FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT ANTONIO TIZZANO

fremsat den 29. januar 2002 [1]

1. I denne sag anlagt den 14. februar 2001 i medfør af artikel 226 EF har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber nedlagt påstand om, at det fastslås, at Storhertugdømmet Luxembourg ikke har sikret en fuldstændig og korrekt gennemførelse af visse bestemmelser i Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (EFT L 206, s. 7, herefter »direktivet«).

I — Relevante retsforskrifter

A — *Relevante fællesskabsbestemmelser*

2. Direktivets artikel 1 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

a) *bevaring*: de foranstaltninger, der er nødvendige for at opretholde eller genoprette naturtyper og bestande af arter af vilde dyr og planter i en gunstig tilstand som defineret i henholdsvis litra e) og i)

b) *naturtyper*: land- eller vandområder, som er kendetegnet ved særlige geografiske, abiotiske eller biotiske træk, uanset om de er helt eller delvis naturlige

c) *naturtyper af fællesskabsbetydning*: de levesteder, der inden for det i artikel 2 nævnte område:

i) er i fare for at forsvinde i deres naturlige udbredelsesområde,

eller

ii) har et begrænset naturligt udbredelsesområde, fordi de er gået tilbage, eller fordi de fra naturens hånd er begrænsede,

1 — Originalsprog: italiensk.

eller

iii) er tydelige eksempler på de kendetegn, der er typiske for et eller flere af følgende fem biogeografiske områder: alpeområde, atlantisk område, kontinentalt område, makaronesisk område og middelhavsområde.

Disse naturtyper er opført eller vil kunne opføres i bilag I.

d) *prioriterede naturtyper*: de naturtyper, der er i fare for at forsvinde på det i artikel 2 nævnte område, og for hvis bevaring Fællesskabet har et særligt ansvar under hensyn til omfanget af andelen af deres naturlige udbredelse inden for det område, der er nævnt i artikel 2; disse prioriterede naturtyper er markeret med en stjerne (*) i bilag I

e) *en naturtypes bevaringsstatus*: resultatet af alle de forhold, der indvirker på en naturtype og på de karakteristiske arter, som lever dér, og som på lang sigt kan påvirke dens naturlige udbredelse, dens struktur og funktion samt de karakteristiske arters overlevelse på lang sigt inden for det område, der er nævnt i artikel 2.

En naturtypes »bevaringsstatus« anses for »gunstig«, når

— det naturlige udbredelsesområde og de arealer, det dækker inden for dette område, er stabile eller i udbredelse,

og

— den særlige struktur og de særlige funktioner, der er nødvendige for dets opretholdelse på lang sigt, er til stede og sandsynligvis fortsat vil være det i en overskuelig fremtid, samt når

— bevaringsstatus for de arter, der er karakteristiske for den pågældende naturtype, er gunstig efter litra i).

f) *levested for en art*: et miljø, der defineres af specifikke abiotiske og biotiske faktorer, og hvor arten lever på et af stadierne i sin livscyklus

g) *arter af fællesskabsbetydning*: de arter, der inden for det i artikel 2 nævnte område er:

i) truet, med undtagelse af dem, hvis naturlige udbredelsesområde dækker en marginal del af området, og som derfor hverken er truede eller sårbare inden for det vestlige palæoarktiske område,

eller

ii) sårbare, dvs. som antages i nær fremtid at ville kunne overgå til kategorien af truede arter, hvis de forhold, der er skyld i truslen, fortsat gør sig gældende,

eller

iii) sjældne, dvs. at deres bestande er små og ganske vist ikke i øjeblikket er truede eller sårbare, men risikerer at blive det; disse arter findes i begrænsede geografiske områder eller sparsomt spredt over et større areal,

eller

iv) endemiske og kræver særlig opmærksomhed på grund af deres særlige levested og/eller de mulige følger, som en udnyttelse af dem kan have for deres bevaringsstatus.

Disse arter er opført eller kunne opføres i bilag II og/eller bilag IV eller bilag V.

h) *prioriterede arter*: de arter, som er nævnt i litra g), nr. i), og for hvis bevaring Fællesskabet har et særligt ansvar under hensyn til omfanget af andelen af deres naturlige udbredelse inden for det område, der er nævnt i artikel 2; prioriterede arter er markeret med en stjerne (*) i bilag II

i) *en arts bevaringsstatus*: resultatet af alle de forhold, der indvirker på arten og som på lang sigt kan få indflydelse på dens bestandes udbredelse og talrighed inden for det område, der er nævnt i artikel 2.

En arts »bevaringsstatus« anses for »gunstig«, når

— data vedrørende bestandsudviklingen af den pågældende art viser, at arten på lang sigt vil opretholde sig selv som en levedygtig bestanddel af dens naturlige levesteder,

og

— artens naturlige udbredelsesområde hverken er i tilbagegang, eller der er sandsynlighed for, at det inden for en overskuelig fremtid vil blive mindsket,

og

— der er og sandsynligvis fortsat vil være et tilstrækkeligt stort levested til på lang sigt at bevare dens bestande.

j) *lokalitet*: et bestemt geografisk område, hvis areal er klart afgrænset

k) *lokalitet af fællesskabsbetydning*: en lokalitet, der i det eller de biogeografiske område(r), som den tilhører, bidrager væsentligt til at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for en af naturtyperne i bilag I eller for en af arterne i bilag II, og som også kan bidrage væsentligt til at sikre sammenhængen i Natura 2000, jf. artikel 3, og/eller som bidrager væsentligt til at opretholde den biologiske diversitet i det eller de pågældende biogeografiske område(r).

For så vidt angår dyrearter, der kræver et stort område, svarer lokaliteterne af fællesskabsbetydning til de steder inden for den pågældende arts naturlige udbredelsesområde, der frembyder de fysiske eller biologiske elementer, der er afgørende for artens liv og reproduktion.

l) *særligt bevaringsområde*: et område af fællesskabsbetydning, som medlemsstaterne har udpeget ved en retsakt, en administrativ bestemmelse og/eller en aftale, og hvor der gennemføres de bevaringsforanstaltninger, der er nødvendige for at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for de naturtyper og/eller de arter, for hvilke lokaliteten er udpeget

m) *enhed*: ethvert dyr eller enhver plante, levende eller død, af de arter, der er nævnt i bilag IV og bilag V, enhver del eller ethvert produkt heraf samt enhver anden vare, hvis det af et ledsagedokument, emballagen, et mærke, en etiket eller på anden måde fremgår, at der er tale om dele eller produkter af disse dyre- eller plantearter

n) *udvalget*: det udvalg, der nedsættes i medfør af artikel 20.«

3. Formålet med direktivet er i henhold til artikel 2, stk. 1:

»at bidrage til at sikre den biologiske diversitet ved at bevare naturtyperne samt de vilde dyr og planter inden for det af medlemsstaternes område i Europa, hvor traktaten finder anvendelse«.

Artikel 2, stk. 2, bestemmer:

»De foranstaltninger, der træffes efter dette direktiv, tager sigte på at opretholde eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for naturtyper samt vilde dyre- og plantearter af fællesskabsbetydning.«

4. Direktivets artikel 4 indeholder bestemmelser om en procedure i flere etaper for udpegelse af lokaliteter, hvor de arter og naturtyper forekommer, der er beskyttet ved direktivet. Hver medlemsstat skal indledningsvis foreslå en liste over lokaliteter og oplyse, hvilke naturtyper efter bilag I og hvilke naturligt hjemmehørende arter efter bilag II der findes på disse lokaliteter. Listen sendes til Kommissionen inden tre år efter direktivets meddelelse sammen med oplysninger om hver lokalitet (artikel 4, stk. 1). På grundlag af medlemsstaternes lister og kriterierne i bilag III opstiller Kommissionen i forståelse med hver af medlemsstaterne et udkast til en liste over lokaliteter af fællesskabsbetydning og vedtager herefter den endelige liste efter fremgangsmåden i direktivets artikel 21

(artikel 4, stk. 2). Listen opstilles inden seks år efter direktivets meddelelse (artikel 4, stk. 3). Når en lokalitet af fællesskabsbetydning er udvalgt efter den nævnte fremgangsmåde, udpeger den pågældende medlemsstat denne lokalitet som særligt bevaringsområde hurtigst muligt og inden for højst seks år (artikel 4, stk. 4). De særlige bevaringsområder udgør det såkaldte Natura 2000-net, som er et sammenhængende europæisk økologisk net af disse områder (direktivets artikel 3, stk. 1). Endelig bestemmes det i artikel 4, stk. 5, at: »[s]å snart en lokalitet er opført på listen i stk. 2, tredje afsnit, er den omfattet af artikel 6, stk. 2, 3 og 4«.

til Rådet om udvælgelse af lokaliteten som en lokalitet af fællesskabsbetydning.

3. Rådet træffer afgørelse med enstemmighed inden tre måneder efter forslagets forelæggelse.

4. I samrådsperioden, og indtil Rådet træffer afgørelse, er den berørte lokalitet omfattet af artikel 6, stk. 2.«

5. I direktivets artikel 5 fastsættes:

6. Direktivets artikel 6 bestemmer:

»1. Når Kommissionen i undtagelsestilfælde finder, at en lokalitet med en prioriteret naturtype eller en prioriteret art, der på grundlag af relevante og pålidelige videnskabelige oplysninger forekommer den at være uundværlig for opretholdelsen af denne prioriterede naturtype eller for denne prioriterede arts overlevelse, ikke er opført på en national liste, jf. artikel 4, stk. 1, indledes der en bilateral samrådsprocedure mellem den pågældende medlemsstat og Kommissionen med henblik på at sammenligne de videnskabelige data, som parterne har anvendt.

»1. For de særlige bevaringsområder iværksætter medlemsstaterne de nødvendige bevaringsforanstaltninger, hvilket i givet fald kan indebære hensigtsmæssige forvaltningsplaner, som er specifikke for lokaliteterne eller integreret i andre udviklingsplaner, samt de relevante retsakter, administrative bestemmelser eller aftaler, der opfylder de økologiske behov for naturtyperne i bilag I og de arter i bilag II, der findes på lokaliteterne.

2. Hvis der fortsat er uenighed efter udløbet af en samrådsperiode på højst seks måneder, sender Kommissionen et forslag

2. Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i

de særlige bevaringsområder samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget, for så vidt disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for dette direktivs målsætninger.

