DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

5. december 2002 *

I sag C-324/01,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved R.B. Wainwright og J. Adda, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Belgien ved C. Pochet, som befuldmægtiget,

sagsøgt,

* Processprog: fransk.

angående en 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 (EFT L 206, s. 7), samt artikel 249, stk. 3, EF, idet det ikke har truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre en fuldstændig og korrekt gennemførelse af dette direktivs 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 b) og c), og artikel 23, stk. 2, i forbindelse med dets bilag II, IV, V og VI,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.-P. Puissochet, og dommerne C. Gulmann (refererende dommer), F. Macken, N. Colneric 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 12. september 2002,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 28. august 2001 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 Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7, herefter »direktivet«), samt artikel 249, stk. 3, EF, idet det ikke har truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre en fuldstændig og korrekt gennemførelse af dette direktivs 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 b) og c), og artikel 23, stk. 2, i forbindelse med dets bilag II, IV, V og VI.

2 Direktivets artikel 1 definerer de vigtigste begreber, der er anvendt i direktivet. Artikel 4, stk. 5, fastsætter den ordning, der finder anvendelse på lokaliteter, der er opført på listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning. Artikel 5, stk. 4, fastlægger den ordning, der finder anvendelse på de pågældende lokaliteter i samrådsperioden. Artikel 6 og 7 omhandler de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre beskyttelsen af de særlige bevaringsområder og de særligt beskyttede områder. Artikel 12 og 13 vedrører foranstaltninger til beskyttelse af dyre- og plantearter. Artikel 14 omhandler indsamling af enheder af vilde dyre- og plantearter. Artikel 15 forbyder anvendelse af visse ikke-selektive midler til indfangning eller drab af visse vilde dyrearter. Artikel 16, stk. 1, fastsætter de betingelser, hvorunder medlemsstaterne til bestemte formål kan fravige visse af

direktivets bestemmelser. Artikel 22, litra b), vedrører indførelse i naturen af enhver art, som ikke er naturligt hjemmehørende. Artikel 22, litra c), pålægger medlemsstaterne at fremme uddannelse og generel oplysning om behovet for at beskytte vilde dyre- og plantearter og deres levesteder, og artikel 23, stk. 2, 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 I henhold til direktivets artikel 23, stk. 1, skal medlemsstaterne sætte 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 var blevet meddelt Kongeriget Belgien i juni 1992, udløb fristen for dets gennemførelse af direktivet i juni 1994.

Den administrative procedure

4 Da Kommissionen var af den opfattelse, at de forskellige foranstaltninger, som Kongeriget Belgien havde meddelt til gennemførelse i belgisk ret af direktivet, var utilstrækkelige, bl.a. med henblik på at efterkomme 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 b) og c), og artikel 23, stk. 2, tilstillede den den 1. juli 1999 Kongeriget Belgien en åbningsskrivelse og anmodede det om at fremsætte sine bemærkninger hertil.

5 Ved skrivelser af 27. september 1999 og af 16. februar 2000 underrettede Kongeriget Belgien Kommissionen om regionen Flanderns og den vallonske

regerings ministerpræsidents holdning. Den første skrivelse bekendtgjorde den gradvise udarbejdelse af gennemførelsesforanstaltninger til direktivet, mens den anden skrivelse meddelte en række bekendtgørelser, som ifølge de vallonske myndigheders opfattelse sikrede gennemførelsen af direktivet.

6 Da Kommissionen fandt, at de bemærkninger, som Kongeriget Belgien havde fremlagt for Kommissionen som svar på åbningsskrivelsen, ikke var tilfredsstillende, fremsatte Kommissionen den 10. februar 2000 en begrundet udtalelse, hvori den fastslog, at den pågældende medlemsstat havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivet samt artikel 249, stk. 3, EF, idet den ikke havde truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre en fuldstændig og korrekt gennemførelse af dette direktivs 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 b) og c), og artikel 23, stk. 2, i forbindelse med dets bilag II, IV, V og VI.

7 Den begrundede udtalelse blev efterfulgt af flere skrivelser fra de belgiske myndigheder, der redegjorde for udviklingen med hensyn til direktivets gennemførelse i national ret.

8 Da Kommissionen fandt, at Kongeriget Belgien ikke inden for fristen i den begrundede udtalelse havde vedtaget de foranstaltninger, der var nødvendige for at efterkomme denne, har den anlagt denne sag.

