SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS ANTONIO TIZZANO

vom 29. Januar 2002 [1]

1. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit der vorliegenden Klage, die sie am 14. Februar 2001 gemäß Artikel 234 EG beim Gerichtshof erhoben hat, beantragt, festzustellen, dass das Großherzogtum Luxemburg verschiedene Bestimmungen der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206, S. 7, im Folgenden: Richtlinie) nicht vollständig und ordnungsgemäß umgesetzt hat.

I — Rechtlicher Rahmen

A — *Gemeinschaftsrecht*

2. Artikel 1 der Richtlinie lautet:

„Im Sinne dieser Richtlinie bedeutet:

a) ‚*Erhaltung*': alle Maßnahmen, die erforderlich sind, um die natürlichen Lebensräume und die Populationen wild lebender Tier- und Pflanzenarten in einem günstigen Erhaltungszustand im Sinne des Buchstabens e) oder i) zu erhalten oder diesen wiederherzustellen.

b) ‚*Natürlicher Lebensraum*': durch geografische, abiotische und biotische Merkmale gekennzeichnete völlig natürliche oder naturnahe terrestrische oder aquatische Gebiete.

c) ‚*Natürliche Lebensräume von gemeinschaftlichem Interesse*': diejenigen Lebensräume, die in dem in Artikel 2 erwähnten Gebiet

i) im Bereich ihres natürlichen Vorkommens vom Verschwinden bedroht sind

oder

ii) infolge ihres Rückgangs oder aufgrund ihres an sich schon begrenzten Vorkommens ein geringes natürliches Verwaltungsgebiet haben

1 — Originalsprache: Italienisch.

oder

iii) typische Merkmale einer oder mehrerer der folgenden fünf biogeografischen Regionen aufweisen: alpine, atlantische, kontinentale, makaronesische und mediterrane.

Diese Lebensraumtypen sind in Anhang I aufgeführt bzw. können dort aufgeführt werden.

d) *‚Prioritäre natürliche Lebensraumtypen‘*: die in dem in Artikel 2 genannten Gebiet vom Verschwinden bedrohten natürlichen Lebensraumtypen, für deren Erhaltung der Gemeinschaft aufgrund der natürlichen Ausdehnung dieser Lebensraumtypen im Verhältnis zu dem in Artikel 2 genannten Gebiet besondere Verantwortung zukommt; diese prioritären natürlichen Lebensraumtypen sind in Anhang I mit einem Sternchen (*) gekennzeichnet.

e) *‚Erhaltungszustand eines natürlichen Lebensraums‘*: die Gesamtheit der Einwirkungen, die den betreffenden Lebensraum und die darin vorkommenden charakteristischen Arten beeinflussen und sich langfristig auf seine natürliche Verbreitung, seine Struktur und seine Funktionen sowie das Überleben seiner charakteristischen Arten in dem in Artikel 2 genannten Gebiet auswirken können.

Der ‚Erhaltungszustand‘ eines natürlichen Lebensraums wird als ‚günstig‘ erachtet, wenn

— sein natürliches Verbreitungsgebiet sowie die Flächen, die er in diesem Gebiet einnimmt, beständig sind oder sich ausdehnen und

— die für seinen langfristigen Fortbestand notwendige Struktur und spezifischen Funktionen bestehen und in absehbarer Zukunft wahrscheinlich weiter bestehen werden und

— der Erhaltungszustand der für ihn charakteristischen Arten im Sinne des Buchstabens i) günstig ist.

f) ‚*Habitat einer Art*': durch spezifische abiotische und biotische Faktoren bestimmter Lebensraum, in dem diese Art in einem der Stadien ihres Lebenskreislaufs vorkommt.

g) ‚*Arten von gemeinschaftlichem Interesse*': Arten, die in dem in Artikel 2 bezeichneten Gebiet

i) bedroht sind, außer denjenigen, deren natürliche Verbreitung sich nur auf Randzonen des vorgenannten Gebietes erstreckt und die weder bedroht noch im Gebiet der westlichen Paläarktis potenziell bedroht sind, oder

ii) potenziell bedroht sind, d. h., deren baldiger Übergang in die Kategorie der bedrohten Arten als wahrscheinlich betrachtet wird, falls die ursächlichen Faktoren der Bedrohung fortdauern, oder

iii) selten sind, d. h., deren Populationen klein und, wenn nicht unmittelbar, so doch mittelbar bedroht oder potenziell bedroht sind. Diese Arten kommen entweder in begrenzten geografischen Regionen oder in einem größeren Gebiet vereinzelt vor, oder

iv) endemisch sind und infolge der besonderen Merkmale ihres Habitats und/oder der potenziellen Auswirkungen ihrer Nutzung auf ihren Erhaltungszustand besondere Beachtung erfordern.

Diese Arten sind in Anhang II und/oder Anhang IV oder Anhang V aufgeführt bzw. können dort aufgeführt werden.

h) ‚*Prioritäre Arten*': die unter Buchstabe g) Ziffer i) genannten Arten, für deren Erhaltung der Gemeinschaft aufgrund ihrer natürlichen Ausdehnung im Verhältnis zu dem in Artikel 2 genannten Gebiet besondere Verantwortung zukommt; diese prioritären Arten sind in Anhang II mit einem Sternchen (*) gekennzeichnet.

i) ‚*Erhaltungszustand einer Art*': die Gesamtheit der Einflüsse, die sich langfristig auf die Verbreitung und die Größe der Populationen der betreffenden Arten in dem in Artikel 2 bezeichneten Gebiet auswirken können.

Der Erhaltungszustand wird als ‚günstig' betrachtet, wenn

— aufgrund der Daten über die Populationsdynamik der Art anzunehmen ist, dass diese Art ein lebensfähiges Element des natürlichen Lebensraumes, dem sie angehört, bildet und langfristig weiterhin bilden wird, und

— das natürliche Verbreitungsgebiet dieser Art weder abnimmt noch in absehbarer Zeit vermutlich abnehmen wird und

— ein genügend großer Lebensraum vorhanden ist und wahrscheinlich weiterhin vorhanden sein wird, um langfristig ein Überleben der Populationen dieser Art zu sichern.

j) ‚*Gebiet*': ein geografisch definierter Bereich mit klar abgegrenzter Fläche.

k) ‚*Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung*': Gebiet, das in der oder den biogeografischen Region(en), zu welchen es gehört, in signifikantem Maße dazu beiträgt, einen natürlichen Lebensraumtyp des Anhangs I oder eine Art des Anhangs II in einem günstigen Erhaltungszustand zu bewahren oder einen solchen wiederherzustellen und auch in signifikantem Maße zur Kohärenz des in Artikel 3 genannten Netzes ‚Natura 2000' und/oder in signifikantem Maße zur biologischen Vielfalt in der biogeografischen Region beitragen kann.

Bei Tierarten, die große Lebensräume beanspruchen, entsprechen die Gebiete von gemeinschaftlichem Interesse den Orten im natürlichen Verbreitungsgebiet dieser Arten, welche die für ihr Leben und ihre Fortpflanzung ausschlaggebenden physischen und biologischen Elemente aufweisen.

l) ‚*Besonderes Schutzgebiet*': ein von den Mitgliedstaaten durch eine Rechts- oder Verwaltungsvorschrift und/oder eine vertragliche Vereinbarung als ein von gemeinschaftlicher Bedeutung ausgewiesenes Gebiet, in dem die Maßnahmen, die zur Wahrung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes der natürlichen Lebensräume und/oder Populationen der Arten, für die das Gebiet bestimmt ist, erforderlich sind, durchgeführt werden.

m) ‚*Exemplar*': jedes Tier oder jede Pflanze — lebend oder tot — der in Anhang IV und Anhang V aufgeführten Arten, jedes Teil oder jedes aus dem Tier oder der Pflanze gewonnene Produkt sowie jede andere Ware, die aufgrund eines Begleitdokuments, der Verpackung, eines Zeichens, eines Etiketts oder eines anderen Sachverhalts als Teil oder Derivat von Tieren oder Pflanzen der erwähnten Arten identifiziert werden kann.

n) ‚*Ausschuss*': der aufgrund des Artikels 20 eingesetzte Ausschuss."

3. Nach Artikel 2 Absatz 1 hat die Richtlinie

„zum Ziel, zur Sicherung der Artenvielfalt durch die Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten, für das der Vertrag Geltung hat, beizutragen".

In Absatz 2 dieses Artikels heißt es:

„Die aufgrund dieser Richtlinie getroffenen Maßnahmen zielen darauf ab, einen günstigen Erhaltungszustand der natürlichen Lebensräume und wild lebenden Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse zu bewahren oder wiederherzustellen."

4. Artikel 4 der Richtlinie enthält ein mehrstufiges Verfahren für die Auswahl der Gebiete, in denen die nach der Richtlinie geschützten Arten und Lebensräume vorkommen. Jeder Mitgliedstaat legt insbesondere eine Liste solcher Gebiete vor, in der die in diesen Gebieten vorkommenden natürlichen Lebensraumtypen des Anhangs I und einheimischen Arten des Anhangs II aufgeführt sind; diese Liste wird der Kommission binnen drei Jahren nach der Bekanntgabe der Richtlinie gleichzeitig mit den Informationen über die einzelnen Gebiete zugeleitet (Artikel 4 Absatz 1). Auf der Grundlage der Kriterien des Anhangs III erstellt die Kommission aus den Listen der Mitgliedstaaten jeweils im Einvernehmen mit ihnen einen Entwurf einer Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung und legt sodann die endgültige Liste nach dem Verfahren des Artikels 21 der Richtlinie fest (Artikel 4 Absatz 2); diese Arbeiten sind insgesamt binnen sechs Jah-

ren nach Bekanntgabe der Richtlinie abzuschließen (Artikel 4 Absatz 3). Ist ein Gebiet nach dem genannten Verfahren als Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung bezeichnet worden, so weist der betreffende Mitgliedstaat dieses Gebiet so schnell wie möglich — spätestens aber binnen sechs Jahren — als besonderes Schutzgebiet (im Folgenden: BSG) aus (Artikel 4 Absatz 4). Diese BSG bilden ein kohärentes europäisches ökologisches Netz mit der Bezeichnung „Natura 2000" (Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie). Artikel 4 Absatz 5 sieht schließlich vor: „Sobald ein Gebiet in die Liste des Absatzes 2 Unterabsatz 3 aufgenommen ist, unterliegt es den Bestimmungen des Artikel 6 Absätze 2, 3 und 4."

5. Artikel 5 bestimmt:

„(1) In Ausnahmefällen, in denen die Kommission feststellt, dass ein Gebiet mit einem prioritären natürlichen Lebensraumtyp oder einer prioritären Art in einer nationalen Liste nach Artikel 4 Absatz 1 nicht aufgeführt ist, das ihres Erachtens aufgrund von zuverlässigen einschlägigen wissenschaftlichen Daten für den Fortbestand dieses prioritären natürlichen Lebensraumtyps oder das Überleben dieser prioritären Art unerlässlich ist, wird ein bilaterales Konzertierungsverfahren zwischen diesem Mitgliedstaat und der Kommission zum Vergleich der auf beiden Seiten verwendeten wissenschaftlichen Daten eingeleitet.

(2) Herrschen nach einem Konzertierungszeitraum von höchstens sechs Monaten weiterhin Meinungsverschiedenheiten, so übermittelt die Kommission dem Rat einen Vorschlag über die Auswahl des Gebietes als Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung.

(3) Der Rat beschließt einstimmig innerhalb von drei Monaten ab dem Zeitpunkt, zu dem er mit diesem Vorschlag befasst worden ist.

(4) Während der Konzertierungsphase und bis zur Beschlussfassung des Rates unterliegt das betreffende Gebiet den Bestimmungen des Artikels 6 Absatz 2."