Hvis der er tale om en lokalitet med en prioriteret naturtype og/eller en prioriteret art, kan der alene henvises til hensynet til menneskers sundhed og den offentlige sikkerhed eller væsentlige gavnlige virkninger på miljøet, eller, efter udtalelse fra Kommissionen, andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser.«

3. Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. På baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne på lokaliteten, og med forbehold af stk. 4, giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de — hvis det anses for nødvendigt — har hørt offentligheden.

7. Direktivets artikel 7 har følgende ordlyd:

»Forpligtelserne i artikel 6, stk. 2, 3 og 4, i nærværende direktiv træder i stedet for forpligtelserne i artikel 4, stk. 4, første punktum, i direktiv 79/409/EØF, for så vidt angår de områder, der er udlagt som særligt beskyttede efter artikel 4, stk. 1, eller tilsvarende anerkendt efter artikel 4, stk. 2, deri, fra datoen for nærværende direktivs iværksættelse eller fra den dato, hvor en medlemsstat har udlagt eller anerkendt områderne efter direktiv 79/409/EØF, hvis denne dato er senere.«

4. Hvis en plan eller et projekt, på trods af at virkningerne på lokaliteten vurderes negativt, alligevel skal gennemføres af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, fordi der ikke findes nogen alternativ løsning, træffer medlemsstaten alle nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 beskyttes. Medlemsstaten underretter Kommissionen om, hvilke kompensationsforanstaltninger der træffes.

8. Direktivets artikel 11 bestemmer:

»Medlemsstaterne overvåger de i artikel 2 nævnte naturtypers og arters bevaringssta-

tus og tager især hensyn til prioriterede naturtyper og prioriterede arter.«

2. For disse dyrearter forbyder medlemsstaterne opbevaring, transport eller salg af eller bytte med og udbud til salg eller bytte af enheder, der er indsamlet i naturen, med undtagelse af dem, der lovligt er indsamlet inden iværksættelsen af dette direktiv.

9. I direktivets artikel 12, stk. 1, litra b) og c), samt stk. 2 og 4, bestemmes:

[...]

»1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at indføre en streng beskyttelsesordning i det naturlige udbredelsesområde for de dyrearter, der er nævnt i bilag IV, litra a), med forbud mod:

4. Medlemsstaterne indfører en ordning med tilsyn med uforsætlig indfangning eller drab af de dyrearter, der er nævnt i bilag IV, litra a). På grundlag af de indhentede oplysninger gennemfører medlemsstaterne de yderligere undersøgelser eller træffer de bevaringsforanstaltninger, der er nødvendige for at sikre, at uforsætlig indfangning eller drab ikke får en væsentlig negativ virkning for de pågældende dyrearter.«

[...]

b) forsætlig forstyrrelse af disse arter, i særdeleshed i perioder, hvor dyrene yngler, udviser yngelpleje, overvintrer eller vandrer

10. Direktivets artikel 13, stk. 1, litra b), og stk. 2, bestemmer:

»1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at indføre en streng beskyttelsesordning for de plantearter, der er nævnt i bilag IV, litra b), med forbud mod:

c) forsætlig ødelæggelse eller indsamling af æg i naturen

[...]

[...]

b) opbevaring, transport, salg af eller bytte med og udbud til salg eller bytte af enheder af disse arter, der er indsamlet i naturen, med undtagelse af dem, der lovligt er indsamlet inden dette direktivs iværksættelse.

2. Forbuddene i stk. 1, litra a) og b), gælder for alle livsstadier for de planter, der er omfattet af denne artikel.«

11. I direktivets artikel 14 fastsættes:

»1. Hvis medlemsstaterne på baggrund af overvågningen efter artikel 11 finder det nødvendigt, træffer de foranstaltninger med henblik på at sikre, at indsamling i naturen af enheder af de vilde dyre- og plantearter, der er nævnt i bilag V, og udnyttelsen heraf er forenelig med opretholdelsen af en tilfredsstillende bevaringsstatus for disse arter.

2. Hvis sådanne foranstaltninger anses for nødvendige, skal de indbefatte en fortsættelse af overvågningen efter artikel 11. De kan desuden navnlig omfatte:

— bestemmelser om adgangen til visse arealer

— midlertidigt eller lokalt forbud mod indsamling af enheder i naturen og udnyttelse af visse bestande

— regulering af indsamlingsperioderne og/eller indsamlingsmåderne

— anvendelse ved indfangningen af jagt- eller fiskeriregler, der tager hensyn til sådanne bestandes bevaring

— indførelse af en ordning med indsamlingstilladelser eller kvoter

— regulering af køb, salg, udbud til salg, opbevaring eller transport med henblik på salg af enheder

— opdræt i fangenskab af dyrearter og kunstig opformering af plantearter under strengt kontrollerede forhold med henblik på at reducere indsamlingen i naturen

— vurdering af de vedtagne foranstaltningers virkning.«

13. Artikel 16, stk. 1, bestemmer:

12. I direktivets artikel 15 fastsættes:

»1. Hvis der ikke findes nogen anden brugbar løsning, og fravigelsen ikke hindrer opretholdelse af den pågældende bestands bevaringsstatus i dens naturlige udbredelsesområde, kan medlemsstaterne fravige bestemmelserne i artikel 12, 13, 14 og artikel 15, litra a) og b):

»Ved indfangning eller drab af de vilde dyrearter, som er nævnt i bilag V, litra a), og ved anvendelse efter artikel 16 af fravigelser i forbindelse med indsamling, indfangning eller drab af de arter, der er nævnt i bilag IV, litra a), forbyder medlemsstaterne anvendelse af alle ikke-selektive midler, der lokalt kan medføre, at bestande af en art forsvinder eller udsættes for alvorlige forstyrrelser, navnlig

a) for at beskytte vilde dyr og planter og bevare naturtyperne

b) for at forhindre alvorlig skade navnlig på afgrøder, besætning, skove, fiskeri, vand og andre former for ejendom

a) anvendelse af de indfangnings- og drabsmetoder, der er nævnt i bilag VI [litra a])

b) enhver form for indfangning eller drab fra de transportmidler, der er nævnt i bilag VI, [litra] b).«

c) af hensyn til den offentlige sundhed og sikkerhed eller af andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social og økonomisk art, og hensyn til væsentlige gavnlige virkninger på miljøet

d) med henblik på forskning og undervisning, genopretning af en bestand, genudsætning af disse arter og opdræt med henblik herpå, herunder kunstig opformering af planter

e) for under omhyggeligt kontrollerede betingelser selektivt og i begrænset omfang at tillade indsamling eller opbevaring af enheder af de arter, der er nævnt i bilag IV, i et antal, der er begrænset og specificeret af de kompetente nationale myndigheder.«

14. I direktivets artikel 22, litra b) og c), bestemmes:

»Ved iværksættelsen af bestemmelserne i dette direktiv skal medlemsstaterne:

[...]

b) påse, at forsætlig indførelse i naturen af enhver art, som ikke er naturligt hjemmehørende på deres område, reguleres således, at der ikke tilføjes naturperne i deres naturlige udbredelsesområde eller det naturligt hjemmehørende vilde dyre- og planteliv nogen skade, og forbyde denne indførelse, hvis de finder det nødvendigt; resultaterne af vurderingerne meddeles udvalget til orientering

c) fremme uddannelse og generel oplysning om behovet for at beskytte vilde dyre- og plantearter og at bevare deres levesteder og forskellige naturtyper.«

15. Endelig bestemmer direktivets artikel 23:

»1. Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv inden for en frist på to år fra dets meddelelse. De underretter straks Kommissionen herom.

2. Når medlemsstaterne vedtager disse love og administrative bestemmelser, skal de indeholde en henvisning til dette direktiv, eller de skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. De nærmere regler for denne henvisning fastsættes af medlemsstaterne.

3. Medlemsstaterne meddeler Kommissionen teksten til de nationale retsforskrifter, som de udsteder på det område, der er omfattet af dette direktiv.«

16. Direktivet blev meddelt Storhertugdømmet Luxembourg den 5. juni 1992, hvilket betyder, at gennemførelsesfristen i denne sag udløb den 5. juni 1994.

B — *De relevante nationale bestemmelser*

17. Storhertugdømmet Luxembourg har underrettet Kommissionen om en lang række foranstaltninger, det har truffet for at gennemføre direktivet. De vigtigste af disse foranstaltninger er ifølge den sagsøgte regering: loi concernant l'aménagement du territoire af 21. maj 1999 (lov om fysisk planlægning, herefter »lov af 21. maj 1999«)[2], projet de règlement grand-ducal instituant un ensemble de régimes d'aides pour la sauvegarde de la diversité biologique (forslag til storhertugelig anordning om en støtteordning til bevaring af den biologiske mangfoldighed, herefter »forslag til anordning om biologisk mangfoldighed«) og loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles af 11. august 1982, som ændret, (lov om naturbeskyttelse og beskyttelse af naturressourcer, herefter »lov af 11. august 1982«)[3]. Disse foranstaltninger skal jeg sammen med de øvrige foranstaltninger, der er relevante for denne sag, nærmere behandle i det følgende.

2 — *Mémorial* A 1999, 61, s. 1402.
3 — Mém. A 1982, 69, s. 1486.

II — Parternes argumenter og den juridiske vurdering

A — *Indledning*

18. Kommissionen mener, at de nationale bestemmelser, Storhertugdømmet Luxembourg har meddelt den, er utilstrækkelige til at sikre en korrekt og fuldstændig gennemførelse af direktivet. Den 29. april 1999 tilstillede den derfor denne medlemsstat en åbningsskrivelse i medfør af EF-traktatens artikel 169 (nu artikel 226 EF). De luxembourgske myndigheder anførte i deres svar på denne skrivelse, at der var vedtaget en lang række nationale love og administrative bestemmelser, som i det væsentlige gennemførte direktivets formål, heriblandt en række nye bestemmelser, som ikke var blandt dem, der oprindelig var blevet meddelt Kommissionen. Myndighederne erkendte imidlertid i deres svar på den begrundede udtalelse, som Kommissionen den 22. februar 2000 trods det første svar havde tilsendt dem, at der var behov for yderligere ændringer af de gældende nationale regler for at sikre direktivets gennemførelse, og oplyste, at det nødvendige parlamentariske arbejde allerede var begyndt. I sit svarskrift i denne sag anførte de luxembourgske myndigheder imidlertid alene, at de den 23. februar 2001 havde vedtaget et forslag til lov om gennemførelse af direktivet. Den sagsøgte regering har udelukkende med henvisning hertil og uden at tage til genmæle på anden vis eller komme nærmere ind på de klagepunkter, der blev fremført under den admi-

nistrative procedure, formelt nedlagt påstand om frifindelse og subsidiært om, at sagen udsættes, fordi den alligevel vil være uden formål, og Kommissionen efter dens opfattelse vil hæve den, når det nævnte lovforslag er endeligt vedtaget.

