CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL A. TIZZANO

van 28 januari 2002 [1]

1. Met het onderhavige, op 14 februari 2001 krachtens artikel 226 EG ingestelde beroep verzoekt de Commissie van de Europese Gemeenschappen het Hof van Justitie vast te stellen dat het Groothertogdom Luxemburg enkele bepalingen van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB L 206, blz 7; hierna: „richtlijn"), niet volledig en correct heeft uitgevoerd.

I — Rechtskader

A — Toepasselijke bepalingen van gemeenschapsrecht

2. Artikel 1 van de richtlijn bepaalt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder

a) *instandhouding*: een geheel van maatregelen die nodig zijn voor het behoud of herstel van natuurlijke habitats en populaties van wilde dier- en plantensoorten in een gunstige staat van instandhouding als bedoeld in de letters e en i;

b) *natuurlijke habitats*: land- of waterzones met bijzondere geografische, abiotische en biotische kenmerken, en die zowel geheel natuurlijk als halfnatuurlijk kunnen zijn;

c) *typen natuurlijke habitats van communautair belang*: habitats die op het in artikel 2 bedoelde grondgebied:

i) gevaar lopen in hun natuurlijke verspreidingsgebied te verdwijnen;

of

ii) een beperkt natuurlijk verspreidingsgebied hebben ten gevolge van hun achteruitgang of wegens hun intrinsiek beperkte areaal;

1 — Oorspronkelijke taal: Italiaans.

of

iii) opmerkelijke voorbeelden zijn van een of meer van de volgende vijf biogeografische regio's: Alpiene gebied, Atlantische zone, continentale zone, Macaronesië en Middellandse-Zeegebied.

Deze typen habitats zijn of kunnen worden opgenomen in bijlage I;

d) *prioritaire typen natuurlijke habitats*: op het in artikel 2 bedoelde grondgebied voorkomende typen natuurlijke habitats die gevaar lopen te verdwijnen en voor welker instandhouding de Gemeenschap een bijzondere verantwoordelijkheid draagt omdat een belangrijk deel van hun natuurlijke verspreidingsgebied op het in artikel 2 bedoelde grondgebied ligt. Deze prioritaire typen natuurlijke habitats zijn in bijlage I met een sterretje (*) gemerkt;

e) *staat van instandhouding van een natuurlijke habitat*: de som van de invloeden die op de betrokken natuurlijke habitat en de daar voorkomende typische soorten inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de natuurlijke verspreiding, de structuur en de functies van die habitat of die van invloed kunnen zijn op het voortbestaan op lange termijn van de betrokken typische soorten op het in artikel 2 bedoelde grondgebied.

De ‚staat van instandhouding' van een natuurlijke habitat wordt als ‚gunstig' beschouwd wanneer:

— het natuurlijke verspreidingsgebied van de habitat en de oppervlakte van die habitat binnen dat gebied stabiel zijn of toenemen,

en

— de voor behoud op lange termijn nodige specifieke structuur en functies bestaan en in de afzienbare toekomst vermoedelijk zullen blijven bestaan,

en

— de staat van instandhouding van de voor die habitat typische soorten gunstig is als bedoeld in letter i;

f) *habitat van een soort*: een door specifieke abiotische en biotische factoren bepaald milieu waarin de soort tijdens één van de fasen van zijn biologische cyclus leeft;

g) *soorten van communautair belang*: soorten die op het in artikel 2 bedoelde grondgebied:

i) bedreigd zijn, uitgezonderd de soorten waarvan het natuurlijke verspreidingsgebied slechts een marginaal gedeelte van dat grondgebied beslaat en die in het westpalearctische gebied niet bedreigd of kwetsbaar zijn,

of

ii) kwetsbaar zijn, dat wil zeggen waarvan het waarschijnlijk wordt geacht dat zij in de naaste toekomst bij voortbestaan van de bedreigende factoren zullen overgaan naar de categorie van bedreigde soorten,

of

iii) zeldzaam zijn, dat wil zeggen waarvan de populaties van kleine omvang zijn en die, hoewel zij momenteel noch bedreigd noch kwetsbaar zijn, in die situatie dreigen te komen. Deze soorten leven in geografische gebieden die van beperkte omvang zijn, of zijn over een grotere oppervlakte versnipperd,

of

iv) endemisch zijn en bijzondere aandacht vereisen wegens het specifieke karakter van hun habitat en/of de potentiële gevolgen van hun exploitatie voor hun staat van instandhouding.

Deze soorten zijn of kunnen worden opgenomen in bijlage II en/of IV of V;

h) *prioritaire soorten*: de in letter g, onder i, bedoelde soorten voor welker instandhouding de Gemeenschap bijzondere verantwoordelijkheid draagt omdat een belangrijk deel van hun natuurlijke verspreidingsgebied op het in artikel 2 bedoelde grondgebied ligt. Deze prioritaire soorten zijn in bijlage II met een sterretje (*) gemerkt;

i) *staat van instandhouding van een soort*: het effect van de som van de invloeden die op de betrokken soort inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de verspreiding en de grootte van de populaties van die soort op het in artikel 2 bedoelde grondgebied.

De ‚staat van instandhouding' wordt als ‚gunstig' beschouwd wanneer:

— uit populatiedynamische gegevens blijkt dat de betrokken soort nog steeds een levensvatbare component is van de natuurlijke habitat waarin hij voorkomt, en dat vermoedelijk op lange termijn zal blijven,

en

— het natuurlijke verspreidingsgebied van die soort niet kleiner wordt of binnen afzienbare tijd lijkt te zullen worden,

en

— er een voldoende grote habitat bestaat en waarschijnlijk zal blijven bestaan om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden;

j) *gebied*: een geografisch bepaalde zone, waarvan de oppervlakte duidelijk is afgebakend;

k) *gebied van communautair belang*: een gebied dat er in de biogeografische regio of regio's waartoe het behoort, significant toe bijdraagt een type natuurlijke habitat van bijlage I of een soort van bijlage II in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen en ook significant kan bijdragen tot de coherentie van het in artikel 3 bedoelde Natura 2000-netwerk, en/of significant bijdraagt tot de instandhouding van de biologische diversiteit in de betrokken biogeografische regio of regio's.

Voor de diersoorten met een zeer groot territorium komen de gebieden van communautair belang overeen met de plaatsen, binnen het natuurlijke verspreidingsgebied van die soorten, die de fysische en biologische elementen vertonen welke voor hun leven en voortplanting essentieel zijn;

l) *speciale beschermingszone*: een door de lidstaten bij een wettelijk, bestuursrechtelijk en/of op een overeenkomst berustend besluit aangewezen gebied van communautair belang waarin de instandhoudingsmaatregelen worden toegepast die nodig zijn om de natuurlijke habitats en/of de populaties van de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen;

m) *specimen*: elk dier of elke plant, levend of dood, van de in de bijlagen IV en V genoemde soorten, elk deel van een dier of plant van deze soorten of elk daaruit verkregen product, alsmede alle andere goederen, voorzover uit een begeleidend document, de verpakking, een merk of etiket, of uit andere omstandigheden blijkt dat het gaat om delen van dieren of planten van deze soorten of daaruit verkregen producten;

n) *comité*: het bij artikel 20 ingestelde comité."

3. Overeenkomstig artikel 2, lid 1, ervan heeft de richtlijn tot doel:

„bij te dragen tot het waarborgen van de biologische diversiteit door het instandhouden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is".

Artikel 2, lid 2, preciseert:

„De op grond van deze richtlijn genomen maatregelen beogen de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen."

4. Artikel 4 van de richtlijn voorziet in een procedure in meerdere fasen om de gebieden aan te wijzen waarin de in de zin van de richtlijn beschermde soorten en habitats voorkomen. Iedere lidstaat stelt een lijst van gebieden voor, met vermelding van de typen van natuurlijke habitats van bijlage I en de inheemse soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen. Binnen drie jaar na kennisgeving van de richtlijn wordt deze lijst aan de Commissie gezonden met informatie over elk gebied (artikel 4, lid 1). Aan de hand van de lijsten van de lidstaten en op basis van de criteria van bijlage III, werkt de Commissie met instemming van iedere lidstaat een ontwerplijst van de gebieden van communautair belang uit. Vervolgens stelt de Commissie binnen zes jaar na de kennisgeving van de richtlijn (artikel 4, lid 3) de definitieve lijst vast volgens de procedure van artikel 21 van de richtlijn (artikel 4, lid 2). Wanneer een gebied volgens deze procedure tot gebied

van communautair belang is verklaard, wijst de betrokken lidstaat dat gebied zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen zes jaar, aan als speciale beschermingszone (hierna: „SBZ") (artikel 4, lid 4). De SBZ's vormen tezamen het zogenoemde „Natura 2000"-netwerk (artikel 3, lid 1, van de richtlijn). Artikel 4, lid 5, ten slotte, bepaalt dat „[z]odra een gebied op de in lid 2, derde alinea, bedoelde lijst is geplaatst, [...] voor dat gebied de bepalingen van artikel 6, leden 2, 3 en 4 [gelden]".