6. Artikel 6 schreibt vor:

„(1) Für die besonderen Schutzgebiete legen die Mitgliedstaaten die nötigen Erhaltungsmaßnahmen fest, die gegebenenfalls geeignete, eigens für die Gebiete aufgestellte oder in andere Entwicklungspläne integrierte Bewirtschaftungspläne und geeignete Maßnahmen rechtlicher, administrativer oder vertraglicher Art umfassen, die den ökologischen Erfordernissen der natürlichen Lebensraumtypen nach Anhang I und der Arten nach Anhang II entsprechen, die in diesen Gebieten vorkommen.

(2) Die Mitgliedstaaten treffen die geeigneten Maßnahmen, um in den besonderen Schutzgebieten die Verschlechterung der

natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten sowie Störungen von Arten, für die die Gebiete ausgewiesen worden sind, zu vermeiden, sofern solche Störungen sich im Hinblick auf die Ziele dieser Richtlinie erheblich auswirken könnten.

(3) Pläne oder Projekte, die nicht unmittelbar mit der Verwaltung des Gebietes in Verbindung stehen und hierfür nicht notwendig sind, die ein solches Gebiet jedoch einzeln oder in Zusammenwirkung mit anderen Plänen und Projekten erheblich beeinträchtigen könnten, erfordern eine Prüfung auf Verträglichkeit mit den für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungszielen. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung und vorbehaltlich des Absatzes 4 stimmen die zuständigen einzelstaatlichen Behörden dem Plan bzw. Projekt nur zu, wenn sie festgestellt haben, dass das Gebiet als solches nicht beeinträchtigt wird, und nachdem sie gegebenenfalls die Öffentlichkeit angehört haben.

(4) Ist trotz negativer Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art ein Plan oder Projekt durchzuführen und ist eine Alternativlösung nicht vorhanden, so ergreift der Mitgliedstaat alle notwendigen Ausgleichsmaßnahmen, um sicherzustellen, dass die globale Kohärenz von Natura 2000 geschützt ist. Der Mitgliedstaat unterrichtet die Kommission über die von ihm ergriffenen Ausgleichsmaßnahmen.

Ist das betreffende Gebiet ein Gebiet, das einen prioritären natürlichen Lebensraumtyp und/oder eine prioritäre Art einschließt, so können nur Erwägungen im Zusammenhang mit der Gesundheit des Menschen und der öffentlichen Sicherheit oder im Zusammenhang mit maßgeblichen günstigen Auswirkungen für die Umwelt oder, nach Stellungnahme der Kommission, andere zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses geltend gemacht werden."

7. Artikel 7 der Richtlinie lautet:

„Was die nach Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 79/409/EWG zu besonderen Schutzgebieten erklärten oder nach Artikel 4 Absatz 2 derselben Richtlinie als solche anerkannten Gebiete anbelangt, so treten die Verpflichtungen nach Artikel 6 Absätze 2, 3 und 4 der vorliegenden Richtlinie ab dem Datum für die Anwendung der vorliegenden Richtlinie bzw. danach ab dem Datum, zu dem das betreffende Gebiet von einem Mitgliedstaat entsprechend der Richtlinie 79/409/EWG zum besonderen Schutzgebiet erklärt oder als solches anerkannt wird, an die Stelle der Pflichten, die sich aus Artikel 4 Absatz 4 Satz 1 der Richtlinie 79/409/EWG ergeben."

8. Artikel 11 der Richtlinie bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten überwachen den Erhaltungszustand der in Artikel 2 genannten Arten und Lebensräume, wobei sie die

prioritären natürlichen Lebensraumtypen und die prioritären Arten besonders berücksichtigen."

9. In Artikel 12 Absätze 1 Buchstaben b und c, 2 und 4 der Richtlinie heißt es:

„(1) Die Mitgliedstaaten treffen die notwendigen Maßnahmen, um ein strenges Schutzsystem für die in Anhang IV Buchstabe a) genannten Tierarten in deren natürlichen Verbreitungsgebieten einzuführen; dieses verbietet:

...

b) jede absichtliche Störung dieser Arten, insbesondere während der Fortpflanzungs-, Aufzucht-, Überwinterungs- und Wanderungszeiten;

c) jede absichtliche Zerstörung oder Entnahme von Eiern aus der Natur:

...

(2) Für diese Arten verbieten die Mitgliedstaaten Besitz, Transport, Handel oder Austausch und Angebot zum Verkauf oder Austausch von aus der Natur entnommenen Exemplaren; vor Beginn der Anwendbarkeit dieser Richtlinie rechtmäßig entnommene Exemplare sind hiervon ausgenommen.

...

(4) Die Mitgliedstaaten führen ein System zur fortlaufenden Überwachung des unbeabsichtigten Fangs oder Tötens der in Anhang IV Buchstabe a) genannten Tierarten ein. Anhand der gesammelten Informationen leiten die Mitgliedstaaten diejenigen weiteren Untersuchungs- oder Erhaltungsmaßnahmen ein, die erforderlich sind, um sicherzustellen, dass der unbeabsichtigte Fang oder das unbeabsichtigte Töten keine signifikanten negativen Auswirkungen auf die betreffenden Arten haben."

10. Artikel 13 Absätze 1 Buchstabe b und 2 der Richtlinie bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten ergreifen die erforderlichen Maßnahmen, um ein striktes Schutzsystem für die in Anhang IV Buchstabe b) angegebenen Pflanzenarten aufzubauen, das Folgendes verbietet:

...

b) Besitz, Transport, Handel oder Austausch und Angebot zum Verkauf oder zum Austausch von aus der Natur entnommenen Exemplaren solcher Pflanzen; vor Beginn der Anwendbarkeit dieser Richtlinie rechtmäßig entnommene Exemplare sind hiervon ausgenommen.

(2) Die Verbote nach Absatz 1 Buchstaben a) und b) gelten für alle Lebensstadien der Pflanzen im Sinne dieses Artikels."

11. Artikel 14 der Richtlinie schreibt vor:

„(1) Die Mitgliedstaaten treffen, sofern sie es aufgrund der Überwachung gemäß Artikel 11 für erforderlich halten, die notwendigen Maßnahmen, damit die Entnahme aus der Natur von Exemplaren der wild lebenden Tier- und Pflanzenarten des Anhangs V sowie deren Nutzung mit der Aufrechterhaltung eines günstigen Erhaltungszustands vereinbar sind.

(2) Werden derartige Maßnahmen für erforderlich gehalten, so müssen sie die Fortsetzung der Überwachung gemäß Artikel 11 beinhalten. Außerdem können sie insbesondere Folgendes umfassen:

— Vorschriften bezüglich des Zugangs zu bestimmten Bereichen;

— das zeitlich oder örtlich begrenzte Verbot der Entnahme von Exemplaren aus der Natur und der Nutzung bestimmter Populationen;

— die Regelung der Entnahmeperioden und/oder -formen;

— die Einhaltung von dem Erhaltungsbedarf derartiger Populationen Rechnung tragenden waidmännischen oder fischereilichen Regeln bei der Entnahme von Exemplaren;

— die Einführung eines Systems von Genehmigungen für die Entnahme oder von Quoten;

— die Regelung von Kauf, Verkauf, Feilhalten, Besitz oder Transport zwecks Verkauf der Exemplare;

— das Züchten in Gefangenschaft von Tierarten sowie die künstliche Vermehrung von Pflanzenarten unter streng kontrollierten Bedingungen, um die Entnahme von Exemplaren aus der Natur zu verringern;

— die Beurteilung der Auswirkungen der ergriffenen Maßnahmen."

12. Artikel 15 der Richtlinie lautet:

„In Bezug auf den Fang oder das Töten der in Anhang V Buchstabe a) genannten wild lebenden Tierarten sowie in den Fällen, in denen Ausnahmen gemäß Artikel 16 für die Entnahme, den Fang oder die Tötung der in Anhang IV Buchstabe a) genannten Arten gemacht werden, verbieten die Mitgliedstaaten den Gebrauch aller nichtselektiven Geräte, durch die das örtliche Verschwinden von Populationen dieser Tierarten hervorgerufen werden könnte oder sie schwer gestört werden könnten, insbesondere

a) den Gebrauch der in Anhang VI Buchstabe a) genannten Fang- und Tötungsgeräte;

b) jede Form des Fangs oder Tötens mittels der in Anhang VI Buchstabe b) genannten Transportmittel."

13. Artikel 16 Absatz 1 der Richtlinie bestimmt:

„(1) Sofern es keine anderweitige zufrieden stellende Lösung gibt und unter der Bedingung, dass die Populationen der betroffenen Art in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet trotz der Ausnahmeregelung ohne Beeinträchtigung in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen, können die Mitgliedstaaten von den Bestimmungen der Artikel 12, 13 und 14 sowie des Artikels 15 Buchstaben a) und b) im folgenden Sinne abweichen:

a) zum Schutz der wild lebenden Tiere und Pflanzen und zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume;

b) zur Verhütung ernster Schäden insbesondere an Kulturen und in der Tierhaltung sowie an Wäldern, Fischgründen und Gewässern sowie an sonstigen Formen von Eigentum;

c) im Interesse der Volksgesundheit und der öffentlichen Sicherheit oder aus anderen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art oder positiver Folgen für die Umwelt;

d) zu Zwecken der Forschung und des Unterrichts, der Bestandsauffüllung und Wiederansiedlung und der für diese Zwecke erforderlichen Aufzucht, einschließlich der künstlichen Vermehrung von Pflanzen;

e) um unter strenger Kontrolle, selektiv und in beschränktem Ausmaß die Entnahme oder Haltung einer begrenzten und von den zuständigen einzelstaatlichen Behörden spezifizierten Anzahl von Exemplaren bestimmter Tier- und Pflanzenarten des Anhangs IV zu erlauben."

14. Artikel 22 Buchstaben b und c sieht vor:

„Bei der Ausführung der Bestimmungen dieser Richtlinie gehen die Mitgliedstaaten wie folgt vor:

...

b) sie sorgen dafür, dass die absichtliche Ansiedlung in der Natur einer in ihrem Hoheitsgebiet nicht heimischen Art so geregelt wird, dass weder die natürlichen Lebensräume in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet noch die einheimischen wild lebenden Tier- und Pflanzenarten geschädigt werden; falls sie es für notwendig erachten, verbieten sie eine solche Ansiedlung. Die Ergebnisse der Bewertungsstudien werden dem Ausschuss zur Unterrichtung mitgeteilt;

c) sie fördern erzieherische Maßnahmen und die allgemeine Information in Bezug auf die Notwendigkeit des Schutzes der wild lebenden Tier- und Pflanzenarten und der Erhaltung ihrer Habitate sowie natürlichen Lebensräume."

15. Artikel 23 der Richtlinie schließlich enthält folgende Verpflichtung:

„(1) Die Mitgliedstaaten erlassen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie binnen zwei Jahren nach ihrer Bekanntgabe nachzukommen. Sie setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis.

(2) Wenn die Mitgliedstaaten Vorschriften nach Absatz 1 erlassen, nehmen sie in den Vorschriften selbst oder durch einen Hinweis bei der amtlichen Veröffentlichung auf diese Richtlinie Bezug. Die Mitgliedstaaten regeln die Einzelheiten der Bezugnahme.

(3) Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission den Wortlaut der wichtigsten innerstaatlichen Rechtsvorschriften mit, die sie auf dem unter diese Richtlinie fallenden Gebiet erlassen."

16. Da die Richtlinie dem Großherzogtum Luxemburg am 5. Juni 1992 bekannt gegeben wurde, lief die Frist für ihre Umsetzung am 5. Juni 1994 ab.

B — *Einschlägiges nationales Recht*

17. Das Großherzogtum Luxemburg übermittelte der Kommission eine Vielzahl von Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie. Die wichtigsten sind nach Angabe des Beklagten die Loi concernant l'aménagement du territoire vom 21. Mai 1999 (Gesetz über die Landesplanung, im Folgenden: Gesetz vom 21. Mai 1999 [2]), ein Projet de règlement grand-ducal instituant un ensemble de régimes d'aides pour la sauvegarde de la diversité biologique (Entwurf einer großherzoglichen Verordnung über Hilfsmaßnahmen zur Erhaltung der biologischen Vielfalt, im Folgenden: Entwurf einer Verordnung über die biologische Vielfalt) und die Loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles vom 11. August 1982 in der geänderten Fassung (Gesetz über den Schutz der Natur und der natürlichen Ressourcen, im Folgenden: Gesetz vom 11. August 1982) [3]. Ich befasse mich nachstehend eingehender mit diesen Vorschriften und den übrigen einschlägigen Maßnahmen.