19. Reelt set er Kommissionen derfor den eneste part, der har fremført sine argumenter i denne sag, mens Storhertugdømmet Luxembourg i det store og hele har forholdt sig passivt, men dets argumenter fremgår dog af Kommissionens stævning og af sagsakterne, der i denne sag indeholder kopier af de bemærkninger og dokumenter, regeringen fremsendte under den administrative procedure. Trods dette har Storhertugdømmet Luxembourg imidlertid ikke kun anmodet om, at sagen udsættes, men også principalt nedlagt påstand om frifindelse. Af hensyn hertil og navnlig til karakteren af den procedure, der er indledt i medfør af artikel 226 EF, kan der ikke automatisk afsiges dom over den sagsøgte regering, blot fordi den ikke har taget til genmæle og tilmed har erkendt traktatbruddet [4]. Som Domstolen nemlig har bemærket, er retssagen i forbindelse med en overtrædelsesprocedure »baseret på en objektiv konstatering af, at en medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser efter traktaten eller efter bestemmelser i den afledte ret« [5], og Domstolen har derfor under alle omstændigheder pligt til at vurdere rigtigheden af Kommissionens klagepunkter i denne form for procedure. Eftersom Kommissionen ikke mente, der var grundlag for at hæve sagen, skal jeg desuden undersøge, om dens klagepunkter er begrundede, selv om den sagsøgte medlemsstat har optrådt som tidligere beskrevet.

B — *Klagepunkterne*

20. Jeg skal nu nærmere undersøge disse klagepunkter.

1) Direktivets artikel 1

21. Kommissionen har anført, at der ikke er truffet nationale foranstaltninger, som har til formål eller til følge at foretage en korrekt, fuldstændig og præcis gennemførelse af definitionen af de vigtige begreber, der er anført i direktivets artikel 1. De luxembourgske myndigheder oplyste i juli 1999, at definitionerne i denne bestemmelse ville blive gengivet i en »sektorplan« i henhold til lov af 21. maj 1999 (herefter

4 — Jf. i denne retning generaladvokat Ruiz-Jarobo Colomers nyligt fremsatte fælles forslag til afgørelse af 3.7.2001 i sagerne C-367/98, C-483/99 og C-503/99, Kommissionen mod Portugal, Frankrig og Belgien, domme af 4.6.2002, Sml. I, hhv. s. 4731, 4781 og 4809, jf. s. 4733, punkt 76.

5 — Dom af 1.10.1998, sag C-71/97, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 5991, præmis 14, hvori der også henvises til andre domme, jf. også dom af 17.11.1993, sag C-73/92, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 5997, præmis 19, hvori der også henvises til andre domme.

»sektorplanen«). Kommissionen har imidlertid ikke kunnet konstatere, at de luxembourgske myndigheder har vedtaget en sådan plan inden for fristen på to måneder, efter at den begrundede udtalelse var tilstillet dem, eller på det tidspunkt, hvor åbningsskrivelsen blev fremsendt i denne sag, og den sagsøgte regering har ikke fremlagt oplysninger herom. Jeg mener derfor, at det første anbringende er begrundet.

2) Direktivets artikel 4, stk. 5

22. Ifølge Kommissionen har de bestemmelser, som de luxembourgske myndigheder gav meddelelse om, hverken til formål eller til følge at gennemføre direktivets artikel 4, stk. 5. Som tidligere nævnt fremgår det af denne bestemmelse, at »[s]å snart en lokalitet er opført på listen [over lokaliteter af fællesskabsbetydning] [...], er den omfattet af artikel 6, stk. 2, 3 og 4«, hvorefter der, hvilket jeg vil komme nærmere ind på i det følgende (punkt 34-48), skal træffes en række foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyper og levesteder samt forstyrrelse af beskyttede arter. Sagsøgeren har derfor påstået, at de nationale bestemmelser, som har til formål at gennemføre artikel 6, stk. 2, 3 og 4, (og som, hvilket fremgår af det følgende, endnu ikke er vedtaget), efter at fristen for direktivets gennemførelse er udløbet, ikke automatisk finder anvendelse på lokaliteter af fællesskabsbetydning og derfor ikke kan gøres gældende over for tredjemand.

23. De luxembourgske myndigheder har i deres svar på åbningsskrivelsen anført, at den administrative praksis, der bygger på lov af 11. august 1982 og består i at afslå at give tilladelse for at undgå at forstyrre naturtyper og levesteder, er en hensigtsmæssig foranstaltning til at gennemføre artikel 4, stk. 5. Myndighederne har dog erkendt, at lov af 11. august 1982 ikke som krævet i direktivets artikel 6, stk. 3 og 4, i tilstrækkeligt omfang gør det muligt at vurdere, hvilke virkninger en plan eller et projekt vil få på de særlige bevaringsområder, men blot henvist til, at den kommende sektorplan vil råde bod på denne mangel.

24. Jeg vil som Kommissionen hertil alene bemærke, at en løsning, der bygger på administrativ praksis, ikke sikrer en korrekt gennemførelse af et direktiv, eftersom en sådan praksis, som Domstolen har påpeget i flere tidligere afgørelser, ifølge sagens natur frit kan ændres af forvaltningen og ikke er bragt til offentlighedens kundskab på passende måde og derfor ikke frembyder den retssikkerhed, der kræves for at gennemføre et direktiv [6]. Det virker under alle omstændigheder indlysende, at

6 — I Domstolens praksis, jf. i denne retning navnlig dom af 11.12.1997, sag C-83/97, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 7191, præmis 9, hvori der også henvises til andre domme.

den luxembourgske regering ikke kan gøre gældende, at den har gennemført de pågældende regler korrekt og fuldstændigt, når den samtidig erkender, at den ikke har vedtaget den pågældende plan (jf. punkt 21).

25. Jeg mener derfor, at dette anbringende er begrundet.

3) Direktivets artikel 5, stk. 4

26. Artikel 5 omhandler som nævnt (i punkt 5) den procedure, der skal følges i undtagelsestilfælde, hvor Kommissionen finder, at en lokalitet, der forekommer den at være uundværlig for opretholdelsen af en bestemt naturtype, ikke er opført på den liste, der er fremsendt i henhold til artikel 4, stk. 1. Som led i denne procedure indledes der en bilateral samrådsperiode på højst seks måneder mellem den pågældende medlemsstat og Kommissionen. Herefter kan spørgsmålet om fornødent forelægges for Rådet, der skal træffe sin afgørelse inden for tre måneder. Så længe samrådsperioden ikke er udløbet, og Rådet ikke har truffet sin afgørelse, fremgår det imidlertid som allerede nævnt af artikel 5, stk. 4, at den berørte lokalitet er omfattet af bestemmelserne i artikel 6, stk. 2. Kommissionen har ikke kendskab til, at der i Storhertugdømmet Luxembourg findes bestemmelser, som har til formål eller til følge at gennemføre direktivets artikel 5, stk. 4, hvilket indebærer, at de nationale bestemmelser, der er vedtaget for at iværksætte artikel 6, stk. 2, i det i den førstnævnte bestemmelse omhandlede tilfælde, ikke automatisk omfatter de eventuelt berørte lokaliteter, og derfor heller ikke kan gøres gældende over for tredjemand i løbet af denne overgangsperiode.

27. De luxembourgske myndigheder anførte ganske vist, som det også var tilfældet med artikel 4, stk. 5, i deres svar på åbningsskrivelsen, at lov af 11. august 1982 sikrede det resultat, der tilsigtes med direktivets artikel 5, stk. 4. Af de allerede anførte grunde mener jeg imidlertid heller ikke, at dette argument er holdbart.

28. De luxembourgske myndigheder tilføjede, at Storhertugdømmet Luxembourg under alle omstændigheder formentlig allerede på listen, der blev sendt til Kommissionen i medfør af direktivets artikel 4, stk. 1, havde opført alle de lokaliteter, der er nødvendige for at bevare bestemte naturtyper i landet, hvorfor der ikke foreligger nogen grund til at anvende proceduren i direktivets artikel 5, stk. 4. Heller ikke dette argument kan jeg tiltræde. Bortset fra at der er tale om rene gisninger, kan man heller ikke, som sagsøgeren har bemærket,

foregribe udfaldet af det arbejde, der stadig pågår i Kommissionen, med at identificere lokaliteter af fællesskabsbetydning i det biogeografiske kontinentalområde, som Luxembourg indgår i.

29. Anbringendet vedrørende overtrædelse af direktivets artikel 5, stk. 4, er derfor begrundet.

4) Direktivets artikel 6

30. Kommissionen har anført, at artikel 6 i overensstemmelse med direktivets artikel 23, stk. 1, skulle efterkommes inden den 5. juni 1994. Det fremgår nemlig af direktivets artikel 4, stk. 4, at medlemsstaterne har pligt at udpege de lokaliteter af fællesskabsbetydning, der er udvalgt på deres område, som særlige bevaringsområder hurtigst muligt og inden for højst seks år efter, at disse lokaliteter er udvalgt. Men når direktivet udtrykkeligt foreskriver, at medlemsstaterne hurtigst muligt skal kunne udpege lokaliteterne som særlige bevaringsområder, bekræfter dette efter Kommissionens opfattelse også, at disse medlemsstater på forhånd skal sikre, at de råder over de retsmidler og procedurer, der er nødvendige herfor.

31. Kommissionen har præciseret sine klagepunkter vedrørende de forskellige bestemmelser i den pågældende artikel ud fra denne konstatering, der efter min mening er korrekt.

a) Direktivets artikel 6, stk. 1

32. Kommissionen har anført, at Storhertugdømmet Luxembourg ikke har iværksat de nationale foranstaltninger, der kræves i direktivets artikel 6, stk. 1, inden for den anførte frist. Ud over at begrebet særligt bevaringsområde reelt ikke foreligger som sådan i luxembourgsk ret, mener Kommissionen heller ikke, at lov af 11. august 1982 er egnet til at virkeliggøre den målsætning, der er fastlagt i de pågældende bestemmelser. De luxembourgske myndigheder anførte i deres svar på åbningsskrivelsen, at de mangler, Kommissionen havde påvist, ville blive afhjulpet, når sektorplanen og forslaget til anordning om biologisk mangfoldighed var vedtaget (jf. punkt 21 og 17). Ingen af dem er imidlertid blevet vedtaget.

