DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

27. februar 2003 *

I sag C-415/01,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved G. Valero Jordana og J. Adda, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Belgien ved C. Pochet, som befuldmægtiget,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 1 og 2, i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103, s. 1), sammenholdt med direktivets artikel 4, stk. 4, som delvis ændret i medfør af artikel 7 i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7) ved sidstnævnte direktivs artikel 6, stk. 2-4, idet

* Processprog: fransk.

regionen Flandern hverken har gennemført artikel 4, stk. 1 og 2, samt bilag I til direktiv 79/409/EØF, eller har afgrænset særligt beskyttede områder beliggende på sit territorium, som kan gøres gældende over for tredjemand, eller truffet de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at udlæggelse af et område som særligt beskyttet område automatisk og øjeblikkeligt medfører anvendelse af beskyttelses- og bevaringsbestemmelser, der er i overensstemmelse med fællesskabsretten,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.-P. Puissochet, og dommerne R. Schintgen, C. Gulmann (refererende dommer), F. Macken og J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: P. Léger
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 7. november 2002,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 19. oktober 2001, som ændret ved replikken, har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 226 EF anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 1 og 2, i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103, s. 1, herefter »fugledirektivet«), sammenholdt med direktivets artikel 4, stk. 4, som delvis ændret i medfør af artikel 7 i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7, herefter »levestedsdirektivet«) ved sidstnævnte direktivs artikel 6, stk. 2-4, idet regionen Flandern hverken har gennemført fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, samt bilag I til direktivet, eller har afgrænset særligt beskyttede områder (herefter »SBO«) beliggende på sit territorium, som kan gøres gældende over for tredjemand, eller truffet de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at udlæggelse af et område som SBO automatisk og øjeblikkeligt medfører anvendelse af beskyttelses- og bevaringsbestemmelser, der er i overensstemmelse med fællesskabsretten.

Relevante retsforskrifter

2 Fugledirektivets artikel 4, stk. 1, 2 og 4, bestemmer:

»1. For arter, som er anført i bilag I, træffes der særlige beskyttelsesforanstaltninger med hensyn til deres levesteder for at sikre, at de kan overleve og formere sig i deres udbredelsesområde.

I denne forbindelse tages der hensyn til:

a) arter, der trues af udslettelse

b) arter, der er følsomme over for bestemte ændringer af deres levesteder

c) arter, der anses for sjældne, fordi bestanden er ringe eller den lokale udbredelse begrænset

d) andre arter, der kræver speciel opmærksomhed på grund af deres levesteders særlige beskaffenhed.

Ved vurderinger i forbindelse hermed skal der tages hensyn til tendenser og variationer vedrørende bestandens størrelse.

Medlemsstaterne udlægger som særligt beskyttede områder navnlig sådanne områder, som med hensyn til antal og udstrækning er bedst egnede til beskyttelse af disse arter, idet der tages hensyn til behovet for at beskytte arterne i det geografiske sø- og landområde, hvor dette direktiv finder anvendelse.

2. Under hensyn til beskyttelsesbehovene i det geografiske sø- og landområde, hvor dette direktiv finder anvendelse, træffer medlemsstaterne tilsvarende foranstaltninger med hensyn til regelmæssigt tilbagevendende trækfuglearter, som ikke er anført i bilag I, for så vidt angår de pågældende arters yngle-, fjerskifte- og overvintringsområder samt rasteområderne inden for deres trækruter. Med henblik herpå er medlemsstaterne i særlig grad opmærksomme på, at vådområderne, og især vådområder af international betydning, beskyttes.

[...]

4. Medlemsstaterne træffer egnede foranstaltninger med henblik på i de i stk. 1 og 2 nævnte beskyttede områder at undgå forurening eller forringelse af levestederne samt forstyrrelse af fuglene, i det omfang en sådan forurening, forringelse eller forstyrrelse har væsentlig betydning for formålet med denne artikel. Medlemsstaterne bestræber sig på at undgå forurening eller forringelse af levesteder også uden for disse beskyttede områder.«

3 Levestedsdirektivets artikel 6, stk. 2-4, indeholder følgende bestemmelser:

»2. Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget, for så vidt disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for dette direktivs målsætninger.

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 under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. På baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne på lokaliteten, og med forbehold af stk. 4, giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de — hvis det anses for nødvendigt — har hørt offentligheden.

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.

Hvis der er tale om en lokalitet med en prioriteret naturtype og/eller en prioriteret art, kan der alene henvises til hensynet til menneskers sundhed og den offentlige sikkerhed eller væsentlige gavnlige virkninger på miljøet, eller, efter udtalelse fra Kommissionen, andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser.«

4 Ifølge levestedsdirektivets artikel 7 træder forpligtelserne i dets artikel 6, stk. 2-4, i stedet for forpligtelserne i fugledirektivets artikel 4, stk. 4, første punktum, for så vidt angår de områder, der er udlagt som særligt beskyttede efter fugledirektivets artikel 4, stk. 1, eller tilsvarende anerkendt efter sidstnævnte direktivs

artikel 4, stk. 2, fra datoen for levestedsdirektivets iværksættelse eller fra den dato, hvor en medlemsstat har udlagt eller anerkendt områderne efter fugledirektivet, hvis denne dato er senere.

5 Ifølge levestedsdirektivets artikel 23, stk. 1, sætter medlemsstaterne de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv inden for en frist på to år fra dets meddelelse. Da direktivet blev meddelt i juni 1992, udløb denne frist i juni 1994.

Den administrative procedure

6 Ved åbningsskrivelse af 4. april 2000 henledte Kommissionen bl.a. den belgiske regerings opmærksomhed på, at regionen Flandern, ifølge Kommissionens oplysninger, hverken havde gennemført fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, samt bilag I til direktivet, eller sikret en afgrænsning af SBO'er beliggende på sit territorium, som kunne gøres gældende over for tredjemand, eller truffet de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at udlæggelse af et område som SBO automatisk og øjeblikkeligt medfører anvendelse af beskyttelses- og bevaringsbestemmelser, der er i overensstemmelse med fællesskabsretten. Kongeriget Belgien havde således tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, sammenholdt med direktivets artikel 4, stk. 4, som delvis ændret i medfør af levestedsdirektivets artikel 7 ved sidstnævnte direktivs artikel 6, stk. 2-4.

7 Da Kommissionen ikke modtog svar på åbningsskrivelsen, fremsatte Kommissionen ved skrivelse af 19. juli 2000 en begrundet udtalelse, hvori åbningsskrivelsens klagepunkter blev gentaget, og Kongeriget Belgien blev opfordret til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme den begrundede udtalelse inden for en frist på to måneder fra dens meddelelse.

8 Ved skrivelse af 6. oktober 2000 fremsendte den belgiske regering et svar fra regionen Flandern på den begrundede udtalelse.

9 Da Kommissionen på baggrund af denne besvarelse vurderede, at Kongeriget Belgien ikke havde truffet de nødvendige foranstaltninger for at bringe det påståede traktatbrud til ophør, har Kommissionen besluttet at anlægge nærværende sag.

Søgsmålet

Den påståede manglende gennemførelse af fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, samt bilag I til direktivet

10 Kommissionen har gjort gældende, at der ikke findes en bindende retsregel gældende for regionen Flanderns territorium, hvorefter der som SBO skal

udlægges områder, som med hensyn til antal og udstrækning er bedst egnede til beskyttelse af de fuglearter, der er anført i fugledirektivets bilag I, og af de trækfuglearter, der ikke er nævnt i bilag I, men som er regelmæssigt tilbagevendende. Følgelig er der ikke sket en fuldstændig gennemførelse af direktivets artikel 4, stk. 1 og 2.

11 Den belgiske regering har anført, at fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, er blevet delvist gennemført, men har dog ikke bestridt Kommissionens klagepunkt.

12 Kommissionen bør således gives medhold i sit søgsmål på dette punkt.

Den påståede manglende beskyttelsesordning for SBO

13 Kommissionen har anført, at der ikke findes nogle bestemmelser, der er gældende for regionen Flanderns territorium, og som automatisk kobler udlægning af et område som SBO sammen med anvendelsen af de beskyttelses- og bevaringsbestemmelser, der følger af fællesskabsretten.

14 Den belgiske regering har på den ene side anført, at der for regionen Flandern allerede findes generelle og sektorbestemte beskyttelsesforanstaltninger, som har

indvirkning på SBO'er, men har på den anden side ikke bestridt, at der ikke findes nogle bestemmelser, der er gældende for regionens territorium, hvorefter udlægning af et område som SBO automatisk medfører, at fugledirektivets beskyttelsesbestemmelser finder anvendelse på denne lokalitet.

15 Det bemærkes i denne forbindelse, at efter Domstolens praksis er medlemsstaterne ifølge fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, forpligtet til at tillægge SBO en retlig stilling for beskyttelse, hvorigennem det bl.a. kan sikres, at de i bilag I til direktivet nævnte arter kan overleve og yngle, og at de trækfuglearter, der ikke er nævnt i bilaget, men som er regelmæssigt tilbagevendende, kan yngle, skifte fjer og overvintre (jf. dom af 18.3.1999, sag C-166/97, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 1719, præmis 21).

16 Eftersom levestedsdirektivets artikel 7 bestemmer, at forpligtelserne i samme direktivs artikel 6, stk. 2-4, træder i stedet for forpligtelserne i fugledirektivets artikel 4, stk. 4, første punktum, for så vidt angår SBO, skal disse områder have en retlig beskyttelsesstatus, der ligeledes garanterer, at man dér undgår forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne samt betydelige forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget.

17 Da der ikke foreligger bestemmelser, der er gældende for regionen Flanderns territorium, og som automatisk kobler udlægning af et område som SBO sammen med anvendelsen af den ovenfor i præmis 15 og 16 beskrevne beskyttelsesstatus, kan der skabes fare for gennemførelsen af formålet med fugledirektivets artikel 4, som er at tilvejebringe en særlig beskyttelse af vilde fugle (jf. bl.a. dom af 7.12.2000, sag C-374/98, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 10799, præmis 55).

18 Det følger heraf, at Kommissionen bør gives medhold i sit søgsmål på dette punkt.

Den påståede manglende retsvirkning over for tredjemand af afgrænsningen af SBO'er

19 Kommissionen har anført, at fugledirektivet ikke er blevet gennemført korrekt, idet de landkort, som afgrænser SBO'er i regionen Flandern, er uden bindende virkning og derfor ikke kan gøres gældende over for tredjemand. I belgisk ret skal foranstaltninger truffet af de regionale myndigheder offentliggøres i *Moniteur belge* for at opnå bindende virkning. Det er udelukkende denne offentliggørelse, der skaber en uigendrivelig formodning for retssubjekternes kendskab til de trufne foranstaltninger og således garanterer, at de kan gøres gældende over for tredjemand. Imidlertid bliver landkort, som afgrænser SBO'er på regionen Flanderns territorium, ikke offentliggjort i *Moniteur belge*. De bliver alene fremlagt på rådhusene, hvorved befolkningen får mulighed for at gøre sig bekendt med dem.

20 Kongeriget Belgien har gjort gældende, at spørgsmålet om, hvorvidt de kort, der afgrænser SBO'er, har bindende virkning, afhænger af national ret. Medlemsstaterne har en betydelig skønsmargen ved afgørelsen af, hvordan de sikrer, at foranstaltninger, der gennemfører et direktiv, har bindende virkning. Den omstændighed, at offentliggørelse i *Moniteur belge* er hovedreglen i belgisk ret, er ikke til hinder for, at det i særlige tilfælde kan være tilladt at vælge en anden form for offentliggørelse på betingelse af, at ethvert retssubjekt reelt kan få kendskab til det pågældende regelsæt. Cour de cassation (Belgien) har accepteret dette princip for så vidt angår offentliggørelsen af region- og sektorplaner på området for fysisk planlægning. Den belgiske regering har anført, at det i den

foreliggende sag udgør en fyldestgørende offentliggørelse at fremlægge de landkort, hvorpå SBO er afgrænset, på vedkommende rådhuse, således som det foreskrives i artikel 3 i de flamske myndigheders bekendtgørelse af 17. oktober 1988 om udpegning af særligt beskyttede områder i henhold til fugledirektivets artikel 4 (*Moniteur belge* af 29.10.1988, s. 15068), eftersom alle interesserede parter har en reel mulighed for at få kendskab til de pågældende landkort. Ikke desto mindre er dekret af 21. oktober 1997 fra det flamske fællesskab om beskyttelse af naturen og naturmiljøet (*Moniteur belge* af 10.1.1998, s. 599) ved at blive ændret, således at de landkort, der afgrænser SBO'er, skal offentliggøres i *Moniteur belge*.

21 Det bemærkes herved, at ifølge fast retspraksis skal direktivbestemmelser gennemføres ved bestemmelser, hvis bindende virkning er uomtvistelig, og som er tilstrækkeligt specifikke, bestemte og klare til, at de er i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet (jf. bl.a. dom af 17.5.2001, sag C-159/99, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 4007, præmis 32). Efter retssikkerhedsprincippet kræves en passende offentliggørelse af de nationale foranstaltninger, der vedtages i henhold til fællesskabsretten, således at retssubjekter, der er berørt af sådanne foranstaltninger, er i stand til at gøre sig bekendt med omfanget af deres rettigheder og forpligtelser på det specifikke område, der reguleres ved fællesskabsretten (jf. dom af 20.6.2002, sag C-313/99, Mulligan m.fl., Sml. I, s. 5719, præmis 51 og 52).

22 Landkort, der afgrænser SBO'er, skal nødvendigvis have en uomtvistelig bindende. karakter. I modsat fald kunne den geografiske afgrænsning af SBO'er således bestrides til enhver tid. Endvidere ville der være en risiko for, at beskyttelsesformålet i fugledirektivets artikel 4, som omtalt i denne doms præmis 17, ikke blev fuldstændigt gennemført.

23 Imidlertid indrømmes det i svaret på den begrundede udtalelse, at det som hovedregel kun er en foranstaltnings offentliggørelse i *Moniteur belge*, der medfører en uigendrivelig formodning for tredjemands kendskab til den pågældende foranstaltning. Den omstændighed, at Cour de cassation på området for fysisk planlægning har accepteret, at region- og sektorplaner har bindende virkning, selv om de offentliggøres på anden måde end ved offentliggørelse i *Moniteur belge*, er ikke tilstrækkeligt bevis for, at noget tilsvarende skulle gøre sig gældende i nærværende sag for så vidt angår de landkort, der afgrænser SBO'er i regionen Flandern, og som, ifølge den ændring, der er nævnt i denne doms præmis 20, desuden skal offentliggøres i *Moniteur belge*.

24 Selv hvis det antages, at en anden form for offentliggørelse end offentliggørelse i sin helhed i *Moniteur belge* indebærer en gendrivelig formodning for kendskab til en foranstaltning, således som det hævdes i svaret på den begrundede udtalelse, må det konstateres, at landkort, der afgrænser SBO'er, og for hvilke der gælder en sådan formodning, ikke kan antages at have en uomtvistelig bindende virkning.

25 Heraf følger, at Kommissionen ligeledes bør gives medhold i sit søgsmål på dette punkt.

26 På baggrund af ovenstående bør det fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, sammenholdt med direktivets artikel 4, stk. 4, første punktum, som ændret i medfør af levestedsdirektivets artikel 7 ved sidstnævnte direktivs artikel 6, stk. 2-4, idet regionen Flandern hverken har gennemført fugledirektivets artikel 4, stk. 1 og 2, samt bilag I til direktivet, eller sikret en afgrænsning af SBO'er beliggende på sit

territorium, som kan gøres gældende over for tredjemand, eller truffet de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at udlæggelse af et område som SBO automatisk og øjeblikkeligt medfører anvendelse af beskyttelses- og bevaringsbestemmelser, der er i overensstemmelse med fællesskabsretten.

Sagens omkostninger

27 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Belgien tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Kongeriget Belgien i det væsentlige har tabt sagen, bør det pålægges Kongeriget Belgien at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

1) **Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 4, stk. 1 og 2, i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde**

fugle, sammenholdt med direktivets artikel 4, stk. 4, første punktum, som ændret i medfør af artikel 7 i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter ved sidstnævnte direktivs artikel 6, stk. 2-4, idet regionen Flandern hverken har gennemført artikel 4, stk. 1 og 2, i direktiv 79/409, samt bilag I til direktivet, eller sikret en afgrænsning af særligt beskyttede områder beliggende på sit territorium, som kan gøres gældende over for tredjemand, eller truffet de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at udlæggelse af et område som særligt beskyttet område automatisk og øjeblikkeligt medfører anvendelse af beskyttelses- og bevaringsbestemmelser, der er i overensstemmelse med fællesskabsretten.

2) Kongeriget Belgien betaler sagens omkostninger.

Puissochet Schintgen Gulmann

Macken Cunha Rodrigues

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 27. februar 2003.

R. Grass

Justitssekretær

J.-P. Puissochet

Formand for Sjette Afdeling