CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL P. LÉGER

van 12 september 2002 [1]

1. In het onderhavige beroep verzoekt de Commissie van de Europese Gemeenschappen het Hof vast te stellen dat het Koninkrijk België de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna. [2]

2. De Commissie verwijt de Belgische autoriteiten, niet binnen de gestelde termijn de nodige bepalingen te hebben vastgesteld voor een volledige en behoorlijke omzetting van een reeks bepalingen van de richtlijn. De in het verzoekschrift bedoelde bepalingen (hierna: „litigieuze bepalingen") zijn de volgende:

— artikel 1, dat de belangrijkste in de richtlijn gehanteerde begrippen definieert;

— artikel 4, lid 5, dat de regeling definieert voor de prioritaire gebieden die zijn opgenomen op de lijst van gebieden van communautair belang;

— artikel 5, lid 4, dat de regeling bepaalt die gedurende de overlegperiode van toepassing is op de betrokken gebieden;

— de artikelen 6 en 7, betreffende de maatregelen die nodig zijn voor de bescherming van de speciale beschermingszones;

— de artikelen 12 en 13, betreffende maatregelen voor de bescherming van dier- en plantensoorten;

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — PB L 206, blz. 7 (hierna: „richtlijn").

— artikel 14, betreffende het aan de natuur onttrekken van specimens van wilde dier- en plantensoorten;

— artikel 15, dat niet-selectieve middelen voor het vangen of doden van bepaalde wilde diersoorten verbiedt;

— artikel 16, lid 1, dat omschrijft onder welke voorwaarden de lidstaten voor bepaalde doeleinden mogen afwijken van een aantal bepalingen van de richtlijn;

— artikel 22, sub b, betreffende de introductie in de vrije natuur van niet-inheemse soorten;

— artikel 22, sub c, dat de lidstaten verplicht zich in te zetten voor bevolkingseducatie en algemene voorlichting aangaande de noodzaak wilde dier- en plantensoorten en hun habitats te beschermen, en

— artikel 23, lid 2, dat vereist dat in of bij de officiële bekendmaking van de omzettingsmaatregelen van de lidstaten naar de richtlijn wordt verwezen.

3. Gelet op de federale structuur van het Koninkrijk België, hebben partijen in hun argumenten gewezen op de specificiteiten van elk betrokken gewest. Uit het dossier [3] blijkt immers dat, overeenkomstig de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 [4], de gewesten entiteiten zijn met wetgevende bevoegdheid op de gebieden die onder de richtlijn vallen. Partijen brengen de volgende argumenten naar voren.

4. Wat het Waalse Gewest betreft, is de Commissie van oordeel dat de bevoegde autoriteiten niet de nodige maatregelen hebben genomen ter omzetting van alle litigieuze bepalingen, met uitzondering van artikel 23, lid 2, van de richtlijn. De Belgische regering betwist deze grief niet. Zij beklemtoont dat het Waalse Gewest, na het met redenen omkleed advies, een decreet heeft vastgesteld dat genoemde bepalingen uitvoert. [5] Gelet op dit decreet heeft de Commissie, in repliek [6], afgezien van haar grieven met betrekking tot het Waalse Gewest.

5. Wat het Vlaamse Gewest betreft, betoogt de Commissie dat de gewestelijke autoriteiten hebben verzuimd de nodige

3 — Verweerschrift (blz. 2).

4 — Belgisch Staatsblad van 15 augustus 1980 (zie artikel 6, lid 1, van genoemde wet).

5 — Decreet van 6 december 2001 betreffende de instandhouding van de Natura 2000-gebieden alsook van de wilde fauna en flora (bijlage 1 bij het verweerschrift).

6 — Punten 11-13.

maatregelen vast te stellen ter omzetting van alle litigieuze bepalingen, met uitzondering van artikel 22, sub c, van de richtlijn. [7] Het Koninkrijk België betwist deze grief niet en erkent dat de thans geldende bepalingen slechts een gedeeltelijke omzetting [8] van de richtlijn opleveren.