33. Henset hertil må jeg give Kommissionen medhold i dens påstand.

b) Direktivets artikel 6, stk. 2

34. Hensigten med direktivets artikel 6, stk. 2, er at undgå forringelse af naturtyper og levesteder og forstyrrelse af de arter, for hvilke der er udpeget særlige bevaringsområder. Kommissionen er klar over, at lov af 11. august 1982, som efter de luxembourgske myndigheders opfattelse gennemfører de pågældende bestemmelser korrekt, indeholder visse regler af beskyttende karakter, men mener ikke, de er tilstrækkelige til opfylde direktivets formål.

35. Vedrørende de foranstaltninger, der skal hindre *forringelse* af naturtyper og levesteder, har sagsøgeren anført, at artikel 14 i lov af 11. august 1982 ganske vist forbyder reduktion, ødelæggelse og forandring af biotoper (såsom damme og sumpområder), men at det ikke fremgår klart, om beskyttelsen gælder for alle biotoper eller kun for nogle af dem. I denne lov henvises der nemlig ikke direkte til de naturtyper eller levesteder, der findes i de særlige bevaringsområder, i den forstand, hvori disse udtryk er anvendt i direktivet (artikel 1), og de øvrige bestemmelser i luxembourgsk ret omfatter åbenbart ikke generelle foranstaltninger, som kan gøres gældende over for tredjemand, og som tilstrækkelig klart og præcist forbyder forringelse af disse naturtyper og levesteder. Dette er utvivlsomt i strid med Domstolens praksis, hvorefter det, selv om det ved gennemførelsen af et direktiv i national ret ikke er absolut nødvendigt formelt og ordret at gentage direktivets bestemmelser i udtrykkelige specielle lovbestemmelser, men er tilstrækkeligt, at der foreligger en generel retlig ramme, der giver en sikker hjemmel for, at direktivet anvendes fuldt ud på en tilstrækkelig klar og præcis måde, dog forholder sig således, at »[e]n punktlig gennemførelse har [...] en særlig betydning i et tilfælde som det foreliggende, hvor forvaltningen af det fælles eje er betroet medlemsstaterne på deres respektive territorier« [7].

36. Med hensyn til hindring af *forstyrrelser* af de arter, der findes i de særlige bevaringsområder, har Kommissionen desuden understreget, at lov af 11. august 1982 kun omfatter visse former for forstyrrelser (f.eks. brugen af køretøjer i skove og sportsaktiviteter), men ikke sikrer, at alle aktiviteter, der vil kunne forstyrre beskyttede arter i alvorlig grad, er reguleret eller vil kunne reguleres på en hensigtsmæssig måde.

37. Den luxembourgske regering bestred Kommissionens argumenter i sit svar på åbningsskrivelsen med henvisning til, at lov af 11. august 1982 (artikel 1, 14 og 36)

7 — Dom af 8.7.1987, sag 247/85, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 3029, præmis 9. Jf. i samme retning dom af 8.7.1987, sag 262/85, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 3073, præmis 9, hvori der også henvises til andre domme. De to domme vedrører Rådets direktiv 79/409/EØF af 2.4.1979 om beskyttelse af vilde fugle (EFT L 103, s. 1), dvs. et direktiv, der i flere henseender svarer til direktiv 92/43. Hvad det her omhandlede direktiv angår har Kommissionen også henvist til generaladvokat Fennellys forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Frankrig (dom af 6.4.2000, sag C-256/98, Sml. I, s. 2487), punkt 20.

opfylder målsætningerne i direktivet og omfatter alle de tilfælde, der er anført heri. Regeringen tilføjede, at lovens artikel 21 og 22 forbyder enhver uberettiget udnyttelse, brug, lemlæstelse eller ødelæggelse af vilde dyr og planter, der ikke er beskyttet, og at artikel 23 generelt forbyder forstyrrelse af dyr. De luxembourgske myndigheder har nærmere anført, at der til denne lov er knyttet en ministeriel bekendtgørelse af 9. juli 1999 [8], der netop har til formål at gennemføre direktivet, og hvori det anføres, at enhver forringelse af naturtyper og enhver forstyrrelse af beskyttede arter skal forhindres ved en streng anvendelse af den nævnte lov. Den sagsøgte regering har desuden anført, at Kommissionen fortolker direktivet for snævert, når den antager, at det er nødvendigt at vedtage generelle lovbestemmelser, der kan gøres gældende over for tredjemand, for at gennemføre artikel 6, stk. 2. Bestemmelsen kan nemlig gennemføres ved hjælp af flere forskellige hensigtsmæssige foranstaltninger, heriblandt administrative eller kontraktmæssige foranstaltninger, og ikke kun ved hjælp af lovbestemmelser.

38. Den luxembourgske regerings argumenter finder jeg af de årsager, Kommissionen har anført i sin stævning, ikke overbevisende. Jeg bemærker for det første, at bestemmelserne i lov af 11. august 1982, som sagsøgeren også har understreget, ikke omhandler særlige bevaringsområder, begreberne »naturtype« og »levested for en art«, specifikke naturtyper eller de andre beskyttede arter, der er anført i bilagene til direktivet. Dette udelukker henset til de naturtyper, der er omhandlet i direktivet, i sig selv, at den pågældende lov sikrer en korrekt og præcis gennemførelse af artikel 6, stk. 2. Som generaladvokat Fennelly i øvrigt fremførte i sit forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Frankrig, der netop vedrørte direktiv 92/43, har »Domstolens udtalelse i dommen Kommissionen mod Belgien [sag 247/85] vedrørende fugledirektivet [direktiv 79/409], hvorefter »en punktlig gennemførelse har en særlig betydning i et tilfælde som det foreliggende, hvor forvaltningen af det fælles eje er betroet medlemsstaterne på deres respektive territorier« [...] efter min mening også relevans i det foreliggende tilfælde« (punkt 20).

39. En nærlæsning af de bestemmelser i lov af 11. august 1982, som den luxembourgske regering har påberåbt sig, fører imidlertid til samme konklusion. For det første nævnes begrebet »naturtype« eller »levested for en art« ikke i nogen af de nationale bestemmelser. For det andet er begrebet biotop i lovens artikel 14 ikke tilstrækkelig præcist. Hvad artikel 21 og 22 angår har Kommissionen understreget, at begrebet »uberettiget« lemlæstelse eller ødelæggelse, der benyttes i loven, er så vidt, at det blot forstærker behovet for en præcis gennemførelse af direktivet, således at de kompetente myndigheder får mulighed for at

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 (cirkulære af 9.7.1999 gældende for myndigheder under miljøministeriet: administrative bestemmelser, der er nødvendige for at sikre gennemførelsen af direktiv 92/43).

fortolke disse bestemmelser i overensstemmelse med direktivet, når de påberåbes på nationalt plan ved direktivets anvendelse. Hvad artikel 23 angår indeholder den et generelt forbud mod forstyrrelser, men henviser hverken til målsætningerne (som f.eks. naturbevaring) for direktivet (som er nævnt i artikel 6, stk. 2) eller til de særlige bevaringsområder og heller ikke til de arter, der er opregnet i bilagene til direktivet. Endelig kan artikel 36, hvoraf det fremgår, i hvilke tilfælde den kompetente myndighed skal afslå at give de tilladelser, der kræves ifølge loven [f.eks. i forbindelse med visse aktiviteter, der tilsigter at ændre vandsystemet (artikel 5), eller i forbindelse med ændret udnyttelse af skovområder (artikel 10)], ikke sikre en klar og præcis gennemførelse af direktivet, eftersom der heller ikke heri henvises til de relevante bestemmelser i dette direktiv, således at det sikres, at loven anvendes i overensstemmelse hermed.

40. Hvad angår den mere generelle indsigelse vedrørende Kommissionens snævre fortolkning af direktivet og udstedelsen af cirkulæret af 9. juli 1999 skal jeg bemærke, at den luxembourgske regering ved udstedelsen af dette cirkulære og ved at meddele, at den havde til hensigt at vedtage nye lovbestemmelser, selv har erkendt, at Kommissionen har ret i sit krav om klare og præcise regler. Jeg bemærker mere specifikt, at en administrativ praksis som nævnt i punkt 24 ikke frembyder den retssikkerhed, der kræves for at gennemføre et direktiv.

41. Eftersom den generelle retlige ramme således ikke giver en sikker hjemmel for, at artikel 6, stk. 2, anvendes på en tilstrækkelig klar og præcis måde og tilvejebringer det fornødne mål af retssikkerhed, mener jeg, at Kommissionens klagepunkter i denne forbindelse er begrundede [9].

c) Direktivets artikel 6, stk. 3 og 4

42. Direktivets artikel 6, stk. 3, foreskriver, at alle planer og projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for en lokalitets forvaltning, på forhånd skal vurderes med hensyn til deres virkninger på denne lokalitet. Artikel 6, stk. 4, drejer sig om tilfælde, hvor en plan eller et projekt, skønt virkningerne vurderes negativt, alligevel skal gennemføres af bydende nødvendige hensyn.

43. Kommissionen har anført, at medlemsstaterne ikke behøver at gennemføre

9 — Generaladvokat Fennelly fremførte tilsvarende betragtninger vedrørende den samme bestemmelse i direktivet i sit forslag til afgørelse i sagen Kommissionen mod Frankrig, punkt 20 ff., jf. fodnote 7.

artikel 6, stk. 3, hvis de på forhånd har givet afkald på at gøre brug af den mulighed, der er indført heri, og samtidig generelt og ubetinget forbyder realiseringen af alle de planer eller projekter, der er nævnt i direktivet. Hvis medlemsstaterne ikke underretter Kommissionen om sådanne generelle og ubetingede forbudsbestemmelser, har de dog pligt til at sikre en korrekt gennemførelse af nævnte bestemmelse. Eftersom artikel 6, stk. 4, også giver mulighed for at fravige reglerne i den foregående bestemmelse, kan medlemsstaterne også i dette tilfælde fritages for pligten til at gennemføre denne bestemmelse, hvis de på forhånd har givet afkald på at gøre den gældende. Sidstnævnte bestemmelse har efter Kommissionens opfattelse så stor betydning, at det naturligvis ikke uden videre kan formodes, at der er givet afkald herpå. Medmindre den pågældende medlemsstat udtrykkeligt har fastsat andet, må Kommissionen derfor principielt gå ud fra, at den stadig har pligt til at gennemføre stk. 4.