5. Artikel 5 van de richtlijn bepaalt:

„1. In uitzonderlijke gevallen, wanneer de Commissie constateert dat een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat of een prioritaire soort die haar op grond van relevante en betrouwbare wetenschappelijke informatie onontbeerlijk lijkt voor het behoud van dat prioritaire type natuurlijke habitat of het voortbestaan van die prioritaire soort, ontbreekt op een nationale lijst als bedoeld in artikel 4, lid 1, wordt een procedure voor bilateraal overleg tussen deze lidstaat en de Commissie geopend om de door beide partijen gebruikte wetenschappelijke gegevens te vergelijken.

2. Indien het meningsverschil na een overlegperiode van ten hoogste zes maanden niet is opgelost, zendt de Commissie de Raad een voorstel toe betreffende de selectie van dat gebied als gebied van communautair belang.

3. De Raad spreekt zich binnen drie maanden na de indiening van het voorstel met eenparigheid van stemmen uit.

4. Gedurende de overlegperiode en in afwachting van een besluit van de Raad is het betrokken gebied onderworpen aan de bepalingen van artikel 6, lid 2."

6. Artikel 6 van de richtlijn bepaalt:

„1. De lidstaten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke-ordeningsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen.

2. De lidstaten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats

van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voorzover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.

3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

4. Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de lidstaat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De lidstaat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.

Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd."

7. Artikel 7 van de richtlijn bepaalt:

„De uit artikel 6, leden 2, 3 en 4, voortvloeiende verplichtingen komen in de plaats van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 4, lid 4, eerste zin, van richtlijn 79/409/EEG, voor wat betreft de speciale beschermingszones die overeenkomstig artikel 4, lid 1, van die richtlijn zijn aangewezen of bij analogie overeenkomstig artikel 4, lid 2, van die richtlijn zijn erkend, zulks vanaf de datum van toepassing van de onderhavige richtlijn, dan wel vanaf de datum van de aanwijzing of erkenning door een lidstaat overeenkomstig richtlijn 79/409/EEG, indien deze datum later valt."

8. Artikel 11 van de richtlijn bepaalt:

„De lidstaten zien toe op de staat van instandhouding van de in artikel 2 bedoelde soorten en natuurlijke habitats, waarbij zij

bijzondere aandacht schenken aan de prioritaire typen natuurlijke habitats en de prioritaire soorten."

2. Met betrekking tot deze soorten verbieden de lidstaten het in bezit hebben, vervoeren, verhandelen of ruilen en het te koop of in ruil aanbieden van aan de natuur onttrokken specimens, uitgezonderd die welke reeds legaal waren onttrokken vóór de toepassing van deze richtlijn.

9. Artikel 12, lid 1, sub b en c, en leden 2 en 4 van de richtlijn bepaalt:

[...]

„1. De lidstaten treffen de nodige maatregelen voor de instelling van een systeem van strikte bescherming van de in bijlage IV, letter a, vermelde diersoorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied, waarbij een verbod wordt ingesteld op:

4. De lidstaten stellen een systeem in van toezicht op het bij toeval vangen en doden van de diersoorten, genoemd in bijlage IV, letter a. In het licht van de verkregen gegevens verrichten de lidstaten de verdere onderzoekswerkzaamheden of treffen zij de instandhoudingsmaatregelen die nodig zijn om te verzekeren dat het bij toeval vangen en doden geen significante negatieve weerslag heeft op de betrokken soorten."

[...]

b) het opzettelijk verstoren van die soorten, vooral tijdens de perioden van voortplanting, afhankelijkheid van de jongen, overwintering en trek;

10. Artikel 13, leden 1, sub b, en 2 van de richtlijn bepaalt:

c) het opzettelijk vernielen of rapen van eieren in de natuur;

„1. De lidstaten treffen de nodige maatregelen voor de instelling van een systeem van strikte bescherming van de in bijlage IV, letter b, vermelde plantensoorten, waarbij een verbod wordt ingesteld op:

[...]

[...]

b) het in bezit hebben, vervoeren, verhandelen of ruilen en het te koop of in ruil aanbieden van aan de natuur onttrokken specimens van de genoemde soorten, uitgezonderd die welke reeds legaal waren onttrokken vóór de toepassing van deze richtlijn.

2. De in lid 1, letters a en b, opgenomen verbodsbepalingen gelden ongeacht de fase van de biologische cyclus waarin de in dit artikel bedoelde planten zich bevinden."

11. Artikel 14 van de richtlijn bepaalt:

„1. Indien de lidstaten zulks op grond van het in artikel 11 genoemde toezicht nodig achten, treffen zij de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat het aan de natuur onttrekken en de exploitatie van specimens van de in bijlage V genoemde wilde dier- en plantensoorten verenigbaar zijn met het behoud van die soorten in een gunstige staat van instandhouding.

2. Indien dergelijke maatregelen nodig worden geacht, moeten zij de voortzetting van het in artikel 11 genoemde toezicht omvatten. Voorts kunnen zij met name behelzen:

— voorschriften betreffende de toegang tot bepaalde terreinen;

— een tijdelijk of plaatselijk verbod op het onttrekken van specimens aan de natuur en het exploiteren van bepaalde populaties;

— voorschriften omtrent de onttrekkingsperioden en/of -wijzen;

— het bij de onttrekking toepassen van jacht- en visserijregels die beantwoorden aan de eisen van instandhouding;

— instelling van een stelsel van onttrekkingsvergunningen of quota;

— voorschriften betreffende het kopen, het verkopen, het te koop aanbieden, het in bezit hebben en het vervoeren voor verkoop van specimens;

— het in gevangenschap fokken van diersoorten alsmede de kunstmatige vermeerdering van plantensoorten onder strikt gecontroleerde omstandigheden om de onttrekking van die soorten aan de natuur te verminderen;

— de beoordeling van het effect van de getroffen maatregelen."

12. Artikel 15 van de richtlijn bepaalt:

„Wat betreft het vangen of doden van in bijlage V, letter a, genoemde wilde diersoorten verbieden de lidstaten, in gevallen waarin overeenkomstig artikel 16 afwijkingen worden toegepast voor het aan de natuur onttrekken, het vangen of het doden van de in bijlage IV, letter a, genoemde soorten, alle niet-selectieve middelen die de plaatselijke verdwijning of ernstige verstoring van de rust van de populaties van deze soorten tot gevolg kunnen hebben, en in het bijzonder:

a) het gebruik van de middelen voor het vangen en het doden die worden genoemd in bijlage VI, letter a;

b) elke vorm van vangen en doden vanuit de in bijlage VI, letter b, genoemde vervoermiddelen."

13. Artikel 16, lid 1, bepaalt:

„1. Wanneer er geen andere bevredigende oplossing bestaat en op voorwaarde dat de afwijking geen afbreuk doet aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan, mogen de lidstaten afwijken van het bepaalde in de artikelen 12, 13, 14 en 15, letters a en b:

a) in het belang van de bescherming van de wilde flora en fauna en van de instandhouding van de natuurlijke habitats;

b) ter voorkoming van ernstige schade aan met name de gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden en wateren en andere vormen van eigendom;

c) in het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid of om andere dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, en voor het milieu wezenlijke gunstige effecten;

d) ten behoeve van onderzoek en onderwijs, repopulatie en herintroductie van deze soorten, alsmede voor de daartoe benodigde kweek, met inbegrip van de kunstmatige vermeerdering van planten;

e) ten einde het onder strikt gecontroleerde omstandigheden mogelijk te maken op selectieve wijze en binnen bepaalde grenzen een beperkt, door de bevoegde nationale instanties vastgesteld aantal van bepaalde specimens van de in bijlage IV genoemde soorten te vangen, te plukken of in bezit te hebben."

14. Artikel 22, sub b en c, van de richtlijn bepaalt:

„Bij de uitvoering van deze richtlijn dienen de lidstaten:

[...]

b) erop toe te zien dat de opzettelijke introductie in de vrije natuur van een soort die op hun grondgebied niet inheems is, zodanig aan voorschriften wordt gebonden dat daardoor geen schade wordt toegebracht aan de natuurlijke habitats in hun natuurlijke verspreidingsgebied of aan de inheemse wilde flora en fauna, en een dergelijke introductie te verbieden indien zij zulks nodig achten. De resultaten van de verrichte evaluaties worden ter informatie aan het comité gezonden;

c) zich in te zetten voor bevolkingseducatie en algemene voorlichting aangaande de noodzaak wilde dier- en plantensoorten te beschermen en hun habitats alsmede de natuurlijke habitats in stand te houden."

15. Ten slotte bepaalt artikel 23 van de richtlijn:

„1. De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om binnen twee jaar na kennisgeving van deze richtlijn aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis.

2. Wanneer de lidstaten die bepalingen aannemen, wordt daarin of bij de officiële bekendmaking daarvan naar deze richtlijn verwezen. De regels voor deze verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.

3. De lidstaten delen de Commissie de tekst van de belangrijke bepalingen van intern recht mede die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen."

16. Aangezien de richtlijn het Groothertogdom Luxemburg op 5 juni 1992 ter kennis is gebracht, verstreek de uitvoeringstermijn in casu op 5 juni 1994.