6. Wat tot slot het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest betreft, stelt de Commissie dat de bevoegde autoriteiten niet de nodige maatregelen hebben vastgesteld voor de omzetting van de artikelen 6, lid 4, eerste alinea, tweede zin, 7 en 22, sub c, van de richtlijn. Het Koninkrijk België betwist deze grieven. [9]

7. Uit een en ander blijkt dat partijen alleen de door de Commissie geformuleerde grieven tegen het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest betwisten. Bijgevolg zal ik in deze conclusie enkel deze grieven onderzoeken en geef ik het Hof in overweging het beroep, zoals afgebakend door de Commissie, voor het overige toe te wijzen.

7 — In repliek (punt 15) heeft de Commissie uitdrukkelijk afgezien van de grief ontleend aan de niet-omzetting van artikel 22, sub c, van de richtlijn door de Vlaamse autoriteiten.

8 — Verweerschrift (blz. 5).

9 — Ibidem (blz. 2 en 3).

De grief ontleend aan de niet-omzetting van artikel 6, lid 4, eerste alinea, tweede zin, van de richtlijn

8. Artikel 6 van de richtlijn omschrijft de regeling voor de speciale beschermingszones en de gebieden van communautair belang. Het luidt als volgt:

„1. De lidstaten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen [...]

2. De lidstaten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert [...]

3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar [...] significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied [...]

4. Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de lidstaat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De lidstaat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen."

9. De Commissie beklemtoont dat het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest artikel 6, lid 4, eerste alinea, tweede zin, van de richtlijn niet heeft omgezet. Volgens haar verplicht geen enkele bepaling van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 oktober 2000 betreffende de instandhouding van de natuurlijke habitats en van de wilde fauna en flora [10], de bevoegde autoriteiten om de Commissie op de hoogte te stellen van de compenserende maatregelen die in het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest worden genomen op basis van artikel 6, lid 4.

10. Het Koninkrijk België erkent dat het hiervóór aangehaalde besluit geen bepalingen bevat in verband met de informatieplicht. Het voert evenwel aan dat de lidstaten niet gehouden waren deze verplichting in nationaal recht om te zetten. Volgens hem heeft artikel 6, lid 4, eerste alinea, tweede zin, geen normatieve strekking, aangezien het geen rechten of verplichtingen creëert voor een algemene categorie van burgers. [11]

11. Naar mijn mening kan dit betoog niet worden aanvaard.

12. Het Koninkrijk België haalt immers twee juridisch onderscheiden begrippen door elkaar: de verbindendheid van de bepaling en de rechtstreekse werking ervan. Ofschoon artikel 6, lid 4, eerste alinea, tweede zin, van de richtlijn geen rechtstreekse werking in de zin van de rechtspraak kan hebben, gaat het hier niettemin om een verbindende bepaling krachtens het EG-Verdrag. Deze bepaling is in gebiedende bewoordingen geformuleerd en legt de lidstaten een duidelijke verplichting op. Zij is derhalve verbindend in de zin van artikel 249, derde alinea, EG.

13. Bovendien zij opgemerkt dat de richtlijn tot doel heeft een coherent Europees ecologisch netwerk te vormen, „Natura 2000" genaamd, dat bestaat uit gebieden met in bijlage I genoemde typen natuurlijke

10 — Belgisch Staatsblad van 28 november 2000.

11 — Verweerschrift (blz. 2).

habitats en habitats van in bijlage II genoemde soorten. [12] Dit netwerk moet de betrokken typen natuurlijke habitats en habitats van soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding behouden of in voorkomend geval herstellen. [13]

14. Tevens zij in herinnering gebracht dat de Commissie een centrale rol vervult ten aanzien van deze doelstellingen. De Commissie is immers de enige instelling die het netwerk Natura 2000 kan coördineren en er de coherentie van kan verzekeren. [14] Zij is dan ook de enige die bijvoorbeeld de staat van instandhouding van een natuurlijke habitat of van een soort ten opzichte van het gehele Europese grondgebied van de lidstaten kan beoordelen. [15]

15. Gelet op deze gegevens is de verplichting tot informatie van de Commissie van essentieel belang in het door de richtlijn ingevoerde stelsel. Zonder deze verplichting zou de Commissie niet meer in staat zijn de krachtens de richtlijn op haar rustende taak doeltreffend te vervullen. Het argument van het Koninkrijk België dat de lidstaten niet gehouden zijn de in artikel 6, lid 4, van de richtlijn bedoelde informatieplicht om te zetten, moet bijgevolg worden verworpen.