2 — *Mémorial (Journal Officiel)* A Nr. 61 vom 3. Juni 1999, S. 1402.

3 — Mém. A Nr. 69 vom 20. August 1982, S. 1486.

II — Vorbringen der Parteien und rechtliche Prüfung

A — *Vorbemerkungen*

18. Nach Ansicht der Kommission reichen die nationalen Rechtsvorschriften, die ihr das Großherzogtum Luxemburg mitgeteilt hat, nicht aus, um eine ordnungsgemäße und vollständige Umsetzung der Richtlinie zu gewährleisten. Sie richtete daher bereits am 29. April 1999 ein Mahnschreiben nach Artikel 169 EG-Vertrag (jetzt Artikel 226 EG) an den Beklagten. Auf dieses Schreiben antworteten die luxemburgischen Behörden, die Ziele der Richtlinie würden im Wesentlichen durch zahlreiche innerstaatliche Rechts- und Verwaltungsvorschriften erreicht, wozu auch Vorschriften gehörten, die erst nach denjenigen erlassen worden seien, die sie der Kommission ursprünglich bekannt gegeben hätten. In der Erwiderung auf die mit Gründen versehene Stellungnahme, die die Kommission ungeachtet der ersten Antwort am 22. Februar 2000 an die luxemburgischen Behörden gerichtet hatte, räumten Letztere indessen ein, dass zur Umsetzung der Richtlinie noch der nationale rechtliche Rahmen geändert werden müsse, und erklärten zudem, dass die erforderlichen parlamentarischen Schritte bereits eingeleitet worden seien. In seiner Klagebeantwortung hat der Beklagte jedoch lediglich erklärt, die Regierung habe am 23. Februar 2001 den Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie gebilligt. Allein aus diesem Grund beantragt der Beklagte förmlich, ohne andere Verteidigungsmittel und zudem seine im Vorverfahren vorgebrachten Einwände an-

zuführen, die Klage abzuweisen oder hilfsweise dieses Verfahren auszusetzen, das gegenstandslos werde und auf das die Kommission verzichten werde, sobald das genannte Gesetz verabschiedet sei.

19. Somit hat letztlich nur die Kommission ihr Vorbringen im vorliegenden Verfahren dargelegt, während das Großherzogtum Luxemburg im Wesentlichen darauf verzichtet, wobei sich seine Argumente allerdings aus der Klageschrift der Kommission und aus den Akten der Rechtssache mit Abschriften der vom Beklagten im Vorverfahren vorgelegten Erklärungen und Unterlagen ableiten lassen. Überdies ist festzustellen, dass der Beklagte indessen nicht nur die Aussetzung des Verfahrens, sondern in der Hauptsache die Abweisung der Klage beantragt. Aus diesem Grund, namentlich jedoch aufgrund der Art des Verfahrens nach Artikel 226 EG, kann der sachliche Verteidigungsmangel des Beklagten oder auch dessen Zustimmungsbereitschaft nicht automatisch zu einer Verurteilung führen [4]. Da nämlich, wie der Gerichtshof betont hat, der gerichtliche Teil des Vertragsverletzungsverfahrens „von der objektiven Feststellung des Verstoßes gegen die Verpflichtungen abhängt, die einem Mitgliedstaat nach dem EG-Vertrag oder einem sekundären Rechtsakt obliegen" [5], ist davon auszugehen, dass der Gerichtshof auf jeden Fall die Begründetheit der Rügen prüfen muss, die die Kommission in einem derartigen Verfahren geltend macht. Da diese nicht der Auffassung ist, ihre Klage zurücknehmen zu müssen, ist trotz des dargelegten Verhaltens des Beklagten die Begründetheit der von der Kommission vorgetragenen Rügen auch inhaltlich zu prüfen.

B — *Die Rügen*

20. Ich komme somit zur näheren Prüfung dieser Rügen.

1. Zu Artikel 1 der Richtlinie

21. Nach Ansicht der Kommission liegt keine nationale Maßnahme vor, die eine ordnungsgemäße, vollständige und genaue Umsetzung der Definitionen wichtiger Begriffe des Artikels 1 der Richtlinie bezweckt oder bewirkt. Die luxemburgischen Behörden hätten im Juli 1999 mitgeteilt, dass die in diesem Artikel aufgeführten Definitionen in einem „sektoriellen Plan" übernommen

4 — In diesem Sinne die unlängst abgegebenen gemeinsamen Schlussanträge des Generalanwalts Ruiz-Jarabo Colomer vom 3. Juli 2001 in den Rechtssachen C-367/98, C-483/99 und C-503/99 (Kommission/Portugal, Frankreich und Belgien, Urteile vom 4. Juni 2002, Slg. 2002, I-4731, I-4781 und I-4809, Nr. 76).

5 — Urteil vom 1. Oktober 1998 in der Rechtssache C-71/97 (Kommission/Spanien, Slg. 1998, I-5991, Randnr. 14 und die dort zitierte Rechtsprechung); siehe auch Urteil vom 17. November 1993 in der Rechtssache C-73/92 (Kommission/Spanien, Slg. 1993, I-5997, Randnr. 19 und die dort zitierte Rechtsprechung).

würden, den das Gesetz vom 21. Mai 1999 vorsehe (im Folgenden: sektorieller Plan). Die Kommission konnte jedoch bei Ablauf der Zweimonatsfrist nach der Übermittlung der mit Gründen versehenen Stellungnahme an die luxemburgischen Behörden und noch zum Zeitpunkt der Klageerhebung im vorliegenden Verfahren nicht feststellen, dass dieser Plan verabschiedet wurde, und es liegen auch keine entsprechenden Angaben des Beklagten vor. Die erste Rüge greift demnach durch.

2. Zu Artikel 4 Absatz 5 der Richtlinie

22. Die Kommission ist der Ansicht, dass die ihr von den luxemburgischen Behörden mitgeteilten Maßnahmen nicht die Umsetzung des Artikels 4 Absatz 5 der Richtlinie bezweckten oder bewirkten. Wie erinnerlich, lautet diese Bestimmung wie folgt: „Sobald ein Gebiet in die Liste [der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung] aufgenommen ist, unterliegt es den Bestimmungen des Artikels 6 Absätze 2, 3 und 4", die, wie nachstehend (Nrn. 34 bis 48) näher dargelegt wird, eine Reihe von Maßnahmen festlegen, um eine Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten sowie Störungen geschützter Arten zu vermeiden. Die Klägerin macht daher geltend, dass die (noch nicht erlassenen, siehe unten) nationalen Vorschriften zur Umsetzung des Artikels 6 Absätze 2, 3 und 4 bei Ablauf der Frist für die Umsetzung der Richtlinie nicht automatisch auf die Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung anwendbar und somit nicht für Dritte verbindlich seien.

23. In ihrer Antwort auf das Mahnschreiben erklärten die luxemburgischen Behörden, dass die Verwaltungspraxis anhand des Gesetzes vom 11. August 1982, nach der die Genehmigung jeglicher Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten verweigert werde, eine geeignete Maßnahme zur Umsetzung des Artikels 4 Absatz 5 darstelle. Sie räumten indessen ein, dass das Gesetz vom 11. August 1982 nicht ausreiche, um eine Prüfung der Verträglichkeit von Plänen und Projekten mit den besonderen Schutzgebieten im Sinne des Artikels 6 Absätze 3 und 4 der Richtlinie zu gewährleisten, und erklärten demgemäß lediglich, dass der künftige sektorielle Plan diese Lücke schließe.

24. Ich möchte ebenso wie die Kommission darauf hinweisen, dass eine Lösung, die auf Verwaltungspraktiken beruht, nicht die ordnungsgemäße Umsetzung einer Richtlinie sicherstellen kann, da derartige Praktiken, wie der Gerichtshof wiederholt festgestellt hat, von der Verwaltung naturgemäß beliebig geändert werden können und nur unzureichend bekannt sind, so dass sie nicht die für die Umsetzung einer Richtlinie erforderliche Rechtssicherheit bieten [6]. Da

6 — Siehe hierzu insbesondere Urteil vom 11. Dezember 1997 in der Rechtssache C-83/97 (Kommission/Deutschland, Slg. 1997, I-7191, Randnr. 9 und die dort zitierte Rechtsprechung).

die luxemburgische Regierung einräumt, dass der genannte Plan noch nicht verabschiedet sei (siehe oben, Nr. 21), kann offensichtlich nicht davon ausgegangen werden, dass die in Rede stehende Bestimmung vollständig und ordnungsgemäß umgesetzt wurde.

25. Diese Rüge greift daher durch.

3. Zu Artikel 5 Absatz 4 der Richtlinie

26. Wie bereits dargelegt (siehe oben, Nr. 5), befasst sich Artikel 5 mit dem Verfahren für Ausnahmefälle, in denen die Kommission feststellt, dass ein Gebiet, das sie für die Erhaltung eines bestimmten Lebensraums für unerlässlich hält, nicht in der ihr nach Artikel 4 Absatz 1 zugeleiteten Liste aufgeführt ist. Dieses Verfahren umfasst eine Phase der bilateralen Konzertierung mit dem betreffenden Mitgliedstaat von höchstens sechs Monaten und gegebenenfalls die Übermittlung der Frage an den Rat, der binnen drei Monaten beschließt. Während der Konzertierungsphase und bis zur Beschlussfassung des Rates unterliegt das betreffende Gebiet indessen, wie bereits gezeigt wurde, nach Artikel 5 Absatz 4 den Bestimmungen des Artikels 6 Absatz 2. Nach den Informationen, die der Kommission vorliegen, gibt es im Großherzogtum Luxemburg keine Vorschriften, die die Umsetzung des Artikels 5 Absatz 4 bezwecken oder bewirken, so dass bei Eintritt des Falles der letztgenannten Bestimmung nicht automatisch für eventuell betroffene Gebiete nationale Vorschriften zur Umsetzung des Artikels 6 Absatz 2 gelten, die für Dritte in dieser Übergangszeit verbindlich sind.

27. In ihrer vorerwähnten Antwort auf das Mahnschreiben führten die luxemburgischen Behörden zwar aus, dass das Gesetz vom 11. August 1982 zu dem in Artikel 5 Absatz 4 aufgezeigten Ergebnis führe, wie dies bei dem bereits genannten Artikel 4 Absatz 5 der Fall sei. Aus den im letzteren Fall genannten Gründen kann ich dieses Argument jedoch nicht gelten lassen.

28. Die luxemburgischen Behörden erklärten ferner, das Großherzogtum habe in die der Kommission nach Artikel 4 Absatz 1 zugeleitete Liste wohl schon alle seine für die Erhaltung bestimmter Lebensräume unerlässlichen Gebiete aufgenommen, so dass es nicht mehr erforderlich sei, auf das Verfahren des Artikels 5 Absatz 4 der Richtlinie zurückzugreifen. Dieses Argument ist ebenfalls abzulehnen. Abgesehen davon, dass es sich hierbei nur um eine Vermutung handelt, kann man nicht, wie die Klägerin bemerkt, dem Ergebnis der bei

der Kommission noch im Gang befindlichen Arbeiten vorgreifen, durch die die Gebiete gemeinschaftlicher Bedeutung der kontinentalen biogeografischen Region identifiziert werden sollen, der das luxemburgische Staatsgebiet angehört.