B — Toepasselijke bepalingen van nationaal recht

17. Het Groothertogdom Luxemburg heeft de Commissie een groot aantal maatregelen gezonden ter uitvoering van de richtlijn. Volgens de Luxemburgse regering zijn de belangrijkste van deze maatregelen: de loi concernant l'aménagement du territoire (wet op de ruimtelijke ordening) van 21 mei 1999 [2] (hierna: „wet van 21 mei 1999"); een projet de règlement grand-ducal instituant un ensemble de régimes d'aides pour la sauvegarde de la diversité biologique (ontwerp van groothertogelijk reglement om een geheel van steunregelingen tot stand te brengen tot behoud van de biodiversiteit; hierna: „ontwerpreglement inzake biodiversiteit"); en de loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles (wet op de bescherming van de natuur en de natuurlijke rijkdommen) van 11 augustus 1982, zoals gewijzigd [3] (hierna: „wet van 11 augustus 1982"). Ten behoeve van de onderhavige zaak, zal ik nader op deze en andere toepasselijke maatregelen ingaan.

2 — Mémorial A 1999, blz. 1402.
3 — Mémorial A 1982, blz. 1486.

II — Argumenten van partijen en juridische analyse

A — Inleiding

18. De Commissie is van mening dat de nationale bepalingen die het Groothertogdom Luxemburg haar heeft meegedeeld, niet voldoende zijn om een volledige en correcte uitvoering van de richtlijn te verzekeren. Daarom heeft zij deze staat op 29 april 1999 een aanmaningsbrief in de zin van artikel 169 EG-Verdrag (thans artikel 226 EG) gezonden. In hun antwoord op deze brief verklaarden de groothertogelijke autoriteiten dat talrijke nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, met inbegrip van bepalingen van latere datum dan die welke oorspronkelijk naar de Commissie waren gezonden, in wezen de doelstellingen van de richtlijn verwezenlijkten. In het antwoord op het met redenen omkleed advies dat de Commissie hun, ondanks dit eerste antwoord, op 22 februari 2000 deed toekomen, hebben deze autoriteiten evenwel toegegeven dat ter uitvoering van de richtlijn het relevante nationale recht nog verder moest worden gewijzigd, en bevestigd dat met de hiervoor benodigde parlementaire werkzaamheden reeds een aanvang was gemaakt. In haar in het kader van het onderhavige beroep ingediende verweerschrift merkt het Groothertogdom Luxemburg evenwel enkel op, dat de regering op 23 februari 2001 een wetsontwerp ter uitvoering van de richtlijn heeft vastgesteld. Op die enkele grond, met uitsluiting van elk ander verweer en zonder zelfs de tijdens de precontentieuze fase aangevoerde bezwaren in herinnering te brengen, heeft de verwerende regering for-

meel geconcludeerd tot verwerping van het beroep en, subsidiair, tot schorsing van deze procedure die ongetwijfeld zonder voorwerp zal raken en die de Commissie zal staken zodra bovengenoemd wetsontwerp definitief is goedgekeurd.

19. Welbeschouwd heeft de Commissie dus als enige tijdens de onderhavige procedure argumenten aangevoerd, terwijl het Groothertogdom Luxemburg daar in wezen van heeft afgezien, al kan voor de kennisname van deze argumenten worden verwezen naar het verzoekschrift van de Commissie en het dossier van de zaak, dat in casu een kopie van de door de regering tijdens de precontentieuze fase ingediende opmerkingen en stukken bevat. Voorts zij opgemerkt dat, ondanks het voorafgaande, het Groothertogdom Luxemburg niet enkel heeft geconcludeerd tot schorsing van de procedure, maar ook, primair, tot verwerping van het beroep van de Commissie. Daarom, maar vooral vanwege de aard van de procedure van artikel 226 EG, leidt het ontbreken van verweer door de verwerende regering, en zelfs haar berusting, niet automatisch tot een veroordeling. [4] Bijgevolg dient het Hof, dat immers heeft beklemtoond dat de gerechtelijke fase van de niet-nakomingsprocedure „berust op de objectieve vaststelling van de niet-nakoming door een lidstaat van de verplichtingen die het Verdrag of een handeling van afgeleid recht hem oplegt" [5], in dit soort procedures toch de gegrondheid van de door de Commissie aangevoerde grieven te onderzoeken. Aangezien de Commissie het onderhavige beroep niet wenst te staken, dienen haar grieven, ondanks de bovengenoemde houding van de verwerende staat, ook ten gronde te worden onderzocht.

B — De grieven

20. Met het bovenstaande voor ogen, zal ik thans overgaan tot een analytisch onderzoek van deze grieven.

1) Artikel 1 van de richtlijn

21. De Commissie stelt, dat het nationaal recht geen maatregel bevat die tot doel of ten gevolge heeft dat de in artikel 1 van de richtlijn neergelegde definities van belangrijke begrippen duidelijk, correct en volledig worden omgezet. In juli 1999 hebben de Luxemburgse autoriteiten te kennen gegeven dat de definities van dit artikel zouden worden opgenomen in een sectorplan waarin de wet van 21 mei 1999

4 — Zie in die zin de gemeenschappelijke conclusie van advocaat-generaal Ruiz-Jarabo Colomer van 3 juli 2001 in de zaken Commissie/Portugal, Frankrijk en België (C-367/98, C-483/99 en C-503/99, arresten van 4 juni 2002, Jurispr. blz. I-4731, blz. I-4781 en blz. I-4809, zie blz. I-4733, punt 76).

5 — Arrest van 1 oktober 1998, Commissie/Spanje (C-71/97, Jurispr. blz. I-5991, punt 14, met verdere verwijzingen); zie ook arrest van 17 november 1993, Commissie/Spanje (C-73/92, Jurispr. blz. I-5997, punt 19, met verdere verwijzingen).

voorziet (hierna: „sectorplan"). De Commissie heeft evenwel moeten constateren dat dit plan noch binnen twee maanden na de kennisgeving aan de Luxemburgse autoriteiten van het met redenen omkleed advies, noch ten tijde van het indienen van het inleidend verzoekschrift in de onderhavige zaak was vastgesteld, en de verwerende regering hieromtrent geen mededelingen heeft gedaan. Derhalve moet het eerste middel naar mijn mening worden aanvaard.

2) Artikel 4, lid 5 van de richtlijn

22. Volgens de Commissie hebben de door de Luxemburgse autoriteiten aan haar meegedeelde maatregelen niet tot doel of ten gevolge dat artikel 4, lid 5, van de richtlijn wordt uitgevoerd. Zoals reeds gezegd, bepaalt dit artikel, dat „[z]odra een gebied op de in lid 2, derde alinea, bedoelde lijst [van gebieden van communautair belang] is geplaatst, [...] voor dat gebied de bepalingen van artikel 6, leden 2, 3 en 4 [gelden]", die, zoals hierna (punten 34-38) zal blijken, voorzien in een reeks van maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de beschermde soorten. Verzoekster stelt dan ook, dat de (nog niet vastgestelde, zie hierna) nationale maatregelen ter uitvoering van artikel 6, leden 2 tot en met 4, bij het verstrijken van de termijn voor uitvoering van de richtlijn niet automatisch van toepassing zouden zijn op gebieden van communautair belang, en dus niet aan derden zouden kunnen worden tegengeworpen.

23. In hun antwoord op de aanmaningsbrief hebben de Luxemburgse autoriteiten aangevoerd dat de op de wet van 11 augustus 1982 gebaseerde administratieve praktijk, die erin bestaat elke verslechtering van de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten tegen te gaan door het weigeren van de vergunning, een passende maatregel vormde ter uitvoering van artikel 4, lid 5. Zij gaven toe dat de wet van 11 augustus 1982 niet volstond om een beoordeling van de gevolgen van de plannen en projecten voor de speciale beschermingszones in de zin van artikel 6, leden 3 en 4, van de richtlijn mogelijk te maken, en stelden enkel dat de vaststelling van het toekomstige sectorplan deze leemte spoedig zou opvullen.

24. Met de Commissie kan ik volstaan eraan te herinneren dat een oplossing die is gebaseerd op eenvoudige administratieve praktijken geen correcte uitvoering van een richtlijn garandeert. Zoals het Hof herhaaldelijk heeft uitgemaakt, bieden dergelijke praktijken, die naar hun aard volgens goeddunken van de administratie kunnen worden gewijzigd en waaraan onvoldoende bekendheid is gegeven, immers niet de voor de uitvoering van een richtlijn vereiste rechtszekerheid.[6] In ieder geval lijkt het

6 — Voor 's Hofs rechtspraak zie in die zin met name arrest van 11 december 1997, Commissie/Duitsland (C-83/97, Jurispr. blz. I-7191, punt 9, met verdere verwijzingen).

mij duidelijk dat, nu de Luxemburgse regering erkent dat het plan niet is vastgesteld (zie punt 21), niet kan worden gesteld dat de betrokken regeling correct en volledig is uitgevoerd.