12 — Artikel 3, lid 1, van de richtlijn.

13 — Idem.

14 — Zie in die zin arrest van 7 november 2000, First Corporate Shipping (C-371/98, Jurispr. blz. I-9235, punten 19-25).

15 — Ibidem (punt 23).

De grief ontleend aan de niet-omzetting van artikel 7 van de richtlijn

16. De Commissie beklemtoont dat het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest niet de nodige maatregelen heeft getroffen ter omzetting van artikel 7 van de richtlijn.

17. Het Koninkrijk België betwist dit feitelijke element niet. Het stelt enkel dat de niet-omzetting van artikel 7 slechts een gevolg is van het feit dat artikel 6 van de richtlijn volgens het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest geen omzetting behoeft. [16]

18. Dit argument moet worden afgewezen aangezien, zoals ik reeds heb vastgesteld, het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest alle bepalingen van artikel 6 van de richtlijn moest omzetten.

16 — Verweerschrift (blz. 3).

De grief ontleend aan de niet-omzetting van artikel 22, sub c, van de richtlijn

19. Artikel 22 van de richtlijn bepaalt:

„Bij de uitvoering van deze richtlijn dienen de lidstaten:

[...]

c) zich in te zetten voor bevolkingseducatie en algemene voorlichting aangaande de noodzaak wilde dier- en plantesoorten te beschermen en hun habitats alsmede de natuurlijke habitats in stand te houden."

20. De Commissie beklemtoont dat zij geen informatie heeft ontvangen op basis waarvan kan worden geconcludeerd dat het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest maatregelen heeft getroffen ter uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 22, sub c, van de richtlijn.

21. Het Koninkrijk België betwist dit feitelijke element. Het voert aan dat het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest al jarenlang de uit artikel 22, sub c, voortvloeiende verplichtingen uitvoert doordat het via verschillende overeenkomsten natuureducatieprogramma's financiert.

22. Volgens mij kan dit betoog bij de huidige stand van zaken niet worden aanvaard. Het staat immers vast dat de Belgische regering geen informatie heeft meegedeeld waaruit de Commissie kan concluderen dat het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest de in artikel 22, sub c, van de richtlijn voorgeschreven verplichtingen behoorlijk heeft uitgevoerd. Bovendien hebben de Belgische autoriteiten het Hof noch de door hen gefinancierde educatieprogramma's meegedeeld, noch de met de betrokken organisaties gesloten overeenkomsten.

23. In die omstandigheden zijn noch de Commissie noch het Hof in staat te beoordelen of de litigieuze programma's een correcte uitvoering van artikel 22, sub c, van de richtlijn waarborgen. Derhalve moet worden geconcludeerd dat de derde grief van de Commissie eveneens gegrond is.

Conclusie

24. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof bijgevolg in overweging te beslissen als volgt:

„1) Het Koninkrijk België is de krachtens richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op hem rustende verplichtingen niet nagekomen, doordat:

— het Vlaamse Gewest niet binnen de gestelde termijn de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen heeft vastgesteld ter volledige en behoorlijke omzetting van de artikelen 1, 4, lid 5, 5, lid 4, 6, 7, 12 tot en met 15, 16, lid 1, 22, sub c, en 23, lid 2, van genoemde richtlijn, en

— het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest niet binnen de gestelde termijn de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen heeft vastgesteld ter volledige en behoorlijke omzetting van de artikelen 6, lid 4, eerste alinea, tweede zin, 7 en 22, sub c, van genoemde richtlijn.

2) Het Koninkrijk België wordt verwezen in de kosten."