44. Med hensyn til realiteten har Kommissionen dernæst anført, at de foranstaltninger, som de luxembourgske myndigheder har meddelt den, ikke opfylder kravene i artikel 6, stk. 3, eftersom de ikke indeholder bestemmelser, som foreskriver, at der skal foretages en forhåndsvurdering af virkningerne i alle de tilfælde, der er omhandlet i direktivet.

45. Kommissionen har navnlig anført, at bestemmelser som artikel 7, stk. 3, og artikel 8, stk. 2, 3 og 4, i lov af 11. august 1982, som kræver, at ministeren giver tilladelse til visse projekter, er utilstrækkelige, fordi der kun kræves en sådan tilladelse for visse projekter, og det under alle omstændigheder ikke fremgår, at vurderingen af projekternes virkninger på miljøet, som direktivet tilsigter, skal foretages på en hensigtsmæssig måde. Kommissionen har desuden anført, at lovens artikel 9, hvori det bestemmes, at der på ministeriets initiativ kan iværksættes konsekvensanalyser i de anførte tilfælde, gælder for det »grønne område«, der er defineret i lovens artikel 2, og ikke for de områder, der er udlagt som beskyttede i medfør af artikel 27. Den kan imidlertid benyttes af de luxembourgske myndigheder, når de skal udpege de særlige bevaringsområder. Desuden foreskriver artikel 9 ikke som krævet i direktivet, at ministeren har pligt til at foretage en forhåndsvurdering, men giver alene mulighed herfor.

46. Kommissionen har tilføjet, at de lovbestemmelser, der gennemførte direktiv 85/337/EØF [10], heller ikke kan anses for at iværksætte direktivets artikel 6, stk. 3, eftersom anvendelsesområderne for de to direktiver er forskellige. Det samme gælder for direktiv 97/11/EF [11], der ændrede direktiv 85/337, således at det også omfatter særligt beskyttede områder og særlige bevaringsområder, idet alle de projekter,

10 — Rådets direktiv af 27.6.1985 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet (EFT L 175, s. 40).

11 — Rådets direktiv af 3.3.1997 om ændring af direktiv 85/337/EØF (EFT L 73, s. 5).

der er omfattet af direktiv 92/43, ikke nødvendigvis er omhandlet i de to direktiver, og disse direktiver ikke omhandler planer. Kommissionen har videre anført, at den ufuldstændige gennemførelse af artikel 6, stk. 3, hindrer gennemførelsen af artikel 6, stk. 4, eftersom forpligtelserne i denne bestemmelse afhænger af, at der foretages en vurdering af de pågældende planers og projekters virkninger på beskyttede lokaliteter.

47. Storhertugdømmet Luxembourg erkendte allerede i sit svar på åbningsskrivelsen, at de eksisterende bestemmelser var utilstrækkelige, men anførte, at der ved vedtagelsen af sektorplanen ville blive rådet bod på denne mangel, og at området i den pågældende periode ville være omfattet af cirkulæret af 9. juli 1999. De kompensationsforanstaltninger, der er nævnt i direktivets artikel 6, stk. 4, er angiveligt fastlagt i artikel 37 i lov af 11. august 1982, hvoraf det fremgår, at ministeren kan betinge tilladelserne af, at det påtænkte arbejde ikke skader det omgivende miljø.

48. Det er imidlertid klart, hvilket den sagsøgte regering også har erkendt, at artikel 6, stk. 3 og 4, ikke er tilstrækkelig gennemført, og at det påberåbte cirkulære af de årsager, jeg har anført i forbindelse med artikel 6, stk. 2, (jf. punkt 38 og 40) ikke i det fornødne omfang sikrer, at Storhertugdømmet Luxembourg opfylder sine forpligtelser. Som tidligere nævnt foreligger der i øvrigt stadig ingen oplysninger om, at sektorplanen er vedtaget. Hvad angår artikel 37 i lov af 11. august 1982 har Kommissionen endelig med rette anført, at denne bestemmelse er utilstrækkelig, eftersom den ikke foreskriver, at den ministerielle tilladelse underlægges de ovenfor anførte betingelser, når de omstændigheder, der er angivet i direktivet, kræver det. Jeg mener derfor også, at dette klagepunkt er begrundet.

49. Sammenfattende er jeg af den opfattelse, at det fjerde anbringende vedrørende direktivets artikel 6 er begrundet.

5) Direktivets artikel 7

50. Artikel 7 bestemmer, at forpligtelserne i direktivets artikel 6, stk. 2, 3 og 4, træder i stedet for forpligtelserne i artikel 4, stk. 4, første punktum, i direktiv 79/409, for så vidt angår de særligt beskyttede områder for vilde fugle, der svarer til de særlige bevaringsområder. Kommissionen har anført, at den manglende gennemførelse af artikel 6, stk. 2, 3 og 4, indebærer, at de særligt beskyttede områder i Luxembourg ikke er omfattet af en retlig ordning, der er afstemt efter og svarer til Fællesskabets

lovgivning. Den luxembourgske regering har hertil i sit svar på åbningsskrivelsen alene anført, at den omtalte sektorplan, når den er vedtaget, vil give en præcis retlig ramme for »Natura 2000«-nettet, dvs. både for de særlige bevaringsområder og de særligt beskyttede områder.

51. Jeg har tidligere bemærket, at den pågældende medlemsstat ikke har gennemført artikel 6, stk. 2, 3 og 4, og har også understreget, at sektorplanen åbenbart ikke er blevet vedtaget. Anbringendet vedrørende manglende gennemførelse af direktivets artikel 7 er derfor begrundet.

6) Direktivets artikel 12

a) Artikel 12, stk. 1, litra b)

52. Kommissionen har gjort gældende, at direktivets artikel 12, stk. 1, litra b), er blevet ufuldstændig gennemført, idet ingen af de foranstaltninger, de luxembourgske myndigheder har meddelt [12], indeholder et forbud mod forsætlig forstyrrelse af arterne *i den periode, hvor dyrene vandrer.*

53. Den sagsøgte regering har i sit svar på åbningsskrivelsen generelt anført, at direktivets artikel 12 i store træk svarer til artikel 6 i konventionen om beskyttelse af Europas vilde dyr og planter samt naturlige levesteder, som blev undertegnet i Bern den 19. september 1979 (herefter »Bernkonventionen«). Storhertugdømmet Luxembourg godkendte Bernkonventionen ved lov af 26. november 1981 [13], og den trådte i kraft i landet den 11. juli 1982 i overensstemmelse med konventionens artikel 19, stk. 3 [14]. Med hensyn til artikel 12, stk. 1, litra b), har den sagsøgte regering også anført, at den beskyttelse, der tilsigtes med direktivet, sikres ved artikel 23 i lov af 11. august 1982, som forbyder forstyrrelse af alle dyrearter hele året rundt. Denne bestemmelse foreskriver i lighed med Bernkonventionens artikel 6, litra c) [15], at der er »forbud mod forstyrrelse af vilde dyr, i særdeleshed i perioder, når de yngler, udviser ynglepleje og overvintrer [...]« [16].

54. Kommissionen har imidlertid ret i, at de ovennævnte bestemmelser ikke udtrykkeligt og klart forbyder forstyrrelse af beskyttede arter i den periode, hvor de vandrer. Jeg mener bl.a. ikke, at udtrykket »i særdeleshed«, som den sagsøgte regering tilsyneladende støtter sin argumentation på, når den gør gældende, at de tilfælde, der er opregnet i disse bestemmelser, ikke

12 — Jf. navnlig artikel 17 og 23 i lov af 11. august 1982 og règlement grand-ducal du 8 avril 1986 concernant la protection intégrale et partielle de certaines espèces animales de la faune sauvage (storhertugelig anordning af 8.4.1986 om fuldstændig eller delvis beskyttelse af visse vilde dyrearter), Mém. A 1986, 31, s. 1175, herefter »storhertugelig anordning af 8. april 1986«.

13 — Mém. A 1981, s. 2130.

14 — Mém. A 1982, s. 1099.

15 — Hvori der bestemmes følgende: »Navnlig skal der i forbindelse med disse arter [de vilde dyrearter, som er anført i bilag II] være forbud mod følgende: [...] c) forsætlig forstyrrelse af vilde dyr, i særdeleshed i perioder, når de yngler, udviser ynglepleje og overvintrer [...]«

16 — Citatet er oversat ad hoc. Det samme gælder for de øvrige luxembourgske bestemmelser, der er citeret i dette forslag til afgørelse.

er udtømmende, giver grund til at antage, at den særlige forpligtelse, der pålægges i direktivet i denne forbindelse, skulle være opfyldt. Jeg behøver vel næppe gentage, hvad jeg tidligere har bemærket om behovet for præcision og retssikkerhed navnlig i forbindelse med et direktiv som det her omhandlede, hvor »forvaltningen af det fælles eje er betroet medlemsstaterne på deres respektive territorier« [17].

b) Artikel 12, stk. 1, litra c)

55. Kommissionen har gjort gældende, at Storhertugdømmet Luxembourg ikke har sikret en fuldstændig og korrekt gennemførelse af forbuddet mod »forsætlig ødelæggelse eller indsamling af æg i naturen« i direktivets artikel 12, stk. 1, litra c). Den sagsøgte regering har i sit svar på åbningsskrivelsen anført, at dette forbud både er indeholdt i artikel 17 i lov af 11. august 1982, hvoraf det fremgår, at »[d]yr, der nyder fuldstændig beskyttelse, [...] ikke [må] forstyrres, dræbes, jages, fanges, opbevares eller udstoppes, *uanset på hvilket udviklingsstadium de befinder sig*« [18],

17 — Jf. den dom, der nævnes i fodnote 7.

18 — Fremhævet i originalen.

og i Bernkonventionens artikel 6, litra d), der forbyder »forsætlig ødelæggelse eller fjernelse af æg i naturen eller opbevaring af disse æg«.

56. Også her mener jeg, at Kommissionen bør gives medhold.

57. Som sagsøgeren indledningsvis har anført, henvises der i artikel 17 i lov af 11. august 1982 end ikke indirekte til indsamling af æg i naturen. Indsamling kan nemlig ikke umiddelbart sidestilles med almindelig »besiddelse« (eller »opbevaring«), fordi æggene eventuelt afhændes på et senere tidspunkt og derfor ikke nødvendigvis »opbevares« i artikel 17's forstand. Når forbuddet i denne artikel er strafsanktioneret (jf. lovens artikel 44 ff.) og derfor ikke kan fortolkes vidt, er det efter Kommissionens opfattelse heller ikke sandsynligt, at en domstol kan fortolke forbuddet således, at det også omfatter almindelig indsamling.

