FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT NIAL FENNELLY

föredraget den 23 oktober 1997 *

1. Den 5 juni 1992 delgavs Förbundsrepubliken Tyskland rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter [1] (nedan kallat direktivet). Enligt artikel 23.1 var medlemsstaterna skyldiga att "sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv inom två år efter dagen för anmälan. De [skulle] genast underrätta kommissionen om detta". Vad beträffar Tyskland löpte denna tidsfrist således ut den 5 juni 1994.

2. Då det inte framgick att direktivet införlivats med tysk rätt, inledde kommissionen det administrativa förfarande som föreskrivs i artikel 169 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (fördraget) genom att den 9 augusti 1994 utfärda en formell underrättelse. Tyskland bestred inte anmärkningen i sitt svar av den 6 oktober 1994. Kommissionen avgav den 28 november 1995 ett motiverat yttrande med innebörden att Tyskland till följd av underlåtenheten att införliva de nödvändiga bestämmelserna åsidosatt sina skyldigheter enligt direktivet och uppställde en tidsfrist om två månader för Tyskland att rätta sig efter yttrandet. Talan i förevarande mål väcktes med stöd av artikel 169 i fördraget genom ansökan som inkom till domstolen den 24 februari 1997.

3. Kommissionen har i sin ansökan anfört att, enligt dess vetskap, inte alla nödvändiga lagar och andra författningar har antagits och meddelats kommissionen, och att svaranden varken besvarade eller rättade sig efter det motiverade yttrandet. På grundval av detta har kommissionen yrkat att domstolen skall fastställa att Tyskland har åsidosatt sin skyldigheter enligt fördraget, särskilt artikel 189 tredje stycket och artikel 5 första stycket.

4. I svaromålet har Tyskland vitsordat att det inte har antagit alla lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet. Tyskland har som en ytterligare upplysning anfört att direktivet tillämpas direkt av de behöriga myndigheterna och att de förefintliga nationella bestämmelserna tolkas i enlighet med direktivet. Vidare har ett

* Originalspråk: engelska.

1 — EGT L 206, 1992, s. 7.

förslag till ändring av Bundesnaturschutzgesetz (Förbundslag om naturskydd) lagts fram i Förbundsdagen. Det förfarandet planerades att avslutas hösten 1997.

5. Direktivet grundas på vad som föreskrivs i det första övervägandet i ingressen, nämligen att "[b]evarande, skydd och förbättring av miljön, inbegripet bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter, är ett väsentligt mål av allmänt intresse som gemenskapen strävar efter att uppnå". I det fjärde övervägandet anges att eftersom "de hotade livsmiljöerna och arterna utgör en del av gemenskapens naturliga arv och hoten mot dem ofta är av gränsöverskridande karaktär, är det nödvändigt att vidta åtgärder på gemenskapsnivå för att bevara dem". Direktivet har nära samband med rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april om bevarande av vilda fåglar [2] (nedan kallat fågeldirektivet). [3] Skyldigheten att införliva fågeldirektivet definierades av domstolen i dess tidigaste domar på detta område, och denna definition förefaller mig i tillämpliga delar omfatta skyldigheten att införliva förevarande direktiv. Domstolen har exempelvis i målet kommissionen mot Belgien fastslagit att införlivande "inte nödvändigtvis fordrar att bestämmelserna i direktivet antas med exakt samma ordalydelse i en viss uttrycklig rättslig bestämmelse i nationell rätt; ett allmänt rättsligt sammanhang kan vara tillräckligt om det därigenom faktiskt är säkerställt att direktivet tillämpas på ett tillräckligt klart och precist sätt". [4] Domstolen gjorde ett undantag från detta allmänna uttalande som har särskild relevans i detta mål, med innebörden att "ett troget införlivande blir särskilt viktigt i ett fall som detta, där förvaltningen av det gemensamma arvet är anförtrodd medlemsstaterna inom deras respektive territorium". [5]

6. Tyskland har uttryckligen erkänt sin underlåtenhet att anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet och har inte påstått att de nationella myndigheternas handlingssätt eller tolkningen av de relevanta nationella bestämmelserna säkerställer att direktivet följs. Dessutom har domstolen i fast rättspraxis ansett att "[e]nbart förvaltningspraxis, som kan ändras av myndigheten och som inte offentliggörs i tillräcklig utsträckning, ... inte [kan] anses utgöra ett giltigt genomförande av de skyldigheter som följer av fördraget". [6] Under dessa omständigheter anser jag att kommissionens talan skall bifallas både vad avser saken och yrkandet om rättegångskostnader.

2 — EGT L 103, 1979, s. 1.

3 — Se punkt 70 i mitt förslag till avgörande i mål C-44/95, Royal Society for the Protection of Birds (REG 1996, s. I-3805, särskilt s. I-3832 och I-3833).

4 — Dom av den 8 juli i mål 247/85, kommissionen mot Belgien (Rec. 1987, s. 3029), punkt 9.

5 — A. st.

6 — Dom av den 7 mars 1996 i mål C-334/94, kommissionen mot Frankrike (REG 1996, s. I-1307), punkt 30.

Förslag till avgörande

7. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen skall

1) fastställa att Förbundsrepubliken Tyskland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt EG-fördraget genom att inte inom den föreskrivna tidsfristen anta de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter,

2) förplikta Förbundsrepubliken Tyskland att ersätta rättegångskostnaderna.