FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT NIAL FENNELLY

fremsat den 23. oktober 1997 *

1. Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt visse dyr og planter [1] (herefter »direktivet«) blev meddelt Forbundsrepublikken Tyskland den 5. juni 1992. I medfør af direktivets artikel 23, stk. 1, skulle medlemsstaterne sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet inden for en frist på to år fra dets meddelelse og straks underrette Kommissionen herom. For Tysklands vedkommende udløb denne frist derfor den 5. juni 1994.

2. Da intet tydede på, at direktivet var blevet gennemført i tysk ret, indledte Kommissionen den administrative procedure efter artikel 169 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab (herefter »traktaten«), idet den tilsendte en åbningsskrivelse den 9. august 1994. Tyskland accepterede påtalen i sit svar af 6. oktober 1994. Kommissionen afgav en begrundet udtalelse den 28. november 1995, hvori det udtales, at Tyskland ikke havde overholdt sine forpligtelser efter direktivet, eftersom der ikke var vedtaget de nødvendige foranstaltninger; Kommissionen fastsatte en frist på to måneder for efterkommelsen. Denne sag blev anlagt efter traktatens artikel 169 ved en stævning registreret på Domstolen den 24. februar 1997.

3. I stævningen bemærkede Kommissionen, at Tyskland, for så vidt det er den bekendt, ikke havde vedtaget eller meddelt alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at efterkomme direktivet, og at sagsøgte hverken har besvaret eller efterkommet den begrundede udtalelse. Med henvisning hertil nedlagde Kommissionen påstand om, at Domstolen skulle fastslå, at Tyskland ikke har overholdt sine forpligtelser efter traktaten, navnlig artikel 189, stk. 3, og artikel 5, stk. 1.

4. I svarskriftet erkender Tyskland, at man ikke har vedtaget samtlige nødvendige foranstaltninger for at efterkomme sine forpligtelser efter direktivet. Det tilføjes, at direktivet anvendes umiddelbart af de offentlige myndigheder, og at de eksisterende nationale regler fortolkes i overensstemmelse med fællesskabsretten. Endvidere har forbundsregeringen fået forelagt et lovforslag til supple-

* Originalsprog: engelsk.

1 — EFT L 206, s. 7.

ring af Bundesnaturschutzgesetz; lovgivningsproceduren kunne forventes afsluttet i efteråret 1997.

5. Direktivet karakteriseres med udtalelsen i første betragtning, nemlig at »bevaring, beskyttelse og forbedring af miljøet, herunder bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter er et yderst vigtigt mål af almen interesse som Fællesskabet forfølger«. I fjerde betragtning udtales det, at eftersom »de truede levesteder og arter er en del af Fællesskabets naturarv, og da truslerne mod dem i mange tilfælde er af grænseoverskridende karakter, er det nødvendigt at iværksætte foranstaltninger på fællesskabsplan med henblik på at bevare dem«. Dette direktiv er tæt knyttet til Rådets direktiv 79/409/EØF af 2. april 1979 om beskyttelse af vilde fugle [2] (herefter »fugledirektivet«) [3]. Fastlæggelsen af forpligtelsen til at inkorporere fugledirektivet, som Domstolen har fastslået i sine tidligste domme på området, forekommer mig, *mutatis mutandis*, at være anvendelig på forpligtelsen til at inkorporere nærværende direktiv. I sagen Kommissionen mod Belgien antog Domstolen f.eks., at det i forbindelse med en gennemførelse »ikke er absolut nødvendigt formelt og ordret at gentage direktivets bestemmelser i udtrykkelige specielle lovbestemmelser, men at det er tilstrækkeligt, at der foreligger en generel retlig ramme, der giver en sikker hjemmel for, at direktivet anvendes fuldt ud på en tilstrækkelig klar og præcis måde« [4]. Den føjede en regel til denne almindelige udtalelse, som i ganske særlig grad er relevant i denne sag, idet Domstolen udtalte: »En punktlig gennemførelse har dog en særlig betydning i et tilfælde som det foreliggende, hvor forvaltningen af det fælles eje er betroet medlemsstaterne på deres respektive territorier« [5].

6. Tyskland har udtrykkeligt erkendt, at man ikke har vedtaget samtlige nødvendige foranstaltninger for at efterkomme direktivet; Tyskland har ikke hævdet, at den offentlige forvaltnings handlinger eller fortolkningen af de relevante nationale retsforskrifter sikrer en sådan efterkommelse, og der må lægges vægt på, at Domstolen stedse har antaget, at »en rent administrativ praksis, som ifølge sagens natur frit kan ændres af forvaltningen, og som ikke er bragt til offentlighedens kundskab på passende måde, ikke kan anses for at udgøre en gyldig opfyldelse af de forpligtelser, der består efter traktaten« [6]. Under disse omstændigheder finder jeg, at Kommissionen bør gives medhold i påstandene om sagens realitet og om omkostningerne.

2 — EFT L 103, s. 1.

3 — Se punkt 70 i mit forslag til afgørelse i sag C-44/95, Royal Society for the Protection of Birds, Sml. 1996 I, s. 3805, på s. 3832 og 3833.

4 — Jf. dom af 8.7.1987, sag 247/85, Sml. s. 3029, præmis 9.

5 — A.st.

6 — Jf. dom af 7.3.1996, sag C-334/94, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 1307, præmis 30.

Forslag til afgørelse

7. I lyset af ovenstående bemærkninger foreslår jeg Domstolen, at den

»1) fastslår, at Forbundsrepublikken Tyskland ikke har overholdt sine forpligtelser efter EF-traktaten, da den ikke inden for den fastsatte frist har sat de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, og

2) pålægger Forbundsrepublikken Tyskland at betale sagens omkostninger.«