58. Hvad angår Bernkonventionens artikel 6, litra d), har Kommissionen desuden understreget, for det første at dyr, der er beskyttet ved internationale konventioner, som er tiltrådt og offentliggjort i Storhertugdømmet Luxembourg, i henhold til artikel 20 i lov af 11. august 1982 [19] kun kan »opbevares« (dvs. »besiddes«) i hen-

19 — Der har følgende ordlyd: »Planter og dyr, der er beskyttet ved internationale konventioner, som er tiltrådt og offentliggjort, kan kun købes, importeres, sælges, eksporteres eller opbevares i henhold til bestemmelserne i disse konventioner.«

hold til bestemmelserne i disse konventioner, og for det andet at artikel 6 udelukkende finder anvendelse på de arter, der er nævnt i bilag II til Bernkonventionen. Dette bilag omfatter ikke visse af arterne i direktivets bilag IV, litra a), som der henvises til i direktivets artikel 12.

59. Endelig skal jeg bemærke, at artikel 20 i lov af 11. august 1982 under alle omstændigheder er uklar. Dels optræder udtrykket »indsamling«, som det også var tilfældet med lovens artikel 17, heller ikke i denne artikel, hvor der blot henvises til »opbevaring« eller »besiddelse«, dels tales der udelukkende om besiddelse af »dyr« i artikel 20 og ikke om æg, og udtrykket, »uanset på hvilket udviklingsstadium de befinder sig«, er udeladt.

c) Artikel 12, stk. 2

60. Kommissionen har dernæst anført, at direktivets artikel 12, stk. 2, ikke er gennemført fuldt ud, eftersom det efter luxembourgsk ret heller ikke er forbudt at bytte enheder, der er indsamlet i naturen, eller at udbyde disse enheder til bytte. Den har desuden understreget, at begrebet »enhed«, der optræder i artikel 12, stk. 2, og defineres i direktivets artikel 1, litra m), har en videre rækkevidde end begrebet »dyr«, der anvendes i luxembourgsk lovgivning.

61. Den sagsøgte regering gjorde under den administrative procedure gældende, at »bytte« og »udbud til bytte« med enheder henhører under artikel 17 i lov af 11. august 1982, eftersom denne lov forbyder »opbevaring« af disse enheder, og det er indlysende, at det ikke er muligt at bytte, hvad man ikke har lov at opbevare. Hvad sagsøgerens andet klagepunkt angår har de luxembourgske myndigheder anført, at lovens artikel 15 ved den storhertugelige anordning foreskriver, at »sjældne vilde dyr og planter, der er truet af udryddelse eller spiller en væsentlig rolle for naturens balance«, skal klassificeres, og i øvrigt ikke kun gælder for hjemmehørende arter (jf. den storhertugelige anordning af 8. april 1986, der er nævnt i fodnote 12). Myndighederne har desuden anført, at artikel 20 i lov af 11. august 1982 (som også er beskrevet i punkt 58) giver begrebet dyr en bredere betydning, end det har i henhold til national ret, eftersom det bestemmes, at »[p]lanter og dyr, der er beskyttet ved internationale konventioner, som er tiltrådt og offentliggjort, [kun] kan [...] købes, importeres, sælges, eksporteres eller opbevares i henhold til bestemmelserne i disse konventioner«.

62. Den luxembourgske regerings argumenter bør forkastes af de grunde, som Kommissionen også har angivet i sin stævning. Da lov af 11. august 1982 er af

strafferetlig art, er det for det første udelukket, at domstolene kan anlægge en vid fortolkning af forbuddet i artikel 17 med henblik på at udvide begrebet besiddelse til også at omfatte bytte og udbud til bytte. For det andet fremgår det ikke, at det efter gældende luxembourgsk ret er forbudt, at en person bytter en beskyttet enhed eller udbyder denne enhed til bytte på vegne af den person, der besidder enheden.

63. Hvad angår forskellen på begreberne »enhed« og »dyr« bemærkes indledningsvis, at de luxembourgske myndigheder har henvist til artikel 20 i lov af 11. august 1982 uden at præcisere, hvilken international konvention der finder anvendelse i denne sag. Hvis der, hvilket forekommer mest sandsynligt, er tale om Bernkonventionen, skal jeg bemærke, at konventionens artikel 6, litra e), som er den bestemmelse, der ser ud til at ligge tættest på direktivets artikel 12, stk. 2, forbyder besiddelse af og handel med de dyr, der er anført i bilag II, »for så vidt som dette kan bidrage til effektiviteten af bestemmelserne i denne artikel«. Dette tyder på, at der kræves en yderligere indsats fra de nationale myndigheders side for at gennemføre denne bestemmelse. Kommissionen er imidlertid ikke bekendt med, at Storhertugdømmet Luxembourg har truffet yderligere foranstaltninger til at gennemføre denne bestemmelse (hvis der ses bort fra artikel 20, som imidlertid ikke vedrører det her omhandlede spørgsmål), og det skal under alle omstændigheder, hvilket sagsøgeren også har anført, bemærkes, at listen over beskyttede arter i konventionens bilag II ikke omfatter alle arterne i direktivets bilag IV, litra a), som der henvises til i artikel 12.

64. Kommissionen har endvidere med rette anført, at de luxembourgske myndigheder ikke har godtgjort, at begrebet »dyr« i national ret omfatter »enhver del eller ethvert produkt heraf samt enhver anden vare, hvis det af et ledsagedokument, emballagen, et mærke, en etiket eller på anden måde fremgår, at der er tale om dele eller produkter af disse dyre- [...]arter« som fastlagt i direktivets artikel 1, litra m), hvori begrebet »enhed« defineres.

65. Vedrørende de luxembourgske myndigheders henvisning til artikel 15 i lov af 11. august 1982 og den relevante storhertugelige anordning af 8. april 1986 skal jeg alene bemærke, at disse bestemmelser øjensynligt ikke omfatter »enhver del eller ethvert produkt [af dyret]« i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i direktivets artikel 1, litra m), og at listen over dyr i den storhertugelige anordning ikke indbefatter visse af de arter, der er nævnt i bilag IV, litra a), til direktivet.

d) Artikel 12, stk. 4

66. De luxembourgske myndigheder har i deres svar vedrørende dette klagepunkt fra

Kommissionen erkendt, at de ikke har gennemført artikel 12, stk. 4, der foreskriver, at der skal indføres en ordning med tilsyn med uforsætlig indfangning eller drab af de dyrearter, der er nævnt i bilag IV, litra a).

67. Sammenfattende mener jeg, at alle Kommissionens klagepunkter vedrørende ufuldstændig eller utilstrækkelig gennemførelse af artikel 12 er begrundet.

7) Direktivets artikel 13

a) Direktivets artikel 13, stk. 1, litra b)

68. Kommissionen har gjort gældende, at artikel 13, stk. 1, litra b), ikke er blevet fuldstændigt gennemført, eftersom luxembourgsk ret for det første ikke forbyder besiddelse, bytte med og udbud til salg eller bytte af enheder af de plantearter, der er anført i bilag IV, litra b), og bilag II, litra b), til direktivet, og for det andet ikke sikrer, at forbuddene i bestemmelsen finder anvendelse på de ikke-hjemmehørende arter, der er opregnet i disse bilag.

69. De luxembourgske myndigheder har i deres svar på åbningsskrivelsen anført, at den omtvistede bestemmelse var blevet gennemført ved artikel 16 i lov af 11. august 1982, som forbyder salg af de pågældende enheder, og ved Bernkonventionens artikel 5, som forbyder besiddelse af disse enheder. Myndighederne har desuden understreget, at det sikres, at forbuddet mod de aktiviteter, der er nævnt i artikel 13, stk. 1, litra b), gælder for samtlige plantearter i bilag IV, litra b), og bilag II, litra b), til direktivet, ved lov af 11. august 1982 og navnlig ved artikel 15 heri — som ikke udelukker, at ikke-hjemmehørende arter medregnes blandt de beskyttede planter, der klassificeres i henhold til den storhertugelige anordning af 19. august 1989[20], der således blot skal udvides — samt ved artikel 20, der ved henvisning til internationale konventioner giver begrebet »planter« en videre rækkevidde, end det har i henhold til national lovgivning.

70. Som Kommissionen har anført, forekommer den luxembourgske regerings argumenter heller ikke her overbevisende.

71. For det første forbyder artikel 16 i lov af 11. august 1982 ganske vist salg, men ikke opbevaring, bytte og udbud til salg eller bytte. Hvad opbevaring angår mener jeg for det andet ikke, at Bernkonventio-

20 — Règlement concernant la protection intégrale et partielle de certaines espèces végétales de la flore sauvage (anordning om fuldstændig eller delvis beskyttelse af visse vilde plantearter), Mém. A 1989, 61, s. 1103, herefter »storhertugelig anordning af 19. august 1989«.

nens artikel 5 svarer fuldstændig til direktivet, eftersom artikel 5, »når det er hensigtsmæssigt«, forbyder besiddelse, hvilket formentlig betyder, at den ikke finder anvendelse, før der gøres en yderligere indsats fra den kontraherende parts side[21], hvilket efter Kommissionens opfattelse ikke er sket (jf. artikel 20 i lov af 11. august 1982, der ikke indeholder nogen bestemmelser herom). Kommissionen har desuden anført, at artikel 5 heller ikke kan anses for at gennemføre artikel 13, stk. 1, litra b), eftersom den henviser til bilag I til Bernkonventionen, som ikke omfatter alle de plantearter, der er anført i bilag IV, litra b), til direktivet.

72. Med hensyn til beskyttelsen af de ikke-hjemmehørende planter, der er anført i bilag IV, litra b), og bilag II, litra b), til direktivet, har Kommissionen fremsat de samme bemærkninger som vedrørende direktivets artikel 12, nemlig at det ikke fremgår af henvisningen til artikel 20 i lov af 11. august 1982, hvilken international konvention der er relevant i denne sag. Den bestemmelse, der formentlig stemmer bedst overens med kravene i artikel 13, stk. 1, litra b), er også her Bernkonventionens artikel 5, men, som Kommissionen har anført, fremgår det af de betragtninger, der også er lagt til grund i det foregående punkt, at artikel 5 ikke vil kunne sikre en korrekt gennemførelse af forbuddet mod opbevaring af beskyttede plantearter.

