forbyder anvendelse af visse ikke-selektive midler til indfangning eller drab af visse vilde dyrearter.

— Artikel 16, stk. 1, der fastsætter de betingelser, hvorunder medlemsstaterne til bestemte formål kan fravige visse af direktivets bestemmelser.

— Artikel 22, litra b), der vedrører indførelse i naturen af enhver art, som ikke er naturligt hjemmehørende.

— Artikel 22, litra c), der pålægger medlemsstaterne at fremme uddannelse og generel oplysning om behovet for at beskytte vilde dyre- og plantearter og deres levesteder.

— Artikel 23, stk. 2, der kræver, at de gennemførelsesbestemmelser, der vedtages af medlemsstaterne, skal indeholde en henvisning til dette direktiv, eller de skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning.

3. Parterne har, henset til, at Kongeriget Belgien er en forbundsstat, fremført deres argumenter ved at angive de forhold, der særligt gælder for den enkelte berørte region. Det fremgår således af sagens akter [3], at regionerne i henhold til den særlige lov om institutionelle reformer af 8. august 1980 [4], har kompetence til at lovgive på de områder, der er omfattet af direktivet. Parterne har fremført følgende argumenter.

4. For så vidt angår regionen Vallonien har Kommissionen gjort gældende, at de kompetente myndigheder ikke har vedtaget de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre gennemførelsen af alle de anfægtede bestemmelser, med undtagelse af direktivets artikel 23, stk. 2. Den belgiske regering har ikke bestridt dette klagepunkt. Den har understreget, at regionen Vallonien efter den begrundede udtalelse udstedte et dekret, der sikrede gennemførelsen af de førnævnte bestemmelser [5]. Henset hertil har Kommissionen i replikken [6] frafaldet de klagepunkter, der var rettet mod regionen Vallonien.

5. For så vidt angår regionen Flandern har Kommissionen anført, at de regionale myndigheder har undladt at vedtage de for-

3 — Svarskriftet, s. 2.

4 — *Moniteur belge* af 15.8.1980 (se lovens artikel 6, stk. 1).

5 — Dekret af 6.12.2001 om bevaring af Natura 2000-lokaliteterne og vilde dyr og planter (bilag I til replikken).

6 — Punkt 11-13.

anstaltninger, der er nødvendige for at sikre gennemførelsen af alle de anfægtede bestemmelser med undtagelse af direktivets artikel 22, litra c) [7]. Kongeriget Belgien har ikke bestridt dette klagepunkt. Det har erkendt, at de foranstaltninger, der er gældende på nuværende tidspunkt, kun sikrer en »delvis gennemførelse« [8] af direktivet.

6. Endelig har Kommissionen for så vidt angår hovedstadsregionen Bruxelles gjort gældende, at de kompetente myndigheder ikke har vedtaget de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre gennemførelsen af direktivets artikel 6, stk. 4, første afsnit, andet punktum, artikel 7 og artikel 22, litra c). Kongeriget Belgien har bestridt disse klagepunkter [9].

7. Det følger heraf, at det eneste punkt, parterne har bestridt, vedrører de klagepunkter, som Kommissionen har fremført vedrørende hovedstadsregionen Bruxelles. Derfor begrænser jeg mig til at undersøge disse klagepunkter, og foreslår for fuldstændighedens skyld, at Domstolen i øvrigt tager Kommissionens klagepunkter til følge, således som den har afgrænset sagen.

7 — Kommissionen har i replikken (punkt 15) udtrykkeligt frafaldet klagepunktet om de flamske myndigheders manglende gennemførelse af direktivets artikel 22, litra c).

8 — Svarskriftet, s. 5.

9 — Svarskriftet, s. 2 og 3.