Søgsmålet

9 Hvad for det første angår regionen Flandern har Kommissionen anført, at de regionale myndigheder har undladt at vedtage de nødvendige foranstaltninger for

at gennemføre alle de bestemmelser, der er nævnt i stævningen, med undtagelse af direktivets artikel 22, litra c). Kongeriget Belgien har ikke bestridt Kommissionens klagepunkter. Kongeriget Belgien har erkendt, at de foranstaltninger, der er gældende på nuværende tidspunkt, kun sikrer en delvis gennemførelse af direktivet.

10 Hvad dernæst angår hovedstadsregionen Bruxelles har Kommissionen gjort gældende, at de kompetente myndigheder ikke har vedtaget de nødvendige foranstaltninger for at gennemføre direktivets artikel 6, stk. 4, første afsnit, andet punktum, artikel 7 og artikel 22, litra c). Kongeriget Belgien har bestridt disse klagepunkter.

11 Endelig har Kommissionen i replikken frafaldet de klagepunkter, der var rettet mod regionen Vallonien.

12 Det er således kun klagepunkterne om den manglende gennemførelse af visse bestemmelser i hovedstadsregionen Bruxelles, der bestrides af Kongeriget Belgien.

13 Som følge heraf begrænser Domstolen sig til at undersøge, hvorvidt disse klagepunkter er begrundede.

14 Da det, for så vidt angår regionen Flandern, nemlig er ubestridt, at de foranstaltninger, der var i kraft på tidspunktet for udløbet af fristen i den begrundede udtalelse, ikke sikrede en fuldstændig gennemførelse af de af direktivets bestemmelser, der er nævnt i denne doms præmis 1, med undtagelse af direktivets artikel 22, litra c), skal der med disse begrænsninger gives Kommissionen medhold i søgsmålet.

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

15 Direktivets artikel 6 definerer den ordning, der finder anvendelse for de særlige bevaringsområder samt for lokaliteter, der er af fællesskabsbetydning. Artiklen 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 [...] 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.

[...]«

16 Ifølge Kommissionen er der ikke blevet vedtaget nogen bestemmelse, der forpligter de kompetente myndigheder til at underrette Kommissionen om, hvilke kompensationsforanstaltninger der er truffet i hovedstadsregionen Bruxelles i henhold til direktivets artikel 6.

17 Den belgiske regering, som ikke har bestridt Kommissionens påstand, har dog anført, at gennemførelsen af direktivets artikel 6, stk. 4, første afsnit, andet punktum, ikke kan gennemføres ved en normativ foranstaltning. Den pågældende bestemmelse har nemlig ingen normativ rækkevidde, eftersom den hverken skaber rettigheder eller forpligtelser for en almen gruppe af borgere.

18 Det bemærkes i denne forbindelse, at i henhold til fast retspraksis er hver af de medlemsstater, et direktiv er rettet til, forpligtet til inden for sin nationale retsorden at træffe alle foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre direktivet fuld virkning i overensstemmelse med dets formål (jf. bl.a. dom af 17.6.1999, sag C-336/97, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 3771, præmis 19, af 8.3.2001, sag C-97/00, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 2053, præmis 9, og af 7.5.2002, sag C-478/99, Kommissionen mod Sverige, Sml. I, s. 4147, præmis 15).

19 I det foreliggende tilfælde forpligter direktivets artikel 6, stk. 4, første afsnit, andet punktum, medlemsstaten til at underrette Kommissionen om trufne kompensationsforanstaltninger.

20 Denne oplysningsforpligtelse skal gøre det muligt for Kommissionen at efterprøve, hvorvidt de kompensationsforanstaltninger, der er truffet, er egnede til at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 beskyttes, og i givet fald at drage de relevante konsekvenser heraf.

21 Uden en bestemmelse i national ret, der fastsætter passende fremgangsmåder vedrørende oplysninger om de kompensationsforanstaltninger, der er truffet af hovedstadsregionen Bruxelles, kan den fulde virkning af direktivets artikel 6, stk. 4, første afsnit, andet punktum, og gennemførelsen af dens mål ikke sikres. Usikkerheden på nationalt plan med hensyn til den fremgangsmåde, der skal følges for at opfylde den pågældende oplysningsforpligtelse, kan nemlig være til hinder for, at denne forpligtelse overholdes, og som følge heraf, at formålet hermed, således som det er anført i denne doms præmis 20, opnås.

22 Klagepunktet vedrørende manglende gennemførelse af direktivets artikel 6, stk. 4, første afsnit, andet punktum, skal derfor lægges til grund.