21 — Som nævnt i punkt 63 vedrørende Bernkonventionens artikel 6, litra e).

73. Afslutningsvis skal jeg tilføje, at antagelsen om, at artikel 15 i lov af 11. august 1982 udstrækker den beskyttelse, der tilsigtes i direktivet, til også at omfatte de ikke-hjemmehørende arter, der er opregnet i de nævnte bilag til direktivet, savner ethvert grundlag, idet den sagsøgte regering selv har erkendt, at den storhertugelige anordning af 19. august 1989, der blev udstedt i medfør af denne bestemmelse, skulle udvides yderligere. Det fremgår ikke af de oplysninger, de luxembourgske myndigheder har fremlagt i deres svar på den begrundede udtalelse eller i deres svarskrift i denne sag, at den pågældende anordning er blevet udvidet.

b) Direktivets artikel 13, stk. 2

74. Kommissionen har anført, at artikel 13, stk. 2, ikke er gennemført fuldt ud, eftersom begrebet »plante« i national ret sandsynligvis ikke er lige så vidt som begrebet »enhed« i direktivets artikel 1, litra m). De luxembourgske myndigheder har i deres svar på åbningsskrivelsen gjort gældende, at artikel 13, stk. 2, er blevet gennemført ved artikel 16 i lov af 11. august 1982, der udtrykkeligt omfatter »dele af [...] planter«.

75. Kommissionen har efter min mening god grund til at betvivle, at udtrykket »dele

af planter« indbefatter »enhver del eller ethvert produkt [af planter] samt enhver anden vare, hvis det af et ledsagedokument, emballagen, et mærke, en etiket eller på anden måde fremgår, at der er tale om dele eller produkter af disse [...] plantearter« [artikel 1, litra m)].

76. Jeg er derfor af den opfattelse, at Kommissionens klagepunkter vedrørende direktivets artikel 13 er begrundede.

8) Direktivets artikel 14

77. Direktivets artikel 14 bestemmer, at medlemsstaterne, hvis de på baggrund af overvågningen efter artikel 11 finder det nødvendigt, skal træffe foranstaltninger med henblik på at sikre, at indsamling i naturen af enheder af de vilde dyre- og plantearter, der er nævnt i bilag V, og udnyttelsen heraf er forenelig med opretholdelsen af en tilfredsstillende bevaringsstatus for disse arter. Hvis sådanne foranstaltninger anses for nødvendige, skal de indbefatte en fortsættelse af overvågningen efter artikel 11.

78. Kommissionen har herved understreget, at artikel 14 ikke er fakultativ, men indeholder en ubetinget forpligtelse til at overvåge de beskyttede arter og til at træffe alle de foranstaltninger, der kræves for at sikre opretholdelsen af en tilfredsstillende bevaringsstatus for disse arter, såfremt de kompetente myndigheder måtte finde det nødvendigt. Luxembourgsk ret indeholder imidlertid, som de luxembourgske myndigheder selv har erkendt, ingen som helst bestemmelser, der kan sikre opfyldelsen af denne forpligtelse.

79. Kommissionen har efter min mening ikke i tilstrækkeligt omfang begrundet sin påstand om, at den omtvistede bestemmelse ikke er fakultativ, og jeg mener i virkeligheden heller ikke, at påstanden understøttes af indholdet af den pågældende bestemmelse, eftersom medlemsstaten først har pligt til at træffe de omtvistede foranstaltninger, når den har foretaget en selvstændig vurdering af behovet for lovgivning på området. Der er ganske vist ikke tale om en fri og uangribelig vurdering, eftersom den til enhver tid skal sigte mod de mål, der er fastlagt i direktivets artikel 11 og 14, men det betyder under alle omstændigheder, at medlemsstaten bevarer en vis skønsfrihed, som materielt kan anfægtes, men principielt ikke kan tilsidesættes. Jeg mener derfor ikke, at Kommission har ret i sin kritik over for den sagsøgte regering. Jeg bemærker imidlertid, at de luxembourgske myndigheder ikke har kommenteret disse klagepunkter i deres svar på åbningsskrivelsen, og at de, hvad der er mere vigtigt, har erkendt, at de ikke har gennemført direktivets artikel 14 og bilag V, som der henvises til heri. Af de ovenfor anførte grunde og af hensyn til behovet for en objektiv behandling af de sager, der anlæg-

ges i medfør af artikel 226 EF, skal jeg imidlertid fastholde, at dette klagepunkt er ubegrundet.

9) Direktivets artikel 15

80. Som tidligere nævnt fremgår det af denne bestemmelse, at medlemsstaterne i de tilfælde, der anføres heri, skal forbyde anvendelse af alle ikke-selektive indfangnings- og drabsmetoder, der lokalt kan medføre, at bestande af en beskyttet art forsvinder eller udsættes for alvorlige forstyrrelser. De luxembourgske myndigheder havde ganske vist gjort opmærksom på, at de havde til hensigt at benytte sig af fravigelserne i direktivets artikel 16, og erkendt, at de var nødt til at gennemføre artikel 15 (jf. punkt 12), men, som Kommissionen har anført, undlod Storhertugdømmet Luxembourg reelt efterfølgende at træffe egnede foranstaltninger til at sikre en fuldstændig og korrekt gennemførelse af denne bestemmelse og af bilag VI, der knytter sig hertil, eftersom ingen af de anmeldte foranstaltninger gjorde det muligt at nå dette resultat.

81. Myndighederne præciserede for deres vedkommende i svaret på åbningsskrivelsen, at bestemmelserne måtte anses for at være gennemført ved følgende retsakter: loven om ratificering af Bernkonventionen, lov af 19. maj 1885 om jagt[22], som ændret[23] (herefter »jagtloven«), og afgørelse M(96)8 af 2. oktober 1996 om jagt og beskyttelse af fugle truffet af ministerudvalget i Den Økonomiske Union Benelux (herefter »afgørelse af 2. oktober 1996«). De havde desuden meddelt, at arrêté grand-ducal ayant pour objet la destruction des animaux malfaisants et nuisibles af 10. marts 1959 (storhertugelig anordning om udryddelse af skadedyr og skadelige dyr, herefter den »storhertugelige anordning af 10. marts 1959«) ville blive ophævet, og at der med henblik på at gennemføre direktivet ville blive vedtaget en anordning om foranstaltninger til bekæmpelse af visse rovdyr og gnavere, der kan forvolde skade på privat ejendom og på udryddelsestruede vilde dyr.

82. Kommissionen mente imidlertid ikke, at disse foranstaltninger var egnede til at sikre en korrekt gennemførelse af den omhandlede artikel i direktivet.

83. Hvad Bernkonventionen angår har sagsøgeren for det første understreget, at bilag II og III, som der henvises til i konventionens artikel 8, som er den bestemmelse, der ligner direktivets artikel 15 mest, ikke svarer til bilag V og VI, som der henvises til i den sidstnævnte bestemmelse, og for det andet at Bernkonventionens bilag IV ikke omfatter alle de metoder og midler til indfangning og drab

22 — Mém. 1885, s. 509.

23 — Jf. den konsoliderede udgave af loven i *Code de l'environnement*, 1997, bind 1, s. 3.

og alle de transportformer, der er nævnt i direktivets bilag VI (Bernkonventionen forbyder f.eks. ikke brug af fælder eller brug af andre luftfartøjer end flyvemaskiner såsom helikoptere).

84. Afgørelsen af 2. oktober 1996 forbyder ganske vist tilsyneladende brug af fælder og muligvis også brug af luftfartøjer generelt, men opstiller reelt kun regler om udøvelse af jagt og ikke om udryddelse i generel forstand som foreskrevet i direktivet. Hvorom alting er, skulle de berørte regeringer hver især i henhold til artikel 4, litra b), i denne afgørelse inden for et år regnet fra undertegnelsen træffe de foranstaltninger, der var nødvendige for at gennemføre den. Kommissionen er imidlertid ikke vidende om, at Storhertugdømmet Luxembourg har gjort dette.

85. Med hensyn til jagtloven, der navnlig gælder for to vilde dyrearter, som er nævnt i direktivets bilag V, litra a)[24], og som derfor er omfattet af bestemmelserne i artikel 15 (hvori der henvises hertil) og i bilag VI, har Kommissionen anført, at lovens artikel 13 tillader jagt med skydevåben og parforcejagt og forbyder alle andre jagtmetoder, heriblandt brugen af motorkøretøjer. Kommissionen har dog gjort opmærksom på, at denne bestemmelse ikke udtrykkeligt forbyder brugen af luftfartøjer, og selv om disse muligvis kan henregnes under begrebet »motorkøretøjer«, kræver det hensyn, der bør tages til retssikkerheden i forbindelse med gennemførelsen af et direktiv som det her omhandlede (jf. punkt 35) efter dets mening, at der udtrykkeligt og utvetydigt henvises til luftfartøjer.

86. I henhold til den storhertugelige anordning af 10. marts 1959 er det endelig tilladt at udrydde mår og ilder ved udrygning af deres bo eller ved hjælp af fælder, men det er ikke nærmere bestemt, om disse metoder kun er tilladt, hvis de er selektive, som anført i direktivets artikel 15 og bilag VI hertil. Kommissionen mener heller ikke, at denne anordning er berettiget i henhold til direktivets artikel 16, eftersom den strider mod bestemmelserne i artikel 15. I øvrigt havde de luxembourgske myndigheder erkendt i deres svar på åbningsskrivelsen, at de var nødt til at ophæve anordningen eller bringe den i overensstemmelse med direktivet. Kommissionen har dog ikke kendskab til, at dette er sket.

87. Det må derfor fastslås, at klagepunktet vedrørende direktivets artikel 15, selv om det i visse henseender virker unødigt formelt grænsende til pedantisk, ikke desto mindre er begrundet.

24 — Det drejer sig om mår (Martes martes) og ilder (Mustela putorius).

10) Direktivets artikel 16, stk. 1

88. Kommissionen har også gjort gældende, at direktivets artikel 16, stk. 1, ikke er gennemført korrekt i luxembourgsk ret.

89. De luxembourgske myndigheder har i deres svar på åbningsskrivelsen anført, at gennemførelsen af denne bestemmelse i hvert fald delvis var sikret ved artikel 26 i lov af 11. august 1982, hvori bestemmes, at »ministeren kan fravige artikel 13-18 til varetagelse af et videnskabeligt formål eller af hensyn til almenvellet«, og ved loven om godkendelse af Bernkonventionen, eftersom konventionens artikel 9 svarer til direktivets artikel 16, stk. 1.