25. Derhalve ben ik van mening dat dit middel moet worden aanvaard.

3) Artikel 5, lid 4, van de richtlijn

26. Zoals gezegd (in punt 5) regelt artikel 5 de procedure voor uitzonderlijke gevallen, waarin de Commissie constateert dat een gebied dat haar onontbeerlijk lijkt voor het behoud van een bepaalde habitat, ontbreekt op de haar krachtens artikel 4, lid 1, toegezonden lijst. Deze procedure omvat een fase van bilateraal overleg met de betrokken lidstaat van ten hoogste zes maanden en, in voorkomend geval, verwijzing van de kwestie naar de Raad, die zich binnen drie maanden dient uit te spreken. Gedurende de overlegperiode en in afwachting van een besluit van de Raad is het betrokken gebied evenwel, zoals gezegd, onderworpen aan de bepalingen van artikel 6, lid 2. Blijkens de informatie waarover de Commissie beschikt, bestaan er in Luxemburg geen bepalingen die de uitvoering van artikel 5, lid 4, van de richtlijn tot doel of ten gevolge hebben, zodat, krachtens deze bepaling, de nationale maatregelen ter uitvoering van artikel 6, lid 2, niet automatisch van toepassing zullen zijn op de mogelijk betrokken gebieden, en derhalve gedurende deze overgangsperiode niet aan derden zullen kunnen worden tegengeworpen.

27. De Luxemburgse autoriteiten hebben in hun, reeds aangehaalde, antwoord op de aanmaningsbrief gesteld dat de wet van 11 augustus 1982 het door artikel 5, lid 4, van de richtlijn beoogde resultaat waarborgt, en dat dit ook geldt voor het hierboven besproken artikel 4, lid 5. Dit argument kan echter, om dezelfde redenen als die welke ik hiervoor reeds heb uiteengezet, niet worden aanvaard.

28. Voorts hebben de Luxemburgse autoriteiten aangevoerd dat het Groothertogdom Luxemburg op de lijst die krachtens artikel 4, lid 1, van de richtlijn aan de Commissie is gezonden, hoe dan ook waarschijnlijk reeds alle gebieden had opgenomen die onontbeerlijk zijn voor het behoud van bepaalde habitats die op zijn grondgebied voorkomen, en dat het bijgevolg niet nodig is om gebruik te maken van de procedure van artikel 5, lid 4, van de richtlijn. Dit argument kan echter evenmin worden aanvaard. Behalve dat het hier slechts om een veronderstelling gaat, kan niet worden vooruitgelopen op het resul-

taat van de werkzaamheden van de Commissie ter vaststelling van de gebieden van communautair belang in de continentale biogeografische regio waartoe het Luxemburgse grondgebied behoort.

29. Derhalve acht ik het middel inzake schending van artikel 5, lid 4, van de richtlijn gegrond.

4) Artikel 6 van de richtlijn

30. De Commissie stelt dat artikel 6 van de richtlijn ingevolge artikel 23, lid 1, ervan op 5 juni 1994 deugdelijk moest zijn uitgevoerd. Uit artikel 4, lid 4, van de richtlijn volgt immers dat de lidstaten, wanneer gebieden tot gebieden van communautair belang zijn verklaard, de op hun grondgebied aanwezige gebieden van communautair belang zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen zes jaar na deze verklaring, als SBZ moeten aanwijzen. Alleen al het feit dat de richtlijn uitdrukkelijk bepaalt dat de lidstaten in staat moeten zijn om zo spoedig mogelijk gebieden als SBZ aan te wijzen, duidt erop dat zij reeds vóór deze datum over de hiertoe benodigde rechtsinstrumenten en procedures dienden te beschikken.

31. Op deze, naar mijn mening juiste, premisse berusten de grieven die de Commissie met betrekking tot de diverse bepalingen van het betrokken artikel aanvoert.

a) Artikel 6, lid 1, van de richtlijn

32. De Commissie verwijt het Groothertogdom, dat het niet binnen de gestelde termijn de door artikel 6, lid 1, van de richtlijn vereiste nationale maatregelen heeft vastgesteld. Afgezien van het feit dat het begrip „SBZ" als zodanig in het Luxemburgse recht onbekend lijkt, is de wet van 11 augustus 1982 volgens de Commissie niet geschikt ter verwezenlijking van de doelstelling van de betrokken bepalingen. In hun antwoord op de aanmaningsbrief verklaarden de Luxemburgse autoriteiten dat de door de Commissie genoemde leemtes zouden worden opgevuld door het sectorplan en het ontwerpreglement inzake biodiversiteit (zie punten 21 en 17). Tot nu toe is echter geen van deze rechtsinstrumenten vastgesteld.

33. Daarom moet dit onderdeel van de vordering van de Commissie gegrond worden verklaard.

b) Artikel 6, lid 2, van de richtlijn

34. Artikel 6, lid 2, van de richtlijn beoogt te voorkomen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten verslechtert en er storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de SBZ zijn aangewezen. De wet van 11 augustus 1982, die door de Luxemburgse autoriteiten als een getrouwe uitvoering van de betrokken bepalingen wordt beschouwd, bevat weliswaar enige regels van beschermende aard, doch de Commissie acht deze onvoldoende om het door de richtlijn beoogde resultaat te waarborgen.

35. Aangaande de maatregelen ter voorkoming van de *verslechtering* van de kwaliteit van de habitats, betoogt verzoekster, dat artikel 14 van de wet van 11 augustus 1982 wel een verbod instelt op het beperken, vernielen of veranderen van bepaalde biotopen (zoals meren en moerassen), doch dat uit deze bepaling niet ondubbelzinnig blijkt of deze bescherming zich tot alle of slechts enkele biotopen uitstrekt. Bovengenoemde wet bevat immers geen enkele uitdrukkelijke verwijzing naar de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de SBZ in de zin van de richtlijn (artikel 1), en de andere bepalingen van Luxemburgs recht lijken geen algemene maatregelen te bevatten die aan derden kunnen worden tegengeworpen en een voldoende bepaald en duidelijk verbod op de verslechtering van de kwaliteit van deze habitats instellen. Dit is in strijd met de rechtspraak van het Hof, volgens welke de omzetting van een richtlijn in nationaal recht weliswaar niet noodzakelijkerwijs vereist dat de bepalingen van de richtlijn formeel en letterlijk worden overgenomen in een uitdrukkelijke en specifieke wetsbepaling, en een algemene juridische context kan volstaan wanneer deze daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn op voldoende bepaalde en duidelijke wijze verzekert, „de nauwkeurigheid van de omzetting evenwel van bijzonder belang is in een geval als het onderhavige, waarin het beheer van het gemeenschappelijk patrimonium wordt toevertrouwd aan de lidstaten voor hun respectieve grondgebied". [7]

36. Met betrekking tot het voorkomen van *storende factoren* voor de soorten in de SBZ, stelt de Commissie dat de wet van 11 augustus 1982 slechts enkele types van storende factoren betreft (zoals het gebruik van voertuigen in het bos en sportieve activiteiten) en niet garandeert dat alle activiteiten die een aanzienlijke verstoring kunnen veroorzaken voor de beschermde soorten, doeltreffend zijn gereguleerd of onder een passende regeling kunnen worden gebracht.

37. In haar antwoord op de aanmaningsbrief betwist de Luxemburgse regering de argumenten van de Commissie, aangezien volgens haar de wet van 11 augustus 1982

7 — Arrest van 8 juli 1987, Commissie/België (247/85, Jurispr. blz. 3029, punt 9). Zie in diezelfde zin arrest van 8 juli 1987, Commissie/Italië (262/85, Jurispr. blz. 3073, punt 9, met verdere verwijzingen). Deze twee arresten hebben betrekking op richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PB L 103, blz. 1), dat wil zeggen een richtlijn die in meerdere opzichten vergelijkbaar is met richtlijn 92/43; wat in het bijzonder de in casu in het geding zijnde richtlijn betreft, citeert de Commissie eveneens de conclusie van advocaat generaal Fennelly in de zaak Commissie/Frankrijk (arrest van 6 april 2000, C-256/98, Jurispr. blz. I-2487, punt 20).

(artikelen 1, 14 en 36) de doelstellingen van de richtlijn verwezenlijkt en alle in deze richtlijn voorziene gevallen dekt. Zij voegt hieraan toe dat de artikelen 21 en 22 van bovengenoemde wet elk(e) niet-gerechtvaardigd(e) exploitatie, gebruik, verminking of vernieling van niet-beschermde wilde planten en dieren verbieden, terwijl artikel 23 een algemeen verbod behelst op het verstoren van de fauna. Verder preciseren de Luxemburgse autoriteiten, dat met betrekking tot de wet van 11 augustus 1982 op 9 juli 1999 [8] een ministeriële instructie is gegeven die juist strekte tot omzetting van de richtlijn, en volgens welke elke aantasting van de habitats en elke verstoring van de beschermde soorten dient te worden vermeden door een strenge toepassing van deze wet. Bovendien berust de opvatting van de Commissie, dat voor de uitvoering van artikel 6, lid 2, algemene regels nodig zijn die aan derden kunnen worden tegengeworpen, volgens de verwerende regering op een te strikte uitlegging van de richtlijn. Deze kan namelijk door diverse types van passende maatregelen, niet alleen van regelgevende, maar ook van administratieve en contractuele aard, worden uitgevoerd.