29. Somit ist die Rüge in Bezug auf Artikel 5 Absatz 4 der Richtlinie begründet.

4. Zu Artikel 6 der Richtlinie

30. Die Kommission schickt voraus, dass Artikel 6 gemäß Artikel 23 Absatz 1 der Richtlinie bis zum 5. Juni 1994 in geeigneter Weise habe umgesetzt werden müssen. Aus Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie gehe nämlich hervor, dass die Mitgliedstaaten ihre Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung nach Anerkennung dieser Eigenschaft so schnell wie möglich, spätestens aber binnen sechs Jahren nach dieser Anerkennung, als BSG ausweisen müssten. Daraus, dass die Richtlinie ausdrücklich vorsehe, dass die Mitgliedstaaten in der Lage sein müssten, die Gebiete so schnell wie möglich als BSG auszuweisen, ergebe sich, dass sie zuvor die hierfür nötigen Rechtsinstrumente und Verfahren hätten einführen müssen.

31. Auf dieser Prämisse, die ich für richtig halte, beruhen die Rügen, die die Kommission zu den einzelnen Absätzen dieses Artikels vorträgt.

a) Zu Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie

32. Die Kommission macht geltend, dass Luxemburg die in Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie vorgesehenen nationalen Maßnahmen nicht innerhalb der festgesetzten Frist getroffen habe. Abgesehen davon, dass das luxemburgische Recht wohl nicht den Begriff des BSG als solchen erfasse, sei das Gesetz vom 11. August 1982 nicht geeignet, dem Ziel der in Rede stehenden Bestimmung gerecht zu werden. In ihrer Erwiderung auf das Mahnschreiben erklärten die luxemburgischen Behörden, dass die von der Kommission festgestellten Lücken durch den sektoriellen Plan und den Entwurf einer Verordnung über die biologische Vielfalt geschlossen würden (vgl. oben, Nrn. 21 und 17). Bisher wurde jedoch keines der beiden Rechtsinstrumente verabschiedet.

33. Somit ist dieser Teil der Rüge der Kommission als begründet anzusehen.

b) Zu Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie

34. Durch Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie sollen Verschlechterungen der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten sowie Störungen von Arten vermieden werden, für die BSG ausgewiesen worden sind. Die Kommission räumt zwar ein, dass das Gesetz vom 11. August 1982, das die luxemburgischen Behörden als genaue Umsetzung der in Rede stehenden Bestimmung betrachten, einige Schutzvorschriften umfasse; sie hält es jedoch für unzureichend, um den Zielen der Richtlinie gerecht zu werden.

35. Zu den Maßnahmen zur Verhinderung einer *Verschlechterung* der Lebensräume bemerkt die Klägerin, dass Artikel 14 des Gesetzes vom 11. August 1982 zwar verbiete, bestimmte Biotope (wie stehende Gewässer und Moore) zu schmälern, zu zerstören oder zu verändern, jedoch nicht mit Sicherheit erkennen lasse, ob sich dieser Schutz auf alle oder nur auf einige Biotope erstrecke. Das genannte Gesetz nehme nämlich weder auf die natürlichen Lebensräume noch auf die Habitate der Arten in den BSG im Sinne der Richtlinie (siehe Artikel 1) ausdrücklich Bezug, und es ergäben sich auch nicht aus anderen luxemburgischen Rechtsvorschriften allgemeine Maßnahmen, die für Dritte verbindlich seien und klar und eindeutig eine Verschlechterung solcher Lebensräume verböten. Dies stehe im Widerspruch zur Rechtsprechung des Gerichtshofes, wonach die Umsetzung einer Richtlinie in innerstaatliches Recht zwar nicht notwendigerweise eine förmliche und wörtliche Übernahme ihrer Bestimmungen in eine ausdrückliche, besondere Rechtsvorschrift erfordere und ihr durch einen allgemeinen rechtlichen Kontext Genüge getan werden könne, wenn dieser tatsächlich die vollständige Anwendung der Richtlinie hinreichend klar und bestimmt gewährleiste; „der Genauigkeit der Umsetzung kommt allerdings besondere Bedeutung zu in einem Fall wie dem vorliegenden, in dem die Verwaltung des gemeinsamen Erbes den Mitgliedstaaten für ihre jeweiligen Hoheitsgebiete anvertraut ist“ [7].

36. Zur Vermeidung von *Störungen* der in den BSG lebenden Arten bemerkt die Kommission, dass das Gesetz vom 11. August 1982 nur bestimmte Störungsarten erfasse (etwa das Befahren von Waldgebieten oder sportliche Tätigkeiten), wobei also keineswegs gewährleistet sei, dass alle Tätigkeiten, die die geschützten Arten erheblichen Störungen aussetzten, in geeigneter Weise geregelt seien oder geregelt werden könnten.

37. In ihrer Antwort auf das Mahnschreiben bestritt die luxemburgische Regierung die Behauptungen der Kommission und erklärte, dass das Gesetz vom 11. August 1982 (siehe die Artikel 1, 14 und 36) den Zielen der Richtlinie gerecht

7 — Urteil vom 8. Juli 1987 in der Rechtssache 247/85 (Kommission/Belgien, Slg. 1987, 3029, Randnr. 9). Im selben Sinne siehe Urteil vom 8. Juli 1987 in der Rechtssache 262/85 (Kommission/Italien, Slg. 1987, 3073, Randnr. 9 und die dort zitierte Rechtsprechung). Beide Urteile betreffen die Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten (ABl. L 103, S. 1, im Folgenden: Richtlinie 79/409), also eine Richtlinie, die der Richtlinie 92/43 in vieler Hinsicht ähnelt; bezüglich der hier in Rede stehenden Richtlinie bezieht sich die Kommission auch auf die Schlussanträge des Generalanwalts Fennelly in der Rechtssache C-256/98 (Urteil vom 6. April 2000, Kommission/Frankreich, Slg. 2000, I-2487, Nr. 20).

werde und alle darin vorgesehenen Fälle erfasse. Die Artikel 21 und 22 des genannten Gesetzes untersagten alle Arten der nicht gerechtfertigten Nutzung, Verwendung, Beschädigung oder Zerstörung nicht geschützter wild lebender Tiere und Pflanzen, während die allgemeine Bestimmung des Artikels 23 die Störung der Tierwelt verbiete. Hinzu komme ein ministerieller Runderlass vom 9. Juli 1999 [8] zur Umsetzung der Richtlinie mit dem Hinweis, dass Verschlechterungen der Lebensräume und Störungen geschützter Arten durch eine strikte Anwendung des genannten Gesetzes zu verhindern seien. Wenn die Kommission im Übrigen erkläre, die Umsetzung des Artikels 6 Absatz 2 erfordere Rechtsvorschriften allgemeiner Art, die für Dritte verbindlich seien, so beruhe dies auf einer zu engen Auslegung der Richtlinie. Diese könne nämlich durch unterschiedliche geeignete Maßnahmen umgesetzt werden, wozu neben Rechtsvorschriften auch Verwaltungs- oder Vertragsinstrumente gehörten.

38. Das Vorbringen der luxemburgischen Regierung erscheint aus den Gründen nicht stichhaltig, die die Kommission bereits in ihrer Klageschrift genannt hat. Zunächst ist mit der Klägerin festzustellen, dass die Bestimmungen des Gesetzes vom 11. August 1982 keine Bezugnahme auf die BSG, die Begriffe „natürlicher Lebensraum" sowie „Habitat einer Art" und die unter die Anhänge der Richtlinie fallenden besonderen Lebensraumtypen oder geschützten Arten enthalten; bereits die von der Richtlinie erfassten Lebensraumtypen genügen, um auszuschließen, dass das genannte Gesetz eine ordnungsgemäße und genaue Umsetzung des Artikels 6 Absatz 2 darstellen kann. Generalanwalt Fennelly hat im Übrigen in seinen bereits zitierten Schlussanträgen in der Rechtssache C-256/98 zum Urteil Kommission/Frankreich, bei denen es auch um die Richtlinie 92/43 ging, ausgeführt: „Die Bemerkung des Gerichtshofes zur Vogelschutzrichtlinie [79/409] im Urteil Kommission/Belgien [bereits zitierte Rechtssache 247/85], dass der ‚Genauigkeit der Umsetzung... besondere Bedeutung zu[kommt] in einem Fall wie dem vorliegenden, in dem die Verwaltung des gemeinsamen Erbes den Mitgliedstaaten für ihr jeweiliges Hoheitsgebiet anvertraut ist', ist meines Erachtens auch im vorliegenden Fall relevant" (Nr. 20).

39. Auch eine punktuellere Prüfung der von der luxemburgischen Regierung herangezogenen Vorschriften des Gesetzes vom 11. August 1982 führt zum selben Ergebnis. Zunächst ist festzustellen, dass keine innerstaatliche Vorschrift die Begriffe „natürlicher Lebensraum" und „Habitat einer Art" aufgreift. Überdies ist der Begriff des Biotops in Artikel 14 des Gesetzes nicht genau genug umrissen. Bezüglich der Artikel 21 und 22 betont die Kommission, dass der im Gesetz verwendete Begriff der „nicht gerechtfertigten" Beschädigung oder Zerstörung so allgemein gehalten sei, dass eine genaue Umsetzung der Richtlinie noch wichtiger erscheine, damit die zuständigen Behörden diese Bestimmungen im Einklang

8 — Instruction ministérielle du 9 juillet 1999 à appliquer par les administrations relevant du Ministère de l'Environnement: mesures administratives nécessaires pour garantir la mise en œuvre de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

mit der Richtlinie auslegen könnten, wenn sie auf nationaler Ebene in Anwendung der Richtlinie herangezogen würden. Artikel 23 des Gesetzes wiederum enthält ein allgemeines Störungsverbot, ohne jedoch auf die Zielsetzung (z. B. Erhaltung) der Richtlinie (auf die Artikel 6 Absatz 2 verweist), die BSG oder letztlich die in den Anhängen der Richtlinie aufgeführten Arten Bezug zu nehmen. Artikel 36 schließlich, der bestimmt, in welchen Fällen die zuständige Behörde die nach dem Gesetz vorgeschriebene Genehmigung verweigern muss (etwa bei Arbeiten, die zu Gewässerveränderungen führen könnten [Artikel 5], oder bei einer Bestimmungsveränderung von Waldgebieten [Artikel 10]), entspricht nicht einer klaren und genauen Umsetzung der Richtlinie, da auch hier jede Bezugnahme auf ihre einschlägigen Bestimmungen fehlt, um zu gewährleisten, dass das Gesetz im Einklang mit der Richtlinie angewandt wird.

40. Zu dem allgemeineren Einwand, die Kommission halte an einer zu engen Auslegung fest und es liege ein ministerieller Runderlass vom 9. Juli 1999 vor, ist zu bemerken, dass die luxemburgische Regierung durch diesen Runderlass und durch die Ankündigung neuer Vorschriften selbst anerkannt hat, dass die Forderung der Kommission nach Klarheit und Genauigkeit gerechtfertigt ist. Zudem muss ich erneut darauf hinweisen, dass eine Verwaltungspraxis nicht die Rechtssicherheit gewährleisten kann, die für die Umsetzung einer Richtlinie erforderlich ist (vgl. oben, Nr. 24).

41. Da somit der rechtliche Rahmen insgesamt nicht tatsächlich die volle Umsetzung des Artikels 6 Absatz 2 der Richtlinie mit der nötigen Klarheit und Genauigkeit und der erforderlichen Rechtssicherheit gewährleistet, ist die Rüge der Kommission in dieser Frage begründet[9].

c) Zu Artikel 6 Absätze 3 und 4 der Richtlinie

42. Artikel 6 Absatz 3 der Richtlinie schreibt für Pläne und Projekte, die nicht unmittelbar mit der Verwaltung eines Gebietes in Verbindung stehen oder hierfür nicht notwendig sind, eine vorherige Prüfung der Verträglichkeit mit dem Gebiet vor. Absatz 4 regelt den Fall, in dem ein Plan oder Projekt trotz negativer Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung aus zwingenden Gründen durchzuführen ist.