90. Jeg mener, at Kommissionen har ret, når den i sin stævning fastholder, at bestemmelsen ikke er gennemført fuldstændigt og korrekt. Tilsyneladende kan forvaltningen tillade de fravigelser, der er anført i artikel 26 i lov af 11. august 1982, uden at betinge sig, at der ikke findes andre brugbare løsninger, som krævet i henhold til direktivet.

91. For så vidt angår Bernkonventionen erkender Kommissionen desuden, at det i artikel 9 præciseres, på hvilke betingelser de kontraherende parter kan fravige konventionens artikel 4-7, og at det er forbudt at benytte de fangst- og drabsmetoder, der er nævnt i konventionens artikel 8. Kommissionen har dog anført, at bestemmelserne i Bernkonventionen ikke yder den samme beskyttelse som direktivet, og at det ikke fremgår af artikel 9, stk. 1, femte led [som i store træk svarer til direktivets artikel 16, stk. 1, litra e)], at de enheder, der er omfattet af fravigelsen, skal indsamles eller opbevares i et antal, der er begrænset og »specificeret af de kompetente nationale myndigheder«.

92. Disse betragtninger er efter min opfattelse korrekte. Jeg mener især, det er afgørende, at de nævnte bestemmelser i Bernkonventionens artikel 9 ikke yder den samme beskyttelse som direktivet[25], hvilket kan medføre, at de kompetente nationale myndigheder undlader at anvende artikel 9, hvis en transaktion er forbudt ifølge direktivet, men ikke ifølge konventionen.

93. Da Storhertugdømmet Luxembourg ikke inden for fristen i den begrundede

25 — Som beskrevet under gennemgangen af anbringenderne vedrørende direktivets artikel 12, 13 og 15, der hvad angår de her omhandlede aspekter svarer til henholdsvis artikel 6, 5 og 8 i Bernkonventionen, som der henvises til i konventionens artikel 9.

udtalelse (og i øvrigt heller ikke senere) har underrettet Kommissionen om andre gennemførelsesforanstaltninger end de allerede nævnte, er anbringendet vedrørende overtrædelse af direktivets artikel 16, stk. 1, begrundet.

11) Direktivets artikel 22, litra b) og c)

94. Med hensyn til det klagepunkt, Kommissionen har formuleret i sin åbningsskrivelse vedrørende mangelfuld gennemførelse af direktivets artikel 22, litra b), har de luxembourgske myndigheder anført, at gennemførelsen er sket ved artikel 25 i lov af 11. august 1982, der forbyder udsættelse i naturen af ikke naturligt hjemmehørende arter, medmindre vedkommende minister har givet tilladelse hertil, eventuelt forsynet med passende vilkår. Her er jeg imidlertid enig med Kommissionen i, at det ikke i henhold til artikel 25, for at ministeren kan indrømme den i direktivet omhandlede tilladelse, kræves, at betingelserne i direktivet er opfyldt (bl.a. betingelsen om, at tilladelsen ikke må resultere i, at der tilføjes naturtyperne nogen skade), hvorfor denne artikel ikke kan betragtes som en korrekt gennemførelse af direktivet.

95. De luxembourgske myndigheder har desuden anført, at gennemførelsen af direktivets artikel 22, litra c), der har til formål at fremme uddannelse og generel oplysning, er sket ved Bernkonventionens artikel 3, stk. 3 [som svarer til direktivets artikel 22, litra c)], ved konventionen om den biologiske mangfoldighed undertegnet i Rio de Janeiro den 5. juni 1992[26] (jf. artikel 13, der drejer sig om undervisning og folkeoplysning) samt ved lov af 10. august 1992, der sikrer fri adgang til miljøoplysninger.

96. Kommissionen har anført, at artikel 20 i lov af 11. august 1982 ikke omhandler uddannelse og oplysning, og at lov af 10. august 1992 ikke indeholder nogen bestemmelse, der sikrer en aktiv oplysning af offentligheden, men samtidig erkendt, at Bernkonventionens artikel 3, stk. 3, og artikel 13 i Rio-konventionen om biologisk mangfoldighed som udgangspunkt kan sikre en tilstrækkelig gennemførelse af direktivet[27]. Kommissionen har dog anført, at Storhertugdømmet Luxembourg

26 — Konventionen blev ratificeret af Luxembourg ved lov af 4.3.1994, Mém. A 1994, s. 429, og trådte i kraft den 7.8.1994 i henhold til konventions artikel 36, stk. 3, Mém. A 1994, s. 1475.

27 — Bernkonventionens artikel 3, stk. 3, bestemmer: »Hver kontraherende part skal fremme undervisning og udbrede almindelig oplysning om nødvendigheden af at beskytte arter af vilde dyr og plante samt deres levesteder.« Rio-konventionens artikel 13 bestemmer: »De kontraherende parter skal: a) fremme og anspore til bedre forståelse for betydningen af og de nødvendige foranstaltninger til, at den biologiske mangfoldighed bevares, og anspore til, at disse spørgsmål udbredes gennem medierne og integreres i uddannelsesprogrammer; og b) samarbejde, hvor det er relevant, med andre stater og internationale organisationer om udvikling af undervisnings- og folkeoplysningsprogrammer vedrørende bevaring og bæredygtig udnyttelse af den biologiske mangfoldighed.«

burde have godtgjort — hvilket det har undladt — at direkte anvendelse af såkaldte »self-executing« bestemmelser i internationale konventioner, der er forskriftsmæssigt godkendt og offentliggjort, er anerkendt i den luxembourgske retsorden.

97. Jeg må dog indrømme, at jeg ikke helt forstår Kommissionens argument. Uden at gå i detaljer med de forskellige principper og metoder, de enkelte medlemsstater benytter på området, er der ingen tvivl om, at internationale konventioner, der er ratificeret og offentliggjort i Luxembourg, fuldt ud har virkning i denne medlemsstats retsorden. Det kan så diskuteres, om indholdet af en given bestemmelse i en konvention er tilstrækkeligt udtømmende til, at den kan få en sådan virkning med det samme, eller om der er behov for andre gennemførelsesforanstaltninger. Dette mener jeg dog ikke er problemet her, eftersom Bernkonventionens artikel 3, stk. 3, er næsten enslydende med direktivets artikel 22, litra c), hvilket betyder, at det samme under alle omstændigheder kan siges om begge bestemmelser. I denne sag mener jeg derfor, at anvendelsen af den bestemmelse, der omsætter Bernkonventionen til luxembourgsk ret, er tilstrækkelig til at sikre, at forpligtelsen i henhold til direktivet opfyldes, hvorfor Kommissionens indvendinger herimod følgelig bør forkastes.

12) Direktivets artikel 23, stk. 2

98. Kommissionen har endelig gjort gældende, at direktivets artikel 23, stk. 2, er blevet tilsidesat, idet de gennemførelsesforanstaltninger, som Storhertugdømmet Luxembourg vedtog efter direktivets ikrafttrædelse og fremsendte til Kommissionen, ikke indeholder nogen henvisning til direktivet eller ikke var ledsaget af en sådan henvisning ved offentliggørelsen. De luxembourgske myndigheder har i deres svar på åbningsskrivelsen anført, at den sektorplan, der skal udarbejdes i henhold til lov af 21. maj 1999 (jf. henholdsvis punkt 21 og 17), i det væsentlige har til formål at gennemføre direktiv 92/43 og 79/409, og at der vil blive offentliggjort en liste over de nationale foranstaltninger, der skal gennemføre direktivet, i det luxembourgske lovtidende, *Mémorial*.

99. Kommissionen har i sin begrundede udtalelse anført, at artikel 23, stk. 2, ville være gennemført korrekt, hvis der var offentliggjort en sådan liste ledsaget af en henvisning til direktivet i *Mémorial*, men

dette er, så vidt Kommissionen er bekendt, ikke sket.

100. Der er efter min opfattelse ingen tvivl om, at Storhertugdømmet Luxembourg fortsat har tilsidesat sine forpligtelser efter direktivets artikel 23, stk. 2.

13) Anmodningen om sagens udsættelse

101. Den sagsøgte regering har som nævnt (jf. punkt 18) ikke blot nedlagt påstand om, at Kommissionen ikke gives medhold i sagen, men også anmodet Domstolen om at udsætte sagen i afventning af, at sagsøgeren hæver sagen. Anmodningen begrundes med, at sagen ikke længere vil være relevant, når det luxembourgske parlament har vedtaget det forslag til lov om gennemførelse af direktivet, der er nævnt i punkt 18. Da Kommissionen ikke har fremsat nogen replik (og der er heller ikke er afholdt noget retsmøde), er det uklart, hvorledes den forholder sig til en eventuel udsættelse af sagen.

102. Jeg mener dog ikke, at denne anmodning bør tages til følge, eftersom det ikke fremgår af procesreglementet, at en sag vedrørende en medlemsstats tilsidesættelse af fællesskabsretten kan udsættes, indtil Kommissionen måtte beslutte at hæve den. Selv om det luxembourgske parlament skulle vedtage lovforslaget, vil sagen dog stadig være relevant, eftersom spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, i forbindelse med sager anlagt i medfør af artikel 226 EF under alle omstændigheder skal vurderes på baggrund af forholdene, som de var ved udløbet af fristen i den begrundede udtalelse[28].

III — Sagens omkostninger

103. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Storhertugdømmet Luxembourg tilpligtes at betale sagens omkostninger, og dette i det væsentlige har tabt sagen, bør denne påstand tages til følge.

28 — Jf. blandt mange andre dom af 16.10.2001, forenede sager C-396/99 og C-397/99, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 7577, præmis 31.

IV — Forslag til afgørelse

104. Jeg foreslår derfor, at Domstolen træffer følgende afgørelse:

»1) Storhertugdømmet Luxembourg har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter og i henhold til artikel 249, stk. 3, EF, idet det ikke har sikret en fuldstændig og korrekt gennemførelse af direktivets artikel 1, artikel 4, stk. 5, artikel 5, stk. 4, artikel 6, artikel 7, artikel 12, stk. 1, litra b) og c), artikel 12, stk. 2 og 4, artikel 13, stk. 1, litra b), artikel 14, artikel 15, artikel 16, stk. 1, artikel 22, litra b), og artikel 23, stk. 2, sammenholdt med bilag I, II, IV, V og VI hertil.

2) I øvrigt frifindes Storhertugdømmet Luxembourg.

3) Storhertugdømmet Luxembourg betaler sagens omkostninger.«