Klagepunktet vedrørende den manglende gennemførelse af direktivets artikel 6, stk. 4, første afsnit, andet punktum

8. Direktivets artikel 6 definerer den ordning, der finder anvendelse på de særlige bevaringsområder samt på lokaliteter, der er af fællesskabsbetydning. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

»1. For de særlige bevaringsområder iværksætter medlemsstaterne de nødvendige bevaringsforanstaltninger [...]

2. Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder [...]

3. Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten [...]

4. Hvis en plan eller et projekt, på trods af at virkningerne på lokaliteten vurderes negativt, alligevel skal gennemføres af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, fordi der ikke findes nogen alternativ løsning, træffer medlemsstaten alle nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 beskyttes. Medlemsstaten underretter Kommissionen om, hvilke kompensationsforanstaltninger der træffes.«

9. Kommissionen har anført, at hovedstadsregionen Bruxelles ikke har sikret gennemførelsen af direktivets artikel 6, stk. 4, første afsnit, andet punktum. Ifølge Kommissionen indeholder den af hovedstadsregionen Bruxelles' regering udstedte bekendtgørelse af 26. oktober 2000 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter [10] ikke nogen bestemmelse, der forpligter de kompetente myndigheder til at underrette Kommissionen om, hvilke kompensationsforanstaltninger der er truffet i henhold til artikel 6, stk. 4.

10. Kongeriget Belgien har erkendt, at den pågældende bekendtgørelse ikke indeholder nogen bestemmelser om oplysningsforpligtelsen. Det har imidlertid fastholdt, at medlemsstaterne ikke var forpligtet til at gennemføre denne forpligtelse i intern ret. Ifølge regeringen indeholder artikel 6, stk. 4, første afsnit, andet punktum, ingen »normativ rækkevidde«, eftersom bestemmelsen hverken »skaber rettigheder eller forpligtelser for en almen gruppe af borgere« [11].

11. Denne argumentation kan efter min opfattelse ikke tiltrædes.

12. Kongeriget Belgien forveksler således to juridisk forskellige begreber: Bestemmelsens bindende karakter og dens direkte virkning. Selv om direktivets artikel 6, stk. 4, første afsnit, andet punktum, ganske vist ikke har direkte virkning i den forstand, hvori udtrykket forstås i fast retspraksis, forholder det sig ikke desto mindre således, at den er bindende i henhold til EF-traktaten. Bestemmelsens ordlyd er bindende og pålægger medlemsstaterne en klar forpligtelse. Den er således bindende i den forstand, hvori udtrykket anvendes i artikel 249, stk. 3, EF.

13. Desuden skal det bemærkes, at direktivet har til formål at oprette et sammenhængende europæisk økologisk net under betegnelsen Natura 2000, der består af lokaliteter, der omfatter de naturtyper, der

10 — *Moniteur belge* af 28.11.2000.

11 — Svarskriftet, s. 2.

er nævnt i bilag I, og levesteder for de arter, der er nævnt i bilag II [12]. Dette net skal sikre opretholdelse eller i givet fald genopretning af en gunstig bevaringsstatus for de pågældende naturtyper og levestederne for de pågældende arter i deres naturlige udbredelsesområde [13].

14. Det skal ligeledes bemærkes, at Kommissionen spiller en central rolle med hensyn til disse mål. Kommissionen er således den eneste institution, der er i stand til at koordinere Natura 2000-nettet og sikre dets sammenhæng [14]. Kommissionen er for eksempel den eneste institution, der kan vurdere en naturtype eller arts bevaringsstatus i relation til medlemsstaternes samlede område i Europa [15].

15. Henset hertil udgør oplysningsforpligtelsen over for Kommissionen et væsentligt element i den ordning, der er oprettet ved direktivet. Uden denne forpligtelse ville Kommissionen ikke længere være i stand til effektivt at udfylde sin opgave i henhold til direktivet. Kongeriget Belgiens argument, hvorefter medlemsstaterne ikke er forpligtet til at gennemføre oplysningsforpligtelsen i henhold til direktivets artikel 6, stk. 4, skal derfor forkastes.

12 — Direktivets artikel 3, stk. 1.

13 — Samme bestemmelse.

14 — Jf. i denne retning dom af 7.11.2000, sag C-371/98, First Corporate Shipping, Sml. I, s. 9235, præmis 19-25.

15 — Ibidem (præmis 23).

Klagepunktet vedrørende den manglende gennemførelse af direktivets artikel 7

16. Kommissionen har anført, at hovedstadsregionen Bruxelles ikke har truffet de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre gennemførelsen af direktivets artikel 7.

17. Kongeriget Belgien har ikke bestridt denne faktiske omstændighed. Det har blot gjort gældende, at denne »manglende gennemførelse af artikel 7 [...] kun [er] en følge af, at det ifølge hovedstadsregionen Bruxelles ikke er nødvendigt, at direktivets artikel 6 gennemføres i national ret« [16].

18. Dette argument skal forkastes, da jeg allerede har fastslået, at hovedstadsregionen Bruxelles er forpligtet til at sikre gennemførelsen af samtlige bestemmelser i direktivets artikel 6.

16 — Svarskriftet, s. 3.

Klagepunktet vedrørende den manglende gennemførelse af direktivets artikel 22, litra c)

19. Direktivets artikel 22 bestemmer følgende:

»Ved iværksættelsen af bestemmelserne i dette direktiv skal medlemsstaterne:

[...]

c) fremme uddannelse og generel oplysning om behovet for at beskytte vilde dyre- og plantearter og at bevare deres levesteder og forskellige naturtyper.«

20. Kommissionen har anført, at den ikke har modtaget nogen oplysninger, der giver den holdepunkter for at antage, at hovedstadsregionen Bruxelles har truffet foranstaltninger med henblik på at gennemføre de forpligtelser, der følger af direktivets artikel 22, litra c).

21. Kongeriget Belgien har bestridt denne faktiske omstændighed. Det har gjort gældende, at hovedstadsregionen Bruxelles i flere år har opfyldt forpligtelserne i henhold til artikel 22, litra c), idet det gennem forskellige aftaler har sikret finansieringen af undervisningsprogrammer om naturen.

22. Det er min opfattelse, at denne argumentation under de forhåndenværende omstændigheder ikke kan tiltrædes. Det er ubestridt, at den belgiske regering ikke har underrettet Kommissionen om nogen som helst foranstaltning, der kan give Kommissionen holdepunkter for at antage, at hovedstadsregionen Bruxelles havde foretaget en korrekt gennemførelse af forpligtelserne i henhold til direktivets artikel 22, litra c). Desuden har de belgiske myndigheder hverken fremsendt de undervisningsprogrammer, som finansieres af myndighederne, eller de aftaler, som er indgået med de berørte organer, til Domstolen.

23. Under disse omstændigheder har hverken Kommissionen eller Domstolen mulighed for at vurdere, om de omtvistede programmer sikrer en korrekt gennemførelse af direktivets artikel 22, litra c). Under disse omstændigheder må det derfor fastslås, at Kommissionens tredje klagepunkt skal tages til følge.

Forslag til afgørelse

24. Henset til ovenstående bemærkninger foreslår jeg Domstolen at træffe følgende afgørelse:

1) Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, idet:

— regionen Flandern ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at sikre en fuldstændig og korrekt gennemførelse af direktivets artikel 1, artikel 4, stk. 5, artikel 5, stk. 4, artikel 6, 7, 12, 13, 14 og 15, artikel 16, stk. 1, artikel 22, litra c), og artikel 23, stk. 2

— hovedstadsregionen Bruxelles ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget de love og administrative bestemmelser, der er nødvendige for at sikre en fuldstændig og korrekt gennemførelse af direktivets artikel 6, stk. 4, første afsnit, andet punktum, artikel 7 og artikel 22, litra c).

2) Kongeriget Belgien betaler sagens omkostninger.