43. Die Kommission führt aus, die Mitgliedstaaten könnten von der Umsetzung des Absatzes 3 dieses Artikels absehen, so-

9 — Generalanwalt Fennelly hat in der bereits zitierten Rechtssache C-256/98, Kommission/Frankreich, in den Nrn. 20 ff. seiner Schlussanträge (siehe Fußnote 7) bezüglich derselben Bestimmung der Richtlinie ähnliche Erwägungen angestellt.

fern sie von vornherein auf die darin gebotene Möglichkeit verzichteten und zugleich allgemein und bedingungslos die Durchführung aller in der Richtlinie vorgesehenen Pläne oder Projekte untersagten. Teilten die Mitgliedstaaten der Kommission jedoch solche allgemeinen und bedingungslosen Verbotsmaßnahmen nicht mit, so müssten sie Absatz 3 in geeigneter Weise umsetzen. Da Artikel 6 Absatz 4 eine Ausnahme von Absatz 3 enthalte, könnten die Mitgliedstaaten auch hier von einer Umsetzung absehen, vorausgesetzt, sie schlössen von vornherein aus, sich auf diese Bestimmung zu berufen. In Anbetracht der Bedeutung der Bestimmung lasse sich, wie die Kommission betont, ein derartiger Verzicht natürlich nicht einfach vermuten. In Ermangelung einer spezifischen gegenteiligen Bestimmung des betreffenden Mitgliedstaats müsse die Kommission demnach davon ausgehen, dass Artikel 6 Absatz 4 weiterhin umgesetzt werden müsse.

44. Die Kommission macht hierzu geltend, dass die ihr von den luxemburgischen Behörden mitgeteilten Maßnahmen den Bestimmungen des Artikels 6 Absatz 3 nicht gerecht würden, da sie keine Vorschriften enthielten, die eine vorherige Verträglichkeitsprüfung in allen in der Richtlinie vorgesehenen Fällen erforderten.

45. Insbesondere rügt die Kommission die Unzulänglichkeit von Bestimmungen wie der der Artikel 7 Absatz 3 und 8 Absätze 2, 3 und 4 des Gesetzes vom 11. August 1982, die für bestimmte Projekte eine ministerielle Genehmigung voraussetzten, da eine derartige Genehmigung nur für einige Projekte verlangt werde und jedenfalls nicht vorgesehen sei, dass deren Umweltverträglichkeit in geeigneter Weise geprüft werde, wie es nach der Richtlinie erforderlich sei. Die Kommission bemängelt überdies, dass Artikel 9 dieses Gesetzes, der eine ministeriell veranlasste Verträglichkeitsprüfung in den dort genannten Fällen vorsehe, die in Artikel 2 dieses Gesetzes definierte „grüne Zone" betreffe, jedoch nicht die nach Artikel 27 ausgewiesenen Schutzgebiete, obgleich die luxemburgischen Behörden auch diesen Artikel zur Feststellung der BSG heranziehen könnten. Zudem enthalte Artikel 9 in den darin vorgesehenen Fällen keine Verpflichtung des Ministeriums zu einer vorherigen Prüfung, wie es die Richtlinie erfordere, sondern nur eine entsprechende Befugnis.

46. Hinzu komme, wie die Kommission bemerkt, dass auch die Rechtsvorschriften, mit denen die Richtlinie 85/337/EWG [10] umgesetzt worden sei, nicht als Durchführung des Artikels 6 Absatz 3 der Richtlinie angesehen werden könnten, da der Geltungsbereich der beiden Richtlinien übereinstimme. Dies treffe auch auf die Richtlinie 97/11/EG [11] zu, mit der die Richtlinie 85/337/EWG geändert und der Geltungsbereich auf die BSG erweitert

10 — Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 175, S. 40).

11 — Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 3. März 1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 73, S. 5).

worden sei, da nicht alle von der Richtlinie 92/43 erfassten Projekte unter die beiden Richtlinien fielen und Letztere auch nicht die Pläne beträfen. Zudem hemme die unvollständige Umsetzung des Artikels 6 Absatz 3 die Anwendung des Artikels 6 Absatz 4, da die aus dem letztgenannten Absatz resultierenden Verpflichtungen die Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung der Pläne und Projekte in Bezug auf die geschützten Gebiete voraussetzten.

47. Luxemburg räumte bereits in seiner Antwort auf das Mahnschreiben unmittelbar den unzureichenden Charakter der geltenden Vorschriften ein, bemerkte jedoch, dass diese Lücke durch die Verabschiedung des sektoriellen Planes geschlossen werde und die Materie unterdessen durch den ministeriellen Runderlass vom 9. Juli 1999 geregelt sei. Die Ausgleichsmaßnahmen des Artikels 6 Absatz 4 der Richtlinie seien im Übrigen bereits in Artikel 37 des Gesetzes vom 11. August 1982 vorgesehen, wonach der Minister Genehmigungen von Voraussetzungen abhängig machen könne, die verhinderten, dass die Vorhaben umweltschädlich seien.

48. Es ist indessen, wie der Beklagte selbst einräumt, offensichtlich, dass die Absätze 3 und 4 des Artikels 6 nur unzureichend umgesetzt wurden und der vorerwähnte ministerielle Runderlass aus den bereits bei der Prüfung des Artikels 6 Absatz 2 genannten Gründen (siehe oben, Nrn. 38 und 40) nicht ausreichen kann, um den Verpflichtungen Luxemburgs gerecht zu werden. Zudem ist, wie vorstehend dargelegt, nicht ersichtlich, dass der sektorielle Plan unterdessen verabschiedet wurde. Was schließlich Artikel 37 des Gesetzes vom 11. August 1982 anbelangt, so hat die Kommission zu Recht seine Unzulänglichkeit festgestellt, da die Genehmigung des Ministeriums nach diesem Artikel nicht den vorstehend aufgezeigten Voraussetzungen unterliegen muss, wenn dies unter den in der Richtlinie genannten Umständen erforderlich ist. Somit ist auch diese Rüge der Kommission begründet.

49. Demnach ist meines Erachtens auch der vierten Rüge, die sich auf Artikel 6 der Richtlinie bezieht, stattzugeben.

5. Zu Artikel 7 der Richtlinie

50. Gemäß Artikel 7 treten für die BSG der wild lebenden Vogelarten die Verpflichtungen nach Artikel 6 Absätze 2, 3 und 4 der Richtlinie an die Stelle der Pflichten, die sich aus Artikel 4 Absatz 4 Satz 1 der Richtlinie 79/409 ergeben. Die Kommission macht geltend, dass in Luxemburg für diese BSG wegen der mangelnden Umsetzung des Artikels 6 Absätze 2, 3 und 4 eine angemessene rechtliche Regelung fehle, die mit dem Gemein-

schaftsrecht in Einklang stehe. In ihrer Antwort auf das Mahnschreiben bemerkte die luxemburgische Regierung hierzu lediglich, dass der bereits erwähnte sektorielle Plan einen genauen rechtlichen Rahmen für das Netz „Natura 2000" einschließlich der hier genannten BSG schaffen werde.

51. Zur mangelnden Umsetzung des Artikels 6 Absätze 2, 3 und 4 in Luxemburg habe ich bereits Stellung genommen; ich habe auch bereits darauf hingewiesen, dass eine Verabschiedung des sektoriellen Planes nicht ersichtlich ist. Somit erscheint mir die Rüge bezüglich des Artikels 7 der Richtlinie begründet.

6. Zu Artikel 12 der Richtlinie

a) Zu Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe b

52. Die Kommission rügt eine unzureichende Umsetzung des Artikels 12 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie, da durch keine ihr von den luxemburgischen Behörden mitgeteilte Vorschrift [12] verboten werde, die betreffenden Tierarten *in der Wanderungszeit* absichtlich zu stören.

53. In seiner Antwort auf das Mahnschreiben legte der Beklagte in erster Linie allgemein dar, dass Artikel 12 der Richtlinie dem Artikel 6 des Berner Übereinkommens vom 19. September 1979 über die Erhaltung der europäischen wild lebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume (im Folgenden: Berner Übereinkommen) sehr nahe komme, das Luxemburg mit Gesetz vom 26. November 1981 angenommen habe [13] und gemäß Artikel 19 Absatz 3 des Übereinkommens am 11. Juli 1982 in Luxemburg in Kraft getreten sei [14]. Zu Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie führte der Beklagte insbesondere aus, dass der in der Richtlinie vorgeschriebene Schutz durch Artikel 23 des Gesetzes vom 11. August 1982, der die Störung der gesamten Tierwelt ganzjährig verbiete, gewährleistet sei. Diese Bestimmung sehe ebenso wie Artikel 6 Buchstabe c des Berner Übereinkommens [15] vor: „Es ist vor allem während der Zeit des Brütens, der Aufzucht der Jungen und des Überwinterns verboten, die Tiere zu stören ..." [16]

54. Die Kommission stellt jedoch zu Recht fest, dass die vorgenannten Bestimmungen nicht ausdrücklich und klar das Verbot umfassten, die geschützten Arten in der Wanderungszeit zu stören. Insbesondere lässt die Wendung „vor allem", auf die sich Luxemburg zu stützen scheint, um den nur

12 — Siehe insbesondere die Artikel 17 und 23 des Gesetzes vom 11. August 1982 und die Großherzogliche Verordnung vom 8. April 1986 über den vollständigen oder teilweisen Schutz bestimmter wild lebender Tierarten, Mém. A Nr. 31 vom 23. April 1986, S. 1175, im Folgenden: Großherzogliche Verordnung vom 8. April 1986).

13 — Mém. A, 1981, S. 2130.

14 — Mém. A, 1982, S. 1099.

15 — Darin heißt es: „... ist insbesondere [für die in Anhang II aufgeführten wild lebenden Tierarten] zu verbieten:... c) das mutwillige Beunruhigen wild lebender Tiere, vor allem während der Zeit des Brütens, der Aufzucht der Jungen und des Überwinterns ..."

16 — Nichtamtliche Übersetzung; dies gilt für alle hier zitierten luxemburgischen Rechtsvorschriften.

beispielhaften Charakter der in diesen Bestimmungen aufgezählten Fälle zu betonen, meines Erachtens nicht den Schluss zu, dass die präzise Verpflichtung, die die Richtlinie in dieser Hinsicht enthält, eingehalten wurde. Zudem möchte ich erneut auf das Erfordernis der Genauigkeit und Rechtssicherheit hinweisen, das besonders im Fall einer Richtlinie wie der vorliegenden zu beachten ist, wonach „die Verwaltung des gemeinsamen Erbes den Mitgliedstaaten für ihre jeweiligen Hoheitsgebiete anvertraut ist" [17].

b) Zu Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe c

55. Die Kommission macht geltend, das Großherzogtum Luxemburg habe das Verbot der „absichtlichen Zerstörung oder Entnahme von Eiern aus der Natur", das in Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie aufgestellt werde, nicht vollständig und ordnungsgemäß umgesetzt. In seiner Antwort auf das Mahnschreiben entgegnete der Beklagte indessen, dieses Verbot ergebe sich bereits sowohl aus Artikel 17 des Gesetzes vom 11. August 1982, der „das Stören, Töten, Bejagen, Fangen sowie den Besitz und die Domestizierung vollständig geschützter Tiere" untersage, *„gleichgültig in welchem Entwicklungsstadium sie sich befinden"* [18], als auch aus Artikel 6 Buchstabe d des Berner Übereinkommens, der „das mutwillige Zerstören oder absichtliche Entnehmen von Eiern aus der Natur oder den Besitz dieser Eier" verbiete.

56. Auch in dieser Frage teile ich die Auffassung der Kommission.

57. Die Klägerin weist indessen in erster Linie darauf hin, dass Artikel 17 des Gesetzes vom 11. August 1982 auch nicht implizit auf die Entnahme von Eiern aus der Natur Bezug nehme, da der Entnahme eine andere Bedeutung zukomme als dem bloßen Begriff „Besitz"; auf die Entnahme könne nämlich eine Preisgabe der Eier folgen, ohne dass dies notwendigerweise zu einem „Besitz" im Sinne des genannten Artikels 17 führe. Da ein Verstoß gegen das Verbot dieser Vorschrift strafrechtlich geahndet werde (siehe die Artikel 44 ff. des Gesetzes) und das Verbot somit nicht extensiv ausgelegt werden könne, sei zu bezweifeln, dass es ein Gericht dahin interpretiere, dass es auch eine einfache Entnahme erfasse.

58. Hinsichtlich des Artikels 6 Buchstabe d des Berner Übereinkommens entgegnet die Kommission zum einen, dass Tiere, die durch im Großherzogtum Luxemburg angenommene und veröffentlichte völkerrechtliche Übereinkünfte geschützt seien, gemäß Artikel 20 des Gesetzes vom 11. August 1982 [19] nur nach den in diesen

17 — Siehe die in Fußnote 7 zitierte Rechtsprechung.

18 — Hervorhebung im Original.

19 — Darin heißt es: „Pflanzen und Tiere, die durch angenommene und veröffentlichte völkerrechtliche Übereinkünfte geschützt sind, dürfen nur nach den darin vorgesehenen Bestimmungen käuflich erworben, eingeführt, zum Verkauf gestellt, ausgeführt oder in Besitz gehalten werden."

Übereinkünften vorgesehenen Bestimmungen in „Besitz" gehalten werden dürften, und zum anderen, dass der genannte Artikel 6 nur für die Arten gelte, die in Anhang II des Berner Übereinkommens aufgeführt seien, wozu einige Arten nicht gehörten, die durch Anhang IV Buchstabe a der Richtlinie erfasst seien, auf den Artikel 12 der Richtlinie verweise.

59. Letztlich erscheint der genannte Artikel 20 des Gesetzes vom 11. August 1982 unklar. Zum einen findet sich dort nämlich nicht, wie bereits bei Artikel 17 dieses Gesetzes gezeigt wurde, der Begriff „Entnahme", da nur auf den „Besitz" Bezug genommen wird, und zum anderen bezieht sich Artikel 20 ausschließlich auf den Besitz von „Tieren", ohne Eier zu erwähnen und ohne die Worte „gleichgültig, in welchem Entwicklungsstadium sie sich befinden", aufzugreifen.

c) Zu Artikel 12 Absatz 2

60. Die Kommission rügt ferner eine unzureichende Umsetzung des Artikels 12 Absatz 2 der Richtlinie, da im luxemburgischen Recht ein Verbot des Austauschs und des Angebots zum Austausch von aus der Natur entnommenen Exemplaren fehle. Zudem sei der Begriff „Exemplar" in Artikel 12 Absatz 2, der in Artikel 1 Buchstabe m der Richtlinie definiert werde, umfassender als der Begriff „Tier", den das luxemburgische Recht verwende.

61. Der Beklagte führte im Vorverfahren aus, dass der „Austausch" und das „Angebot zum Austausch" von Exemplaren in den Anwendungsbereich des Artikels 17 des Gesetzes vom 11. August 1982 fielen, da dieser Artikel den „Besitz" von Exemplaren verbiete, wobei klar sei, dass man nicht tauschen könne, was man nicht besitze. Zur zweiten Rüge der Kommission bemerkten die luxemburgischen Behörden, Artikel 15 des genannten Gesetzes sehe eine Klassifizierung der „seltenen, vom Aussterben bedrohten oder für das natürliche Gleichgewicht bedeutungsvollen wild lebenden Pflanzen und Tiere" durch Großherzogliche Verordnung vor, wobei man sich im Übrigen nicht nur auf die einheimischen Arten beschränke (siehe die in Fußnote 12 zitierte Großherzogliche Verordnung vom 8. April 1986). Artikel 20 des Gesetzes vom 11. August 1982 (der bereits oben in Nr. 58 geprüft wurde) erweitere zudem den Begriff des Tieres über die ihm im innerstaatlichen Recht beigemessene Bedeutung hinaus, da er Folgendes bestimme: „Pflanzen und Tiere, die durch angenommene und veröffentlichte völkerrechtliche Übereinkünfte geschützt sind, dürfen nur nach den darin vorgesehenen Bestimmungen käuflich erworben, eingeführt, zum Verkauf gestellt, ausgeführt oder in Besitz gehalten werden."

62. Diese Auffassung der luxemburgischen Regierung kann ich aus den nachstehenden, von der Kommission bereits in der Klageschrift dargelegten Gründen nicht teilen. Da das Gesetz vom 11. August 1982 strafrechtlichen Charakter hat, erscheint es in erster Linie ausgeschlossen, dass ein

Gericht das Verbot des Artikels 17 in der Weise extensiv auslegt, dass es den Austausch oder das Angebot zum Austausch unter den Begriff des Besitzes fasst. Überdies verbietet das derzeitige luxemburgische Recht wohl nicht das Verhalten einer Person, die ein bestimmtes geschütztes Exemplar tauscht oder zum Austausch anbietet und dabei als Vermittler für denjenigen handelt, der das Exemplar besitzt.

63. Zur unterschiedlichen Bedeutung der Begriffe „Exemplar" und „Tier" ist zunächst zu bemerken, dass die luxemburgischen Behörden, die sich auf Artikel 20 des Gesetzes vom 11. August 1982 berufen, nicht angeben, welche völkerrechtliche Übereinkunft hier relevant sein soll. Wenn es sich, wie in erster Linie zu vermuten ist, um das Berner Übereinkommen handelt, so ist festzustellen, dass Artikel 6 Buchstabe e dieses Übereinkommens, also die Bestimmung, die dem Artikel 12 Absatz 2 der Richtlinie wohl am nächsten kommt, den Besitz von und den Handel mit den Tieren verbietet, die in Anhang II genannt sind, „soweit dies zur Wirksamkeit dieses Artikels beiträgt". Somit dürfte nahe liegen, dass die einzelstaatlichen Behörden in der Folge im Hinblick auf die Durchführung dieser Bestimmung tätig werden müssen. Nach Kenntnis der Kommission hat Luxemburg indessen keine entsprechende Durchführungsmaßnahme getroffen (abgesehen von dem genannten Artikel 20, der aber keine Vorschrift enthält, die hier von Bedeutung sein könnte), wobei überdies, wie die Kommission bemerkt, zu bedenken ist, dass Anhang II des Übereinkommens eine Aufstellung geschützter Arten enthält, zu der einige Arten nicht gehören, die durch Anhang IV Buchstabe a der Richtlinie erfasst sind, auf den Artikel 12 verweist.

64. Darüber hinaus bemerkt die Kommission zu Recht, die luxemburgischen Behörden hätten nicht dargetan, dass der Begriff „Tier" nach dem innerstaatlichen Recht auch „jedes Teil oder jedes aus dem Tier... gewonnene Produkt sowie jede andere Ware, die aufgrund eines Begleitdokuments, der Verpackung, eines Zeichens, eines Etiketts oder eines anderen Sachverhalts als Teil oder Derivat von Tieren... der erwähnten Art identifiziert werden kann", umfasse, wie indessen in Artikel 1 Buchstabe m der Richtlinie vorgesehen sei, worin die Definition des Begriffes „Exemplar" gegeben werde.

65. Was schließlich die Bezugnahme der luxemburgischen Behörden auf Artikel 15 des Gesetzes vom 11. August 1982 und auf die betreffende Großherzogliche Verordnung vom 8. April 1986 anbelangt, so genügt der Hinweis, dass der Geltungsbereich dieser Bestimmungen wohl nicht auch „jedes Teil oder jedes aus dem Tier... gewonnene Produkt" im Sinne von Artikel 1 Buchstabe m der Richtlinie umfasst und dass die Tierliste der Großherzoglichen Verordnung bestimmte in Anhang IV Buchstabe a der Richtlinie aufgeführte Arten nicht enthält.

d) Zu Artikel 12 Absatz 4

66. Auf die Rüge der Kommission in dieser Frage räumten die luxemburgischen Behörden ein, Artikel 12 Absatz 4 der Richt-

linie nicht umgesetzt zu haben, wonach ein System zur fortlaufenden Überwachung des unbeabsichtigten Fangs oder Tötens der in Anhang IV Buchstabe a genannten Tierarten einzuführen ist.

67. Abschließend bin ich der Auffassung, dass alle Rügen der Kommission bezüglich einer unzureichenden und/oder unvollständigen Umsetzung von Artikel 12 begründet sind.

7. Zu Artikel 13 der Richtlinie

a) Zu Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe b der Richtlinie

68. Nach Ansicht der Kommission wurde Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe b nicht ordnungsgemäß umgesetzt, da das luxemburgische Recht zum einen nicht Besitz, Austausch und Angebot zum Verkauf oder zum Austausch von Exemplaren der in den Anhängen IV Buchstabe b und II Buchstabe b der Richtlinie angegebenen Pflanzenarten verbiete und zum anderen nicht die Anwendung der Verbote dieser Bestimmung auf die in diesen Anhängen genannten nichtheimischen Arten gewährleiste.

69. In ihrer Antwort auf das Mahnschreiben entgegneten die luxemburgischen Behörden, die fragliche Bestimmung sei durch Artikel 16 des Gesetzes vom 11. August 1982 mit einem Verbot des Verkaufs dieser Exemplare und durch Artikel 5 des Berner Übereinkommens mit einem Verbot des Besitzes der Exemplare umgesetzt worden. Zudem sei die Anwendung des Verbotes der in Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe b erfassten Vorgänge auf alle Pflanzenarten der Anhänge IV Buchstabe b und II Buchstabe b der Richtlinie durch das Gesetz vom 11. August 1982, insbesondere durch dessen Artikel 15, gewährleistet, wobei dieser Artikel nicht ausschließe, dass nichtheimische Arten zu den geschützten Pflanzen gehörten, was Gegenstand der Klassifizierung nach der Großherzoglichen Verordnung vom 19. August 1989[20] sei, die somit nur ergänzt zu werden brauche, und auch durch den genannten Artikel 20 sichergestellt werde, der unter Hinweis auf völkerrechtliche Übereinkünfte den Begriff „Pflanze" über die ihm im innerstaatlichen Recht beigemessene Bedeutung hinaus erweitere.

70. Auch in dieser Frage sind die Argumente der luxemburgischen Regierung nicht stichhaltig, wie die Kommission bemerkt.

71. In erster Linie ist festzustellen, dass Artikel 16 des Gesetzes vom 11. August 1982 zwar den Verkauf verbietet, jedoch nicht Besitz, Austausch und Angebot zum Verkauf oder zum Austausch erfasst. Was ferner den Besitz anbelangt, so entspricht

20 — Großherzogliche Verordnung vom 19. August 1989 über den vollständigen oder teilweisen Schutz bestimmter wild lebender Pflanzenarten (Mém. A Nr. 61 vom 20. September 1989, S. 1103, im Folgenden: Großherzogliche Verordnung vom 19. August 1989).

Artikel 5 des Berner Übereinkommens wohl nicht in vollem Umfang der Richtlinie, da er den Besitz „soweit erforderlich" verbietet und somit für seine Durchführung wohl ein weiteres Tätigwerden der betreffenden Vertragspartei erfordert [21], das nach Kenntnis der Kommission bisher nicht zu verzeichnen ist (siehe den bereits zitierten Artikel 20 des Gesetzes vom 11. August 1982, der keine entsprechende Vorschrift enthält). Die Kommission macht ferner geltend, der genannte Artikel 5 setze auch deshalb nicht Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe b um, weil er auf Anhang I des Berner Übereinkommens verweise, der verschiedene Pflanzenarten nicht erfasse, die unter Anhang IV Buchstabe b der Richtlinie fielen.

72. In der Frage des Schutzes der in den Anhängen IV Buchstabe b und II Buchstabe b der Richtlinie aufgeführten nichtheimischen Pflanzen weist die Kommission, wie bereits bei Artikel 12 der Richtlinie, darauf hin, dass bei der Bezugnahme auf Artikel 20 des Gesetzes vom 11. August 1982 nicht angegeben worden sei, welche völkerrechtliche Übereinkunft in dem betreffenden Fall relevant sei. Als Bestimmung, die Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe b am nächsten kommt, ist auch hier wohl Artikel 5 des Berner Übereinkommens anzusehen; doch zeigen, wie die Kommission betont, dieselben Überlegungen wie im vorhergehenden Abschnitt, dass dieser Artikel nicht geeignet ist, das Verbot des Besitzes der geschützten Pflanzenarten ordnungsgemäß umzusetzen.

21 — Wie im Fall des Artikels 6 Buchstabe e des Berner Übereinkommens (siehe oben, Nr. 63).

73. Schließlich ist noch festzustellen, dass das Argument, Artikel 15 des Gesetzes vom 11. August 1982 erstrecke den nach der Richtlinie erforderlichen Schutz auf die nichtheimischen Arten, die in den vorgenannten Anhängen der Richtlinie aufgeführt sind, offensichtlich nicht stichhaltig ist, da der Beklagte selbst eingeräumt hat, dass die zur Durchführung dieser Bestimmung erlassene Großherzogliche Verordnung vom 19. August 1989 noch ergänzt werden müsse. Aus den Angaben der luxemburgischen Behörden in deren Antwort auf die mit Gründen versehene Stellungnahme und in ihrer Klagebeantwortung geht indessen nicht hervor, dass die betreffende Verordnung ergänzt wurde.

b) Zu Artikel 13 Absatz 2 der Richtlinie

74. Die Kommission rügt die unvollständige Umsetzung des Artikels 13 Absatz 2, da dem Begriff „Pflanze" im innerstaatlichen Recht keine so weitgehende Bedeutung zukomme wie dem Begriff „Exemplar" in Artikel 1 Buchstabe m der Richtlinie. In ihrer Antwort auf das Mahnschreiben führten die luxemburgischen Behörden indessen aus, Artikel 13 Absatz 2 sei durch Artikel 16 des Gesetzes vom 11. August 1982 umgesetzt worden, der ausdrücklich auch „Teile von Pflanzen" erfasse.

75. Ich halte jedoch die Zweifel der Kommission daran für begründet, dass „Teile

von Pflanzen" auch „jedes Teil oder jedes aus... der Pflanze gewonnene Produkt sowie jede andere Ware, die aufgrund eines Begleitdokuments, der Verpackung, eines Zeichens, eines Etiketts oder eines anderen Sachverhalts als Teil oder Derivat von... Pflanzen der erwähnten Art identifiziert werden kann" (Artikel 1, Buchstabe m), umfassen können.

76. Somit bin ich der Auffassung, dass die Rügen der Kommission bezüglich des Artikels 13 der Richtlinie begründet sind.

8. Zu Artikel 14 der Richtlinie

77. Nach Artikel 14 der Richtlinie treffen die Mitgliedstaaten, sofern sie es aufgrund der Überwachung gemäß Artikel 11 für erforderlich halten, die notwendigen Maßnahmen, damit die Entnahme aus der Natur von Exemplaren der wild lebenden Tier- und Pflanzenarten des Anhangs V sowie deren Nutzung mit der Aufrechterhaltung eines günstigen Erhaltungszustands vereinbar sind. Solche Maßnahmen können erforderlichenfalls auch die Fortsetzung der Überwachung gemäß Artikel 11 umfassen.

78. Die Kommission betont, dass Artikel 14 nicht als fakultative Bestimmung, sondern als eine bedingungslose Verpflichtung zur Überwachung der geschützten Arten anzusehen sei, wobei zugleich alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen seien, um die Aufrechterhaltung eines günstigen Erhaltungszustands zu gewährleisten, wenn es die zuständigen Behörden für erforderlich hielten. Das luxemburgische Recht enthalte aber, wie der Beklagte einräume, keine Maßnahmen, die dieser Verpflichtung gerecht würden.

79. Die Kommission hat meines Erachtens keine großen Anstrengungen unternommen, um ihre Auffassung bezüglich des nicht fakultativen Charakters der fraglichen Bestimmung zu untermauern, und für diese Auffassung bietet der Wortlaut der betreffenden Bestimmung wohl auch keine Bestätigung, da die Verpflichtung zum Erlass der streitigen Maßnahmen voraussetzt, dass der betroffene Mitgliedstaat eine eigene Beurteilung der Notwendigkeit eines derartigen Vorgehens vorgenommen hat. Es handelt sich dabei zwar nicht um eine freie und unanfechtbare Beurteilung, da sie sich nach den Zielen der Artikel 11 und 14 der Richtlinie bemisst; gleichwohl verbleibt dem Mitgliedstaat ein Ermessensspielraum, der zwar inhaltlich anfechtbar, jedoch grundsätzlich nicht zu leugnen ist. Somit kann ich mich den Beanstandungen der Kommission in dieser Frage nicht anschließen. Aus der Antwort auf das Mahnschreiben geht hervor, dass die luxemburgischen Behörden auf diese Rüge nicht eingegangen sind und insbesondere eingeräumt haben, Artikel 14 der Richtlinie und den darin genannten Anhang V nicht umgesetzt zu haben. In Anbetracht der vorstehend dargelegten Gründe, die mit dem objektiven Charakter

des Vertragsverletzungsverfahrens nach Artikel 226 EG verbunden sind, ist die Rüge in dieser Frage jedoch nicht als begründet anzusehen.

9. Zu Artikel 15 der Richtlinie

80. Nach dieser Bestimmung müssen die Mitgliedstaaten wie erinnerlich in den darin genannten Fällen den Gebrauch aller nicht selektiven Fang- oder Tötungsmittel verbieten, durch die das örtliche Verschwinden von Populationen geschützter Arten hervorgerufen werden könnte oder diese schwer gestört werden könnten. Die Kommission weist darauf hin, dass die luxemburgischen Behörden mitgeteilt hätten, sie wollten die Ausnahmeregelung des Artikels 16 der Richtlinie in Anspruch nehmen, und eingeräumt hätten, dass sie Artikel 15 (siehe oben, Nr. 12) umsetzen müssten; sie macht jedoch geltend, dass der Beklagte für diese Bestimmung und für den entsprechenden Anhang VI in der Folge gleichwohl nicht die nötigen Maßnahmen getroffen habe, um eine vollständige und ordnungsgemäße Umsetzung zu gewährleisten, da keine der mitgeteilten Maßnahmen zu einem solchen Ergebnis führe.

81. In ihrer Antwort auf das Mahnschreiben erklärten die luxemburgischen Behörden indessen, dass die Umsetzung durch folgende Rechtsakte als gesichert anzusehen sei: durch das Gesetz über die Annahme des Berner Übereinkommens, das Jagdgesetz vom 19. Mai 1885[22] in seiner geänderten Fassung[23] (im Folgenden: Jagdgesetz) und den Beschluss M(96)8 des Ministerkomitees der Wirtschaftsunion Benelux vom 2. Oktober 1996 auf dem Gebiet der Jagd und des Vogelschutzes (im Folgenden: Beschluss vom 2. Oktober 1996). Sie kündigten ferner die baldige Aufhebung des Großherzoglichen Erlasses vom 10. März 1959 zur Beseitigung schädlicher Tiere (im Folgenden: Großherzoglicher Erlass) an sowie im Hinblick auf die Umsetzung der Richtlinie den gleichzeitigen Erlass einer Verordnung über Maßnahmen gegen bestimmte Biss- und Nagetiere, die Schäden an Privateigentum und an wild lebenden, vom Aussterben bedrohten Tieren verursachen können.

82. Die Kommission bestreitet jedoch in jedem dieser Fälle, dass sich die betreffende Maßnahme zur ordnungsgemäßen Umsetzung der in Rede stehenden Bestimmung der Richtlinie eigne.

83. Sie betont bezüglich des Berner Übereinkommens zum einen, dass die Anhänge II und III, auf die sich Artikel 8 des Übereinkommens als Bestimmung, die Artikel 15 der Richtlinie am nächsten komme, beziehe, nicht mit den Anhängen V und VI in Einklang stünden, auf die dieser Artikel verweise, und zum anderen, dass Anhang

22 — Mém. 1885, S. 509.

23 — Siehe die Textsammlung des Gesetzes im *Code de l'Environnement* (Umweltkodex), 1997, Bd. I, S. 3.

IV des Berner Übereinkommens nicht alle Methoden und Mittel des Fangens, der Tötung und Beförderung des Anhangs VI der Richtlinie erfasse (so verbiete das Berner Übereinkommen z. B. nicht den Gebrauch einer Armbrust oder von Luftfahrzeugen außer Flugzeugen, wie etwa Hubschraubern).

84. Der Beschluss vom 2. Oktober 1996 verbiete zwar wohl den Gebrauch einer Armbrust und unter Umständen von Luftfahrzeugen im Allgemeinen; er beschränke sich aber auf eine Regelung der Jagdausübung und regele nicht die Tötungsvorgänge allgemein, wie es in der Richtlinie vorgesehen sei. Nach Artikel 4 Buchstabe b dieses Beschlusses sei jede betroffene Regierung jedenfalls verpflichtet gewesen, binnen einem Jahr nach dessen Unterzeichnung die erforderlichen Maßnahmen für die Durchführung des Beschlusses zu treffen; nach Kenntnis der Kommission sei dies seitens des Großherzogtums Luxemburg indessen nicht geschehen.

85. Bezüglich des Jagdgesetzes, das insbesondere für zwei in Anhang V Buchstabe a der Richtlinie genannte wild lebende Arten[24] von Bedeutung sei, für die daher die Bestimmungen des Artikels 15 (der auf diesen Anhang verweise) und des Anhangs VI gälten, räumt die Kommission ein, dass Artikel 13 dieses Gesetzes zwar die Schuss- und Hetzjagd zulasse und andererseits alle anderen Jagdmittel einschließlich der Fahrzeuge mit mechanischem Motorantrieb verbiete. Sie bemerkt jedoch, dass diese Bestimmung nicht ausdrücklich den Gebrauch von Luftfahrzeugen untersage. Bei diesen könnte man zwar davon ausgehen, dass sie unter den Begriff „Fahrzeuge mit mechanischem Motorantrieb" fielen; die Rechtssicherheit, die eine Regelung zur Umsetzung einer Richtlinie der in Rede stehenden Art kennzeichnen müsse (siehe oben, Nr. 35), verlange jedoch, dass die Bezugnahme auf Luftfahrzeuge ausdrücklich und eindeutig sei.

86. Der Großherzogliche Erlass schließlich lasse die Beseitigung von Marder und Iltis durch Begasen der Bauten und durch Fallen zu; es werde darin andererseits aber nicht verdeutlicht, dass diese Methoden nur selektiv im Sinne von Artikel 15 und des Anhangs VI der Richtlinie erlaubt seien. Dieser Erlass sei auch nicht im Hinblick auf Artikel 16 der Richtlinie gerechtfertigt, da er schon als solcher den Bestimmungen des Artikels 15 widerspreche. Im Übrigen hätten die luxemburgischen Behörden in ihrer Antwort auf das Mahnschreiben anerkannt, dass der Erlass aufzuheben oder im Einklang mit der Richtlinie zu ändern sei; nach Kenntnis der Kommission sei dies jedoch nicht geschehen.

87. Somit ist die Rüge bezüglich des Artikels 15 der Richtlinie begründet, obgleich sie in mancher Hinsicht zu formal oder gar überspitzt erscheinen mag.

24 — Es handelt sich um Marder (Martes martes) und Iltis (Mustela putorius).

10. Zu Artikel 16 Absatz 1 der Richtlinie

88. Die Kommission rügt ferner die Umsetzung des Artikels 16 Absatz 1 der Richtlinie.

89. In ihrer Antwort auf das Mahnschreiben entgegneten die luxemburgischen Behörden indessen, die Umsetzung dieser Bestimmung sei, zumindest teilweise, durch folgende Vorschriften gewährleistet: durch Artikel 26 des Gesetzes vom 11. August 1982, wonach „der Minister zu wissenschaftlichen Zwecken oder aus Gründen des öffentlichen Interesses Ausnahmen von den Artikeln 13 bis 18 gewähren kann", und durch das Gesetz über die Annahme des Berner Übereinkommens, dessen Artikel 9 dem Artikel 16 Absatz 1 der Richtlinie entspreche.

