CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL N. FENNELLY

van 23 oktober 1997 *

1. Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna [1] (hierna: „richtlijn") is de Bondsrepubliek Duitsland op 5 juni 1992 ter kennis gebracht. Volgens artikel 23, lid 1, doen de Lid-Staten „de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om binnen twee jaar na kennisgeving van deze richtlijn aan deze richtlijn te voldoen [en] stellen [zij] de Commissie daarvan onverwijld in kennis". Voor Duitsland verstreek deze termijn derhalve op 5 juni 1994.

2. Omdat zij over geen enkele aanwijzing beschikte dat de richtlijn in Duits recht was omgezet, leidde de Commissie bij aanmaningsbrief van 9 augustus 1994 de precontentieuze procedure van artikel 169 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (hierna: „Verdrag") in. Het verwijt werd in het antwoord van de Duitse regering van 6 oktober 1994 niet betwist. Op 28 november 1995 bracht de Commissie een met redenen omkleed advies uit, waarin zij stelde dat de Bondsrepubliek Duitsland, door niet de nodige bepalingen vast te stellen, de krachtens de richtlijn op haar rustende verplichtingen niet was nagekomen, en waarin voor het opvolgen van het advies een termijn van twee maanden werd verleend. Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 24 februari 1997, werd krachtens artikel 169 van het Verdrag de onderhavige procedure ingeleid.

3. In haar verzoekschrift verklaart de Commissie, dat voor zover haar bekend niet alle voor het volgen van de richtlijn nodige bepalingen zijn vastgesteld of meegedeeld, en dat verweerster het met redenen omkleed advies niet heeft beantwoord of opgevolgd. Op grond daarvan verzoekt zij het Hof, vast te stellen dat de Bondsrepubliek Duitsland de krachtens het Verdrag, inzonderheid artikel 189, derde alinea, en artikel 5, eerste alinea, op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

4. In haar verweerschrift erkent de Bondsrepubliek Duitsland, dat zij niet alle maatregelen heeft vastgesteld die nodig zijn om te voldoen aan de krachtens de richtlijn op haar rustende verplichtingen. Ter aanvullende informatie voegt zij daaraan toe, dat de bevoegde overheidsinstanties de richtlijn rechtstreeks toepassen en dat de bestaande nationale bepalingen overeenkomstig de richtlijn worden uitgelegd. Voorts is bij de Bundestag een wetsontwerp tot wijziging

* Oorspronkelijke taal: Engels.

1 — PB 1992, L 206, blz. 7.

van het Bundesnaturschutzgesetz ingediend; de wetgevende procedure zou in de herfst van 1997 moeten zijn voltooid.

5. De richtlijn is volgens de eerste overweging van de considerans gebaseerd op het feit „dat behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu, met inbegrip van de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, een wezenlijk doel van algemeen belang is waarnaar de Gemeenschap (...) streeft". In de vierde overweging van de considerans wordt verklaard, „dat het noodzakelijk is op communautair niveau maatregelen te nemen voor de instandhouding van de bedreigde habitats en soorten, aangezien deze tot het natuurlijk erfgoed van de Gemeenschap behoren en de bedreiging voor hun voortbestaan vaak van grensoverschrijdende aard is". Deze richtlijn hangt nauw samen met richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand [2] (hierna: „vogelrichtlijn"). [3] De omschrijving van de verplichting om de vogelrichtlijn om te zetten, die het Hof sinds de eerste arresten op dat gebied heeft gegeven, lijkt mij mutatis mutandis ook toepasselijk op de verplichting om de onderhavige richtlijn om te zetten. In het arrest Commissie/België overwoog het Hof bijvoorbeeld, dat omzetting „niet noodzakelijkerwijs vereist dat de bepalingen van de richtlijn formeel en letterlijk worden overgenomen in een uitdrukkelijke en specifieke wetsbepaling, doch dat een algemene juridische context kan volstaan wanneer deze daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn op voldoende bepaalde en duidelijke wijze verzekert". [4] Bijzonder relevant voor deze procedure is het aan die algemene overweging toegevoegde voorbehoud, dat de „nauwkeurigheid van de omzetting (...) van bijzonder belang [is] in een geval als het onderhavige, waar het beheer van het gemeenschappelijk patrimonium wordt toevertrouwd aan de Lid-Staten voor hun respectieve grondgebied". [5]

6. De Bondsrepubliek Duitsland heeft uitdrukkelijk erkend, dat zij niet alle bepalingen heeft vastgesteld die voor de omzetting van de richtlijn nodig zijn; zij heeft niet gesteld, dat het optreden van de overheidsinstanties of de uitlegging van de betrokken nationale bepalingen die omzetting garandeert; het Hof heeft namelijk steeds geoordeeld, dat „[eenvoudige] administratieve praktijken, die naar hun aard volgens goeddunken van de administratie kunnen worden gewijzigd en waaraan onvoldoende bekendheid is gegeven, [niet zijn] te beschouwen als een correcte uitvoering van de verplichtingen die het Verdrag oplegt". [6] Derhalve meen ik, dat de vordering van de Commissie, zowel wat de grond van de zaak als wat de kosten betreft, moet worden toegewezen.

2 — PB 1979, L 103, blz. 1.

3 — Zie punt 70 van mijn conclusie in zaak C-44/95, Royal Society for the Protection of Birds, Jurispr. 1996, blz. I-3805.

4 — Arrest van 8 juli 1987, zaak 247/85, Jurispr. 1987, blz. 3029, r. o. 9.

5 — L. c.

6 — Arrest van 7 maart 1996, zaak C-334/94, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1996, blz. I-1307, r. o. 30.

Conclusie

7. Mitsdien geef ik het Hof in overweging:

„1) vast te stellen dat de Bondsrepubliek Duitsland, door niet binnen de gestelde termijn de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn voor het volgen van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, de krachtens het EG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen;

2) de Bondsrepubliek Duitsland te verwijzen in de kosten."