38. De argumenten van de Luxemburgse regering lijken mij niet overtuigend, om dezelfde redenen als die welke de Commissie in haar verzoekschrift noemt. Allereerst moet met verzoekster worden vastgesteld dat de bepalingen van de wet van 11 augustus 1982 geen enkele verwijzing bevatten naar de SBZ, naar de begrippen „natuurlijke habitat" en „habitat van een soort" of naar de in de bijlagen bij de richtlijn genoemde specifieke types van habitats en beschermde soorten. Alleen daarom al is het, gelet op de types van habitats waarop de richtlijn betrekking heeft, uitgesloten dat de betrokken wet op zichzelf een correcte en nauwkeurige uitvoering vormt van artikel 6, lid 2. Advocaat-generaal Fennelly heeft overigens in zijn reeds aangehaalde conclusie in de zaak Commissie/Frankrijk, die eveneens betrekking had op richtlijn 92/43, opgemerkt: „De opmerking van het Hof in het arrest Commissie/België, betreffende de vogelrichtlijn, dat ‚de nauwkeurigheid van de omzetting [...] van bijzonder belang [is] in een geval als het onderhavige, waar het beheer van het gemeenschappelijk patrimonium wordt toevertrouwd aan de lidstaten voor hun respectieve grondgebied', is mijns inziens ook in de onderhavige zaak relevant" (punt 20).

39. Ook een nauwgezet onderzoek van de bepalingen van de wet van 11 augustus 1982 waarop de Luxemburgse regering zich beroept, leidt tot dezelfde conclusie. Om te beginnen stel ik vast, dat in geen enkele nationale bepaling de begrippen „natuurlijke habitat" of „habitat van een soort" voorkomen. Verder is het begrip „biotoop" in artikel 14 van de wet onvoldoende nauwkeurig. Ten aanzien van de artikelen 21 en 22 betoogt de Commissie, dat het feit dat het in de wet gehanteerde begrip „niet-gerechtvaardigde" verminking of vernieling zo algemeen is, een nauwkeu-

8 — Ministeriële instructie van 9 juli 1999, toe te passen door de administraties die onder het Ministerie van milieu ressorteren: nationale maatregelen die nodig zijn om de uitvoering van richtlijn 92/43 te garanderen.

rige uitvoering van de richtlijn des te noodzakelijker maakt, opdat de bevoegde autoriteiten in staat zijn deze bepalingen conform de richtlijn uit te leggen, wanneer er binnen het kader van de toepassing van de richtlijn op nationaal niveau een beroep op wordt gedaan. Artikel 23 bevat een algemeen verbod op het verstoren, maar verwijst daarbij noch naar de doelstellingen (zoals het behoud) van de richtlijn (naar welke doelstellingen artikel 6, lid 2, verwijst), noch naar de SBZ, noch naar de in de bijlagen bij de richtlijn genoemde beschermde soorten. Ook artikel 36 ten slotte, dat bepaalt in welke gevallen de bevoegde autoriteit de ingevolge de wet vereiste vergunningen moet weigeren [bijvoorbeeld bij werken die kunnen leiden tot veranderingen in de waterhuishouding (artikel 5) of bij het wijzigen van de bestemming van bosgebieden (artikel 10)], vormt geen duidelijke en nauwkeurige uitvoering van de richtlijn. Ook hier ontbreekt immers elke verwijzing naar de relevante bepalingen ervan, die een richtlijnconforme uitvoering van de wet kan verzekeren.

40. Aangaande het meer algemene bezwaar inzake de te strikte uitlegging door de Commissie en de vaststelling van de ministeriële instructie van 9 juli 1999, moet worden opgemerkt dat de Luxemburgse regering met het vaststellen van deze instructie en het aankondigen van nieuwe wettelijke bepalingen zelf heeft erkend dat de door de Commissie gestelde vereisten van duidelijkheid en nauwkeurigheid gegrond zijn. Ik wijs er bovendien nogmaals op, dat een administratieve praktijk niet de voor de uitvoering van een richtlijn vereiste rechtszekerheid kan bieden (punt 24).

41. Nu het algemeen juridisch kader dus niet daadwerkelijk de volledige toepassing van artikel 6, lid 2, van de richtlijn op voldoende bepaalde en duidelijke wijze en met de vereiste rechtszekerheid verzekert, acht ik de grieven van de Commissie op dit punt gegrond. [9]

c) Artikel 6, leden 3 en 4, van de richtlijn

42. Ingevolge artikel 6, lid 3, van de richtlijn moet voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van de gebieden, vooraf een beoordeling worden gemaakt van de gevolgen ervan voor deze gebieden. Lid 4 regelt het geval waarin een plan of project, ondanks de ongunstige conclusies van deze beoordeling, om dwingende redenen toch moet worden gerealiseerd.

43. De Commissie voert aan, dat de lidstaten van de uitvoering van lid 3 van het

9 — Analoge overwegingen, met betrekking tot dezelfde bepaling van de richtlijn, zijn naar voren gebracht door advocaat-generaal Fennelly in de reeds aangehaalde zaak Commissie/Frankrijk, in de punten 20 e.v. van de conclusie (zie voetnoot 6).

betrokken artikel kunnen afzien, mits zij bij voorbaat afstand doen van de door deze bepaling geboden mogelijkheid en tegelijk een algemeen en onvoorwaardelijk verbod stellen op de realisering van alle in de richtlijn bedoelde plannen en projecten. Wanneer de lidstaten echter geen dergelijke algemene en onvoorwaardelijke verbodsmaatregelen aan de Commissie meedelen, moeten zij lid 3 op correcte wijze uitvoeren. Aangezien artikel 6, lid 4, een uitzondering bevat op de regeling van lid 3, kunnen de lidstaten ook hier van uitvoering afzien, indien zij bij voorbaat uitsluiten zich erop te beroepen. Gelet op het belang van deze laatste bepaling kan, zoals de Commissie beklemtoont, een dergelijk uitsluiten natuurlijk niet worden vermoed. Nu uitdrukkelijke andersluidende bepalingen van de betrokken lidstaat ontbreken, moet de Commissie ervan uitgaan dat de verplichting tot uitvoering van lid 4 blijft bestaan.

44. Wat de zaak ten gronde betreft, merkt de Commissie vervolgens op, dat de door de groothertogelijke autoriteiten aan haar meegedeelde maatregelen niet beantwoorden aan de voorschriften van artikel 6, lid 3, aangezien zij niet in alle in de richtlijn genoemde gevallen een voorafgaande beoordeling van de gevolgen verplicht stellen.

45. De Commissie wijst met name erop, dat bepalingen als de artikelen 7, derde alinea, en 8, tweede, derde en vierde alinea, van de wet van 11 augustus 1982, waarin voor bepaalde projecten een ministeriële vergunning wordt vereist, ontoereikend zijn, aangezien een dergelijke vergunning slechts voor enkele projecten wordt verlangd en in ieder geval niet is voorzien in een passende, richtlijnconforme beoordeling van hun gevolgen voor het milieu. Voorts merkt zij op, dat artikel 9 van deze wet, dat voorziet in het uitvoeren in de daar genoemde gevallen, op initiatief van de minister, van milieueffectrapportages, van toepassing is op de in artikel 2 van deze wet genoemde „groene zone", en niet op de ingevolge artikel 27 aangewezen beschermde gebieden, hoewel de Luxemburgse autoriteiten bij de vaststelling van de SBZ ook van dit laatste artikel gebruik hadden kunnen maken. Bovendien voorziet artikel 9 in de daarin genoemde gevallen niet in een verplichting voor de minister om over te gaan tot een voorafgaande beoordeling, zoals de richtlijn eist, doch enkel in een bevoegdheid daartoe.

46. De Commissie voegt daaraan toe, dat de wetgeving ter omzetting van richtlijn 85/337/EEG [10] niet als uitvoering van artikel 6, lid 3, van de richtlijn kan worden beschouwd, aangezien de werkingssferen van deze twee richtlijnen niet samenvallen. Dit geldt ook voor richtlijn 97/11/EG [11], waarbij richtlijn 85/337 werd gewijzigd en de werkingssfeer ervan werd uitgebreid tot

10 — Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 175, blz.40).

11 — Richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 tot wijziging van richtlijn 85/337/EEG (PB L 73, blz. 5).

de speciale beschermingszones (SBZ's), aangezien niet alle in richtlijn 92/43 bedoelde projecten onder de twee richtlijnen vallen en deze laatste zich niet met plannen bezighouden. Bovendien belemmert de onvolledige uitvoering van artikel 6, lid 3, de toepassing van artikel 6, lid 4, aangezien de uit deze laatste bepaling voortvloeiende verplichtingen de uitvoering van een milieueffectbeoordeling van de plannen en projecten met betrekking tot de beschermde gebieden veronderstellen.