90. Ich teile jedoch die Auffassung, die die Kommission hierzu in ihrer Klageschrift vertritt und wonach die Umsetzung unvollständig und unkorrekt ist. In erster Linie ist festzustellen, dass die Ausnahmen, die die Verwaltung nach Artikel 26 des Gesetzes vom 11. August 1982 zulassen kann, nicht davon abhängen, dass es keine anderweitige zufrieden stellende Lösung gibt, wie es die Richtlinie indessen erfordert.

91. Das Berner Übereinkommen lege zwar, so führt die Kommission aus, in Artikel 9 fest, unter welchen Voraussetzungen die Vertragsparteien von den Artikeln 4 bis 7 des Übereinkommens und von dem Verbot der Verwendung der von Artikel 8 des Übereinkommens erfassten Fang- und Tötungsmittel abweichen könnten. Hingegen sei u. a. einzuwenden, dass die Bestimmungen des Berner Übereinkommens keinen Schutz gewährleisteten, der demjenigen der Richtlinie gleichkomme, und dass der genannte Artikel 9 Absatz 1 fünfter Gedankenstrich (der mehr oder weniger dem Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe e der Richtlinie entspreche) nicht verlange, dass die von der Ausnahmeregelung betroffenen Exemplare nur in einer begrenzten und „von den zuständigen einzelstaatlichen Behörden spezifizierten" Anzahl zu entnehmen oder zu halten seien.

92. Diese Überlegungen erscheinen mir begründet. Entscheidend ist vor allem, dass die von Artikel 9 des Berner Übereinkommens erfassten Bestimmungen nicht so viel Schutz bieten wie die Richtlinie [25], was die Gefahr mit sich bringt, dass die zuständigen nationalen Behörden nicht auf Artikel 9 zurückgreifen, wenn ein bestimmter Vorgang nach der Richtlinie, jedoch nicht nach dem Übereinkommen verboten ist.

93. Da Luxemburg nicht innerhalb der Frist der mit Gründen versehenen Stellungnahme (und auch nicht später) der

25 — Dies wurde bereits bei der Prüfung der Rügen der Kommission bezüglich der Artikel 12, 13 und 15 der Richtlinie festgestellt, die — soweit hier von Bedeutung — den Artikeln 6, 5 und 8 des Berner Übereinkommens entsprechen, auf die der vorgenannte Artikel 9 verweist.

Kommission zusätzlich zu den bereits dargelegten weitere Umsetzungsmaßnahmen mitgeteilt hat, ist der Rüge bezüglich des Artikels 16 Absatz 1 der Richtlinie somit stattzugeben.

11. Zu Artikel 22 Buchstaben b und c der Richtlinie

94. Auf die Rüge im Mahnschreiben der Kommission bezüglich einer nicht ordnungsgemäßen Umsetzung des Artikels 22 Buchstabe b der Richtlinie antworteten die luxemburgischen Behörden, diese Umsetzung werde durch Artikel 25 des Gesetzes vom 11. August 1982 sichergestellt, der die Ansiedlung nichtheimischer Arten in der Natur verbiete, sofern keine Genehmigung des zuständigen Ministers vorliege, die mit geeigneten Bedingungen versehen sein könne. Hierbei ist jedoch mit der Kommission festzustellen, dass der genannte Artikel 25 die ministerielle Genehmigung nicht von den in der Richtlinie enthaltenen Voraussetzungen abhängig macht (wie etwa davon, dass diese Ansiedlung so geregelt wird, dass die natürlichen Lebensräume nicht geschädigt werden), so dass er keine genaue Umsetzung der Richtlinie darstellt.

95. Die luxemburgischen Behörden führten ferner aus, die Umsetzung des Artikels 22 Buchstabe c der Richtlinie, durch den erzieherische Maßnahmen und die allgemeine Information gefördert werden sollten, werde durch folgende Bestimmungen gewährleistet: durch Artikel 3 Absatz 3 des Berner Übereinkommens (der Artikel 22 Buchstabe c der Richtlinie entspreche), durch das Übereinkommen von Rio de Janeiro über die biologische Vielfalt vom 5. Juni 1992 [26] (siehe Artikel 13 über erzieherische Maßnahmen und die Bewusstseinsbildung in der Öffentlichkeit) und durch das Gesetz vom 10. August 1992, das den freien Zugang zu den Umweltinformationen sichere.

96. Die Kommission gibt zu bedenken, dass Artikel 20 des Gesetzes vom 11. August 1982 nicht die Erziehungs- und Informationsthematik betreffe und das Gesetz vom 10. August 1992 keine Bestimmung im Hinblick auf eine aktive Unterrichtung der Öffentlichkeit enthalte; sie bemerkt jedoch auch, dass Artikel 3 Absatz 3 des Berner Übereinkommens und Artikel 13 des Übereinkommens von Rio de Janeiro über die biologische Vielfalt grundsätzlich geeignet seien, eine zufrieden stellende Umsetzung der Richtlinie zu gewährleisten [27].

26 — Das Übereinkommen wurde von Luxemburg durch Gesetz vom 4. März 1994 (Mém. A, 1994, S. 429) ratifiziert und trat dort gemäß Artikel 36 Absatz 3 des Übereinkommens am 7. August 1994 in Kraft (Mém. A, 1994, S. 1475).

27 — Artikel 3 Absatz 3 des Berner Übereinkommens bestimmt: „Jede Vertragspartei fördert die Erziehung und die Verbreitung allgemeiner Informationen in Bezug auf die Notwendigkeit, wild lebende Pflanzen- und Tierarten sowie ihre Lebensräume zu erhalten." Artikel 13 des Übereinkommens von Rio de Janeiro sieht vor: „Die Vertragsparteien a) fördern und begünstigen das Bewusstsein für die Bedeutung der Erhaltung der biologischen Vielfalt und die dafür notwendigen Maßnahmen sowie die Verbreitung dieser Thematik durch die Medien und ihre Einbeziehung in die Bildungsprogramme; b) arbeiten ggf. mit anderen Staaten und internationalen Organisationen bei der Bearbeitung von Programmen und Bewusstseinsbildung in der Öffentlichkeit in Bezug auf die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt zusammen."

Andererseits hätte Luxemburg, so führt die Kommission weiter aus, dartun müssen, dass in seiner Rechtsordnung der Grundsatz der unmittelbaren Wirksamkeit der so genannten Self-executing-Bestimmungen ordnungsgemäß genehmigter und veröffentlichter völkerrechtlicher Übereinkünfte zur Geltung komme, was jedoch nicht geschehen sei.

97. Dieses letztere Argument der Kommission erscheint mir schwer verständlich. Ohne hier näher auf die verschiedenen Grundsätze und Praktiken der Staaten auf diesem Gebiet eingehen zu müssen, lässt sich indessen in Bezug auf Luxemburg feststellen, dass völkerrechtliche Übereinkünfte nach ihrer Ratifizierung und Veröffentlichung ihre volle Wirkung in der Rechtsordnung des Landes entfalten. Man kann sodann darüber diskutieren, ob der Inhalt der einen oder anderen Bestimmung einer Übereinkunft vollständig genug ist, um solche Wirkungen unmittelbar zu zeitigen, oder ob sonstige Durchführungsmaßnahmen erforderlich sind; diese Frage dürfte sich hier jedoch nicht stellen, da der Wortlaut des Artikels 3 Absatz 3 des Berner Übereinkommens praktisch mit demjenigen des Artikels 22 Buchstabe c der Richtlinie übereinstimmt, so dass sich die Frage für beide Bestimmungen in derselben Weise stellen würde. Somit lässt sich die Verpflichtung aus der Richtlinie hier durch die Geltung der Bestimmung über die Annahme des Berner Übereinkommens in der luxemburgischen Rechtsordnung erfüllen, weshalb die Rüge der Kommission in diesem Punkt zurückzuweisen ist.

12. Zu Artikel 23 Absatz 2 der Richtlinie

98. Die Kommission macht schließlich eine Verletzung des Artikels 23 Absatz 2 der Richtlinie geltend, da keine Umsetzungsmaßnahme, die das Großherzogtum Luxemburg nach Inkrafttreten der Richtlinie getroffen und der Kommission mitgeteilt habe, auf die Richtlinie Bezug nehme oder einen entsprechenden Hinweis bei der Veröffentlichung enthalte. In ihrer Antwort auf das Mahnschreiben erklärten die luxemburgischen Behörden, der künftige, im Gesetz vom 21. Mai 1999 vorgesehene sektorielle Plan (siehe oben, Nrn. 21 und 17) befasse sich vorwiegend mit den Richtlinien 92/43 und 79/409, und es werde im Amtsblatt des Großherzogtums Luxemburg, dem Mémorial, eine Liste aller innerstaatlichen Maßnahmen veröffentlicht, die zur Umsetzung der Richtlinie beitrügen.

99. Die Veröffentlichung einer derartigen Liste im Mémorial mit einer Bezugnahme auf die Richtlinie hätte, wie die Kommission in ihrer mit Gründen versehenen Stellungnahme feststellt, der nicht ordnungs-

gemäßen Umsetzung des Artikels 23 Absatz 2 abgeholfen; eine derartige Veröffentlichung sei jedoch ihrer Kenntnis nach nicht erfolgt.

100. Das Großherzogtum Luxemburg verstößt demnach zweifellos weiter gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 23 Absatz 2 der Richtlinie.

13. Der Antrag auf Aussetzung des Verfahrens

101. Wie bereits dargelegt (siehe oben, Nr. 18), beantragt der Beklagte außer der Abweisung der Klage die Aussetzung des Verfahrens bis zu einem etwaigen Klageverzicht der Kommission mit der Begründung, dass das Verfahren gegenstandslos werde, sobald das luxemburgische Parlament das bereits oben in Nummer 18 genannte Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie verabschiedet habe. Die Kommission, die auf eine Erwiderung verzichtet hat (es hat auch keine mündliche Verhandlung stattgefunden), hat zu diesem Antrag auf Aussetzung des Verfahrens nicht Stellung genommen.

102. Dem Antrag kann meines Erachtens nicht stattgegeben werden, da in der Verfahrensordnung nicht vorgesehen ist, dass ein Verfahren wegen Vertragsverletzung durch einen Mitgliedstaat bis zu einem etwaigen Klageverzicht der Kommission ausgesetzt werden kann. Selbst wenn der betreffende Gesetzentwurf schließlich vom luxemburgischen Parlament angenommen würde, wäre die vorliegende Klage doch nicht gegenstandslos, da sich bei Klagen aufgrund des Artikels 226 EG das Vorliegen einer Vertragsverletzung bekanntlich nach der Situation richtet, die bei Ablauf der Frist besteht, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme festgesetzt wurde [28].

III — Kosten

103. Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission einen entsprechenden Antrag gestellt hat, ist diesem aufgrund der vorstehenden Erwägungen zum Gesamtausgang des Verfahrens stattzugeben.

28 — Siehe unter vielen anderen Urteil des Gerichtshofes vom 16. Oktober 2001 in den Rechtssachen C-396/99 und C-397/99 (Kommission/Griechenland, Slg. 2001, I-7577, Randnr. 33).

IV — Ergebnis

104. Aufgrund der vorstehenden Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof somit vor, wie folgt zu entscheiden:

1. Das Großherzogtum Luxemburg hat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen und aus Artikel 249 Absatz 3 EG-Vertrag verstoßen, dass es die Artikel 1, 4 Absatz 5, 5 Absatz 4, 6, 7, 12 Absätze 1 Buchstaben b und c, 2 und 4, 13 Absätze 1 Buchstabe b und 2, 15, 16 Absatz 1, 22 Buchstabe b und 23 Absatz 2 sowie die entsprechenden Anhänge I, II, IV, V und VI dieser Richtlinie nicht vollständig und ordnungsgemäß umgesetzt hat.

2. Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

3. Das Großherzogtum Luxemburg trägt die Kosten des Verfahrens.