Klagepunktet vedrørende manglende gennemførelse af direktivets artikel 7

23 Direktivets artikel 7 bestemmer:

»Forpligtelserne i artikel 6, stk. 2, 3 og 4, i nærværende direktiv træder i stedet for forpligtelserne i artikel 4, stk. 4, første punktum, i direktiv 79/409/EØF, for så vidt angår de områder, der er udlagt som særligt beskyttede efter artikel 4, stk. 1,

eller tilsvarende anerkendt efter artikel 4, stk. 2, deri, fra datoen for nærværende direktivs iværksættelse eller fra den dato, hvor en medlemsstat har udlagt eller anerkendt områderne efter direktiv 79/409/EØF, hvis denne dato er senere.«

24 Kommissionen har anført, at hovedstadsregionen Bruxelles ikke har vedtaget de nødvendige foranstaltninger for at sikre gennemførelsen af direktivets artikel 7.

25 Den belgiske regering har ikke bestridt denne faktiske omstændighed. Regeringen har imidlertid anført, at artikel 7 ikke skal gennemføres i national ret. Denne manglende gennemførelse er kun en følge af den omstændighed, at det ifølge hovedstadsregionen Bruxelles ikke er nødvendigt, at direktivets artikel 6 gennemføres i national ret.

26 Det bemærkes, at direktivets artikel 7 bestemmer, at den ordning vedrørende beskyttelse af særlige bevaringsområder, der er defineret i direktivets artikel 6, stk. 2, 3 og 4, træder i stedet for beskyttelsesordningen i henhold til artikel 4, stk. 4, første punktum, i Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103, s. 1), for så vidt angår de særligt beskyttede områder, der er udlagt i henhold til sidstnævnte direktiv.

27 Hvis der ikke foreligger nogen national foranstaltning, der med hensyn til de særligt beskyttede områder, der er udlagt i henhold direktiv 79/409/EØF, foreskriver anvendelse af den ordning vedrørende beskyttelse af særlige bevaringsområder, der er defineret i direktivets artikel 6, stk. 2, 3 og 4, kan virkeliggørelsen af formålet i direktivets artikel 7 ikke sikres på tilfredsstillende

betingelser. Medlemsstaterne skal skabe en præcis lovramme for det område, der er tale om, for at sikre, at denne bestemmelse retligt og ikke blot faktisk anvendes fuldt ud, og at kravet til retssikkerhed opfyldes (jf. i denne retning dom af 28.2.1991, sag C-360/87, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 791, præmis 11 og 13).

28 Heraf følger, at klagepunktet vedrørende manglende gennemførelse af direktivets artikel 7 skal lægges til grund.

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

29 Direktivets artikel 22 bestemmer:

»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.«

30 Kommissionen har anført, at hovedstadsregionen Bruxelles ikke har givet Kommissionen underretning om nogen som helst love eller administrative bestemmelser, der skulle være grundlaget for gennemførelsen af direktivets artikel 22, litra c).

31 Den belgiske regering har gjort gældende, at hovedstadsregionen Bruxelles har opfyldt forpligtelserne i henhold til direktivets artikel 22, litra c), idet hovedstadsregionen Bruxelles ved forskellige aftaler har sikret finansieringen af undervisningsprogrammer om naturen.

32 Det bemærkes, at direktivets artikel 22, litra c), forpligter medlemsstaterne til at fremme uddannelse og generel oplysning om behovet for at beskytte vilde dyre- og plantearter og at bevare deres levesteder og forskellige naturtyper.

33 Selv om de belgiske myndigheder har anført, at de sikrer finansieringen af undervisningsprogrammer om naturen, og at finansieringsaftaler er blevet indgået med de berørte organer med henblik herpå, er der ikke blevet meddelt Kommissionen nogen som helst foranstaltning, der kan sikre gennemførelsen af direktivets artikel 22, litra c), i hovedstadsregionen Bruxelles.

34 Under disse omstændigheder skal klagepunktet vedrørende manglende gennemførelse af direktivets artikel 22, litra c), lægges til grund.

35 Som følge heraf skal det fastslås, at Kongeriget Belgien har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivet, idet det ikke har truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre en fuldstændig og korrekt gennemførelse af dette direktivs 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 b) og c), og artikel 23, stk. 2, i forbindelse med dets bilag II, IV, V og VI.

Sagens omkostninger

36 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 det 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 Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde**

dyr og planter, idet det ikke har truffet alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre en fuldstændig og korrekt gennemførelse af dette direktivs 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 b) og c), og artikel 23, stk. 2, i forbindelse med dets bilag II, IV, V og VI.

2) Kongeriget Belgien betaler sagens omkostninger.

Puissochet Gulmann Macken

Colneric Cunha Rodrigues

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 5. december 2002.

R. Grass

Justitssekretær

J.-P. Puissochet

Formand for Sjette Afdeling