47. In zijn antwoord op de aanmaning heeft het Groothertogdom Luxemburg onmiddellijk erkend dat de geldende wetgeving ontoereikend was. Het merkte echter op, dat deze leemte zou worden opgevuld met de vaststelling van het sectorplan, en dat de materie in de tussentijd door de ministeriële instructie van 9 juli 1999 werd geregeld. De compenserende maatregelen van artikel 6, lid 4, van de richtlijn waren reeds vervat in artikel 37 van de wet van 11 augustus 1982, op grond waarvan de minister het verlenen van vergunningen afhankelijk kan stellen van voorwaarden die voorkomen dat de uit te voeren werken schadelijke gevolgen hebben voor het milieu.

48. Het staat echter vast, zoals de verwerende regering zelf ook toegeeft, dat artikel 6, leden 3 en 4, in onvoldoende mate is uitgevoerd en dat, om dezelfde redenen als die welke ik hiervoor (zie punten 38 en 40) reeds met betrekking tot artikel 6, lid 2, heb uiteengezet, de bovengenoemde ministeriële instructie niet kan volstaan om de op het Groothertogdom Luxemburg rustende verplichtingen na te komen. Bovendien is, zoals gezegd, niet gebleken dat het sectorplan in de tussentijd is vastgesteld. Ten slotte heeft de Commissie terecht erop gewezen dat artikel 37 van de wet van 11 augustus 1982 ontoereikend is, aangezien deze bepaling de ministeriële vergunning niet onderwerpt aan de hierboven uiteengezette voorwaarden, wanneer de in de richtlijn genoemde omstandigheden zulks vereisen. Derhalve is ook deze grief van de Commissie gegrond.

49. Concluderend ben ik van mening dat het vierde middel, dat betrekking heeft op artikel 6 van de richtlijn, gegrond moet worden verklaard.

5) Artikel 7 van de richtlijn

50. Artikel 7 bepaalt dat voor de SBZ's van vogels de uit artikel 6, leden 2, 3 en 4, van de richtlijn voortvloeiende verplichtingen in de plaats treden van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 4, lid 4, eerste zin, van richtlijn 79/409/EEG. De Commissie merkt op, dat als gevolg van de niet-uitvoering van artikel 6, leden 2 tot en met 4, in Luxemburg voor deze SBZ's een aan het gemeenschapsrecht aangepast en daarmee overeenstemmend rechtsregime ontbreekt. In haar antwoord op de aan-

maningsbrief heeft de Luxemburgse regering enkel gesteld dat de vaststelling van het reeds genoemde sectorplan een duidelijk rechtskader zal bieden voor het Natura 2000-netwerk, inclusief de SBZ's.

51. Op de niet-uitvoering van artikel 6, leden 2 tot en met 4, in de betrokken lidstaat ben ik reeds ingegaan. Ook heb ik eraan herinnerd, dat niet is gebleken dat het sectorplan is vastgesteld. Derhalve acht ik het middel inzake de niet-uitvoering van artikel 7 van de richtlijn gegrond.

6) Artikel 12 van de richtlijn

a) Artikel 12, lid 1, sub b

52. De Commissie bekritiseert de ontoereikende uitvoering van artikel 12, lid 1, sub b, van de richtlijn, aangezien geen van de door de Luxemburgse autoriteiten aan haar meegedeelde maatregelen [12] een verbod stelt op het opzettelijk verstoren van de betrokken soorten *tijdens de periode van trek*.

53. In haar antwoord op de aanmaningsbrief heeft de verwerende regering in de eerste plaats heel in het algemeen verklaard dat artikel 12 van de richtlijn nauw verwant is met artikel 6 van het verdrag van Bern van 19 september 1979 inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk milieu in Europa (hierna: „verdrag van Bern"), goedgekeurd door het Groothertogdom Luxemburg bij wet van 26 november 1981 [13] en overeenkomstig artikel 19, lid 3, van het verdrag [14] in deze staat in werking getreden op 11 juli 1982. Ten aanzien van artikel 12, lid 1, sub b, voert de verwerende regering aan, dat de door de richtlijn beoogde bescherming wordt gewaarborgd door artikel 23 van de wet van 11 augustus 1982, dat het verstoren van elke diersoort verbiedt, en dit gedurende het gehele jaar. Dit artikel bepaalt, net als artikel 6, sub c, van het verdrag van Bern [15], dat het „verboden is de fauna te verstoren, vooral tijdens de perioden van voortplanting, afhankelijkheid van de jongen en overwintering [...]". [16]

54. De Commissie heeft evenwel terecht vastgesteld dat bovengenoemde bepalingen geen uitdrukkelijk en duidelijk verbod stellen op het verstoren van de beschermde soorten tijdens de trekperiode. Met name de term „vooral", waarop de verwerende regering zich lijkt te baseren om het niet-uitputtend karakter van de in deze bepaling

12 — Zie met name de artikelen 17 en 23 van de wet van 11 augustus 1982 en het groothertogelijk reglement van 8 april 1986 betreffende de integrale en gedeeltelijke bescherming van bepaalde in het wild levende diersoorten (Mémorial A 1986, blz. 1175, hierna: „groothertogelijk reglement van 8 april 1986").

13 — Mémorial A 1981, blz. 2130.

14 — Mémorial A 1982, blz. 1099.

15 — Dat bepaalt dat „wat deze [in bijlage II genoemde] wilde diersoorten betreft met name is verboden: [...] c) het opzettelijk verstoren van wilde diersoorten, vooral tijdens de perioden van voortplanting, afhankelijkheid van de jongen en overwintering [...]".

16 — Niet-officiële vertaling; dit geldt voor alle in deze conclusie aangehaalde Luxemburgse bepalingen.

genoemde gevallen te beklemtonen, kan naar mijn mening niet de conclusie rechtvaardigen dat is voldaan aan de precieze verplichting die de richtlijn in dit verband oplegt. Ik wijs nogmaals op het vereiste van nauwkeurigheid en rechtszekerheid, dat vooral bij een richtlijn als de onderhavige, die „het beheer van het gemeenschappelijk patrimonium [...] toevertrouw[t] aan de lidstaten voor hun respectieve grondgebied" [17], in acht moet worden genomen.

b) Artikel 12, lid 1, sub c

55. De Commissie verwijt het Groothertogdom Luxemburg, het bij artikel 12, lid, sub c, van de richtlijn gestelde verbod op „het opzettelijk vernielen of rapen van eieren in de natuur" niet correct en volledig te hebben uitgevoerd. In haar antwoord op de aanmaningsbrief stelt de verwerende regering dat dit verbod is neergelegd zowel in artikel 17 van de wet van 11 augustus 1982, dat bepaalt dat „volledig beschermde dieren niet mogen worden gestoord, gedood, bejaagd, gevangen, vastgehouden of genaturaliseerd en dit *ongeacht het ontwikkelingsstadium waarin zij zich bevinden* [...]" [18] als in artikel 6, sub d, van het verdrag van Bern dat „het opzettelijk vernielen of rapen van eieren in de natuur of het in bezit houden van eieren [verbiedt]".

56. Ook in dit geval deel ik het standpunt van de Commissie.

57. Verzoekster wijst er in de eerste plaats op, dat artikel 17 van de wet van 11 augustus 1982 zelfs geen impliciete verwijzing bevat naar het rapen van eieren in de natuur, aangezien het rapen van eieren iets anders inhoudt dan het enkel „houden" (of „bezitten") ervan. Het rapen van eieren kan namelijk worden gevolgd door het afstaan ervan, zodat er dus geen sprake hoeft te zijn van „bezit" in de zin van bovengenoemd artikel 17. Aangezien overtreding van het in deze laatste bepaling vervatte verbod strafrechtelijk wordt vervolgd (zie artikelen 44 e.v. van deze wet), en dus niet ruim mag worden uitgelegd, acht de Commissie het twijfelachtig dat een rechter genoemd verbod zodanig zal uitleggen dat het ook het enkele rapen van eieren omvat.

58. Aangaande artikel 6, sub d, van het verdrag van Bern, antwoordt de Commissie in de eerste plaats, dat artikel 20 van de wet van 11 augustus 1982 [19] bepaalt dat dieren

17 — Zie de in voetnoot 7 aangehaalde rechtspraak.

18 — In de oorspronkelijke tekst gecursiveerd.

19 — Dat bepaalt dat „planten en dieren die door goedgekeurde en gepubliceerde internationale verdragen worden beschermd, slechts mogen worden gekocht, ingevoerd, te koop aangeboden, uitgevoerd of in bezit gehouden krachtens de in deze verdragen neergelegde bepalingen".

die door in Luxemburg goedgekeurde en gepubliceerde internationale verdragen worden beschermd, slechts „in bezit" mogen worden gehouden krachtens de in deze verdragen neergelegde bepalingen. In de tweede plaats stelt zij dat voornoemd artikel 6 enkel van toepassing is op de in bijlage II bij dat verdrag opgesomde soorten. In deze bijlage ontbreken evenwel sommige van de soorten die bedoeld zijn in bijlage IV, letter a, bij de richtlijn, waarnaar het betrokken artikel 12 verwijst.

59. Ten slotte moet erop worden gewezen dat artikel 20 van de wet van 11 augustus 1982 hoe dan ook dubbelzinnig blijft. Enerzijds komt hierin namelijk, zoals reeds uiteengezet met betrekking tot artikel 17 van deze wet, niet het begrip „rapen" voor, aangezien enkel wordt gerefereerd aan „bezit" of „houden", en anderzijds heeft dit artikel enkel betrekking op het houden van „dieren", zonder melding te maken van eieren en zonder toevoeging van de woorden „ongeacht het ontwikkelingsstadium waarin zij zich bevinden".

c) Artikel 12, lid 2

60. De Commissie klaagt eveneens over de ontoereikende uitvoering van artikel 12, lid 2, van de richtlijn, aangezien het Luxemburgse recht geen verbod kent op het ruilen en het in ruil aanbieden van aan de natuur onttrokken specimens. Bovendien heeft het begrip „specimen" in artikel 12, lid 2, dat in artikel 1, sub m, van de richtlijn gedefinieerd wordt, een ruimere strekking dan het in het Luxemburgse recht gehanteerde begrip „dier".

61. Tijdens de precontentieuze fase van de procedure heeft de verwerende regering aangevoerd dat het „ruilen" en het „in ruil aanbieden" van specimens binnen de werkingssfeer van artikel 17 van de wet van 11 augustus 1982 vallen, aangezien dit artikel het „bezit" verbiedt, en het duidelijk is dat men datgene wat men niet kan bezitten ook niet kan ruilen. Aangaande verzoeksters tweede grief hebben de Luxemburgse autoriteiten opgemerkt dat artikel 15 van de wet voorziet in het aanwijzen bij groothertogelijk reglement van „planten en zeldzame wilde dieren die met uitsterving worden bedreigd of die een belangrijke factor vormen voor het natuurlijk evenwicht" (zie het in voetnoot 11 aangehaalde groothertogelijk reglement van 8 april 1986). Bovendien krijgt het begrip „dier" in artikel 20 van de wet van 11 augustus 1982 (dat ik in punt 58 reeds besprak) een ruimere betekenis dan in het nationale recht, aangezien het bepaalt dat „planten en dieren die door goedgekeurde en gepubliceerde internationale verdragen worden beschermd, slechts mogen worden gekocht, ingevoerd, te koop aangeboden, uitgevoerd of in bezit gehouden krachtens de in deze verdragen neergelegde bepalingen".

62. Ik kan deze argumenten van de Luxemburgse regering niet onderschrijven, om de volgende, ook reeds door de Commissie in haar verzoekschrift aangegeven redenen. In

de eerste plaats is het, gezien het strafrechtelijk karakter van de wet van 11 augustus 1982, uitgesloten dat een rechter het verbod van artikel 17 zo ruim zal uitleggen, dat begrip „bezit" tevens het „ruilen" en „in ruil aanbieden" omvat. Bovendien verbiedt het huidige Luxemburgse recht niet het optreden van een persoon die handelend als tussenpersoon voor degene die een beschermend specimen in bezit heeft, een dergelijk specimen ruilt of in ruil aanbiedt.

63. Aangaande het verschil in betekenis tussen de begrippen „specimen" en „dier" moet om te beginnen worden opgemerkt dat de Luxemburgse autoriteiten, zich beroepend op artikel 20 van de wet van 11 augustus 1982, niet aangeven welk internationaal verdrag in casu van toepassing zou zijn. Indien dit — en alles wijst hierop — het verdrag van Bern is, moet worden vastgesteld dat artikel 6, sub e, van dit verdrag, welke bepaling het dichtst aansluit bij artikel 12, lid 2, van de richtlijn, het bezit van en de handel in de in bijlage II genoemde dieren verbiedt, „voorzover dit de werkzaamheid van dit artikel bevordert". Dit wijst erop, dat de toepassing van deze bepaling een later optreden van de nationale autoriteiten vergt. Voorzover de Commissie weet, heeft het Groothertogdom Luxemburg echter geen nadere uitvoeringsmaatregel genomen (afgezien van voornoemd artikel 20, dat evenwel omtrent de hier aan de orde zijnde vraag niets bepaalt). Daarnaast moet, zoals de Commissie opmerkt, worden bedacht dat bijlage II bij het betrokken verdrag een lijst van beschermde soorten bevat, waarop bepaalde soorten ontbreken die wel voorkomen in bijlage IV, letter a, bij de richtlijn, waarnaar artikel 12 verwijst.

64. Bovendien heeft de Commissie terecht erop gewezen dat de Luxemburgse autoriteiten niet hebben aangetoond dat het begrip „dier" in het nationaal recht mede omvat „elk dier of elke plant, levend of dood, van de in de bijlagen IV en V genoemde soorten, elk deel van een dier of plant van deze soorten of elk daaruit verkregen product, alsmede alle andere goederen, voorzover uit een begeleidend document, de verpakking, een merk of etiket, of uit andere omstandigheden blijkt dat het gaat om delen van dieren of planten van deze soorten of daaruit verkregen producten", zoals bepaald in artikel 1, sub m, van de richtlijn, waarin een definitie wordt gegeven van het begrip „specimen".

65. Over de verwijzing door de Luxemburgse autoriteiten naar artikel 15 van de wet van 11 augustus 1982 en het bijbehorende groothertogelijk reglement van 8 april 1986 tenslotte, merk ik slechts op dat de werkingssfeer van deze regelingen kennelijk niet „elk deel van een dier of [...] elk daaruit verkregen product", in de zin van artikel 1, sub m, van de richtlijn omvat, en dat op de lijst van diersoorten in het groothertogelijk reglement bepaalde soorten ontbreken die wel in bijlage IV, letter a, van de richtlijn worden genoemd.

d) Artikel 12, lid 4

66. In antwoord op de op dit punt door de Commissie aangevoerde grief hebben de

Luxemburgse autoriteiten erkend dat zij artikel 12, lid 4, dat voorziet in de instelling van een systeem van toezicht op het bij toeval vangen en doden van de diersoorten die worden genoemd in bijlage IV, letter a, niet hebben uitgevoerd.

67. Derhalve ben ik van mening dat alle door de Commissie aangevoerde grieven inzake de ontoereikende en/of onvolledige uitvoering van artikel 12 gegrond zijn.

7) Artikel 13 van de richtlijn

a) Artikel 13, lid 1, sub b, van de richtlijn

68. De Commissie betoogt dat artikel 13, lid 1, sub b, van de richtlijn niet correct is uitgevoerd, aangezien het Luxemburgse recht enerzijds geen verbod kent op het in bezit hebben, ruilen en te koop of in ruil aanbieden van de in de bijlagen IV, letter b, en II, letter b, bij de richtlijn genoemde specimens van plantensoorten, en anderzijds niet verzekert dat de verbodsbepalingen van dat artikel van toepassing zijn op de in deze bijlagen genoemde niet-inheemse soorten.

69. In hun antwoord op de aanmaningsbrief antwoordden de Luxemburgse autoriteiten dat de betrokken bepaling was uitgevoerd door artikel 16 van de wet van 11 augustus 1982, dat een verbod stelt op de verkoop van deze specimens, en door artikel 5 van het verdrag van Bern, dat een verbod stelt op het bezit ervan. Ook verklaarden zij dat de toepassing van het verbod op de in artikel 13, lid 1, sub b, genoemde activiteiten op alle in de bijlagen IV, letter b, en II, letter b, bij de richtlijn vermelde plantensoorten voortvloeit uit de wet van 11 augustus 1982, en met name uit artikel 15 ervan — dat niet uitsluit dat niet-inheemse soorten behoren tot de beschermde planten die het voorwerp zijn van de indeling in het groothertogelijk reglement van 19 augustus 1989 [20], dat dus enkel hoeft te worden aangevuld — alsmede uit voornoemd artikel 20 dat, doordat het verwijst naar internationale verdragen, het begrip „plant" een ruimere strekking geeft dan die welke het in het nationale recht heeft.

70. Ook deze argumenten van de Luxemburgse regering zijn niet overtuigend, zoals de Commissie heeft uiteengezet.

71. In de eerste plaats moet worden vastgesteld dat artikel 16 van de wet van 11 augustus 1982 weliswaar de verkoop verbiedt, maar niet het in bezit hebben, het ruilen en het te koop of in ruil aanbieden.

20 — Reglement betreffende de volledige en gedeeltelijke bescherming van bepaalde in het wild levende plantensoorten (Mémorial A 1989, blz. 1103; hierna: „groothertogelijk reglement van 19 augustus 1989").

Wat het in bezit hebben betreft, voldoet artikel 5 van het verdrag van Bern niet geheel aan de richtlijn, aangezien dit artikel het in bezit hebben verbiedt „voorzover dit nodig is" en dus voor zijn toepassing een later optreden van de betrokken contractpartij vereist.[21] Een dergelijk optreden heeft volgens de Commissie in casu niet plaatsgevonden (zie artikel 20, reeds aangehaald, van de wet van 11 augustus 1982, dat hieromtrent niets bepaalt). Voorts merkte de Commissie op, dat ook met bovengenoemd artikel 5 geen uitvoering wordt gegeven aan artikel 13, lid 1, sub b, aangezien het verwijst naar bijlage I van het verdrag van Bern, waarin bepaalde plantensoorten ontbreken die wel voorkomen in bijlage IV, letter b, bij de richtlijn.

72. Wat de bescherming van de in de bijlagen IV, letter b, en II, letter b, bij de richtlijn genoemde niet-inheemse soorten betreft, herhaalt de Commissie haar opmerking aangaande artikel 12 van de richtlijn, te weten dat bij de verwijzing naar artikel 20 van de wet van 11 augustus 1982 niet is aangegeven welk internationaal verdrag in casu van toepassing zou zijn. Niettemin lijkt ook hier artikel 5 van het verdrag van Bern de bepaling te zijn die het dichtst aansluit bij artikel 13, lid 1, sub b. Evenwel moet, zoals de Commissie betoogt, op grond van dezelfde overwegingen als in het vorige punt worden vastgesteld, dat ook dit artikel het verbod op het in bezit hebben van beschermde plantensoorten niet op correcte wijze uitvoert.

21 — Zoals hiervoor in punt 63 ook werd gesteld ten aanzien van artikel 6, sub e, van het verdrag van Bern.

73. Ten slotte merk ik op, dat het argument dat artikel 15 van de wet van 11 augustus 1982 de door de richtlijn beoogde bescherming uitbreidt tot de in de reeds aangehaalde bijlagen bij de richtlijn genoemde niet-inheemse soorten, kennelijk ongegrond is, aangezien de verwerende regering zelf heeft erkend dat het ter uitvoering van deze bepaling vastgestelde groothertogelijk reglement van 19 augustus 1989 nog moest worden aangevuld. Noch uit de door de Luxemburgse autoriteiten in hun antwoord op het met redenen omkleed advies verstrekte elementen, noch uit hun verweerschrift blijkt dat dit reglement werd aangevuld.

b) Artikel 13, lid 2, van de richtlijn

74. De Commissie komt op tegen de onvolledige uitvoering van artikel 13, lid 2, aangezien het begrip „plant" in het nationaal recht een beperktere betekenis heeft dan het begrip „specimen" in artikel 1, sub m, van de richtlijn. In hun antwoord op de aanmaningsbrief verklaarden de Luxemburgse autoriteiten dat aan artikel 13, lid 2, uitvoering was gegeven door middel van artikel 16 van de wet van 11 augustus 1982, dat uitdrukkelijk ook „delen van [...] planten" omvat.

75. Naar mijn mening betwijfelt de Commissie terecht, of de uitdrukking „deel van

een [...] plant" mede omvat „elk deel van een [...] plant of elk daaruit verkregen product, alsmede alle andere goederen, voorzover uit een begeleidend document, de verpakking, een merk of etiket, of uit andere omstandigheden blijkt dat het gaat om delen van [...] planten van deze soorten of daaruit verkregen producten van deze soorten" [artikel 1, sub m].

76. Derhalve acht ik de grieven van de Commissie inzake artikel 13 van de richtlijn gegrond.

8) Artikel 14 van de richtlijn

77. Ingevolge artikel 14 van de richtlijn treffen de lidstaten, indien zij zulks met het oog op het in artikel 11 bedoelde toezicht nodig achten, de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat het aan de natuur onttrekken en de exploitatie van specimens van de in bijlage V genoemde wilde dier- en plantensoorten verenigbaar zijn met het behoud van die soorten in een gunstige staat van instandhouding. Dergelijke maatregelen kunnen indien nodig ook het voortzetten van het in artikel 11 bedoelde toezicht inhouden.

78. De Commissie beklemtoont dat artikel 14 niet als een facultatieve bepaling, maar als een onvoorwaardelijke verplichting tot toezicht op de beschermde soorten moet worden beschouwd, waarbij tevens alle nodige maatregelen moeten worden genomen om een gunstige staat van instandhouding te garanderen, wanneer de bevoegde autoriteiten dit noodzakelijk achten. Het Luxemburgse recht bevat echter, zoals de groothertogelijke autoriteiten zelf hebben erkend, geen maatregelen die de eerbiediging van deze verplichting kunnen garanderen.

79. Mijns inziens heeft de Commissie zich weinig moeite getroost om haar stelling aangaande het niet-facultatieve karakter van de betrokken bepaling te onderbouwen, en ik zie eerlijk gezegd niet hoe de tekst van de bepaling deze stelling zou kunnen bevestigen, aangezien de verplichting tot het treffen van de litigieuze maatregelen veronderstelt dat de betrokken lidstaat een eigen beoordeling heeft gemaakt van de noodzaak om dergelijke wetgeving vast te stellen. Al gaat het hierbij niet om een volkomen vrije en onaantastbare beoordeling — zij is immers gericht op de doelstellingen van de artikelen 11 en 14 van de richtlijn — het betekent in ieder geval dat de lidstaat een beoordelingsvrijheid behoudt, die weliswaar inhoudelijk kan worden aangevochten, maar in beginsel niet kan worden ontkend. Ik kan de kritiek dienaangaande van de Commissie op de verwerende regering dan ook niet delen. Uit het antwoord op de aanmaningsbrief blijkt evenwel, dat de Luxemburgse autoriteiten niet op deze kritiek zijn ingegaan en hebben toegegeven artikel 14 van de richtlijn en de daarin genoemde bijlage V niet te hebben uitgevoerd. Op grond van hetgeen ik reeds zei over de objectieve aard

van de procedure van artikel 226 EG, blijf ik echter van mening dat de onderhavige grief ongegrond is.

9) Artikel 15 van de richtlijn

80. Zoals gezegd, bepaalt dit artikel, dat de lidstaten in de in deze bepaling genoemde gevallen alle niet-selectieve middelen voor het vangen of doden, die de plaatselijke verdwijning of ernstige verstoring van de rust van de populaties van beschermde soorten tot gevolg kunnen hebben, verbieden. Nochtans is de Commissie, na erop te hebben gewezen dat de Luxemburgse autoriteiten gebruik wilden maken van de afwijkingsregeling van artikel 16 en erkend hadden dat zij artikel 15 moesten uitvoeren (zie punt 12), van mening dat het Groothertogdom Luxemburg niet de voor een correcte en volledige uitvoering van deze bepaling en de daarop betrekking hebbende bijlage VI benodigde maatregelen heeft getroffen, aangezien geen van de meegedeelde maatregelen tot dit resultaat kan leiden.

81. In hun antwoord op de aanmaningsbrief hebben de betrokken autoriteiten aangevoerd dat de uitvoering is gerealiseerd door middel van de volgende maatregelen: de loi ratifiant la convention de Berne (wet tot ratificatie van het verdrag van Bern), de loi sur la chasse (jachtwet) van 19 mei 1885[22], zoals gewijzigd[23] (hierna: „jachtwet"), en besluit M(96)8 van het comité van ministers van de Benelux Economische Unie van 2 oktober 1996 betreffende de jacht en de vogelbescherming (hierna: „besluit van 2 oktober 1996"). Voorts kondigden zij de spoedige opheffing aan van het arrêté grand-ducal du 10 mars 1959 ayant pour objet la destruction des animaux malfaisants et nuisibles (groothertogelijk besluit van 10 maart 1959 inzake de vernietiging van kwaadaardige en schadelijke dieren; hierna: „groothertogelijk besluit"), tegelijk met de vaststelling van een reglement ter uitvoering van de richtlijn, betreffende de te nemen maatregelen ten aanzien van bepaalde knaagdieren die schade kunnen berokkenen aan privé-eigendommen en aan wilde fauna die met uitsterving wordt bedreigd.

82. De Commissie betwijfelt evenwel of deze maatregelen een correcte uitvoering van het aan de orde zijnde artikel van de richtlijn kunnen garanderen.

83. Aangaande het verdrag van Bern stelt verzoekster enerzijds dat de bijlagen II en III, waarnaar wordt verwezen door artikel 8 van dit verdrag, dat artikel 15 van de richtlijn het dichtst benadert, niet overeenstemmen met de bijlagen V en VI waarnaar deze laatste bepaling verwijst, en anderzijds dat bijlage IV bij het verdrag van Bern niet alle middelen voor het vangen en het doden en niet alle vervoermiddelen die worden

22 — Mémorial A 1885, blz. 509.

23 — Zie de geconsolideerde tekst van de wet in de Code de l'environnement, 1997, deel I, blz. 3.

genoemd in bijlage VI omvat (zo verbiedt het verdrag van Bern bijvoorbeeld niet het gebruik van kruisbogen en van andere luchtvaartuigen dan vliegtuigen, zoals helikopters).

84. Het besluit van 2 oktober 1996 verbiedt weliswaar het gebruik van kruisbogen en wellicht ook van luchtvaartuigen in het algemeen, maar beperkt zich tot het uitoefenen van de jacht. Het bevat dus geen regeling met betrekking tot het vernietigen in het algemeen, in de zin van de richtlijn. Ingevolge artikel 4, sub b, van dit besluit was elke betrokken regering in ieder geval verplicht om binnen een jaar na de ondertekening ervan de nodige maatregelen ter uitvoering van het besluit te treffen. Voorzover de Commissie weet, heeft het Groothertogdom Luxemburg deze maatregelen echter niet getroffen.

85. Aangaande de jachtwet, die met name van belang is voor twee in het wild levende diersoorten die worden genoemd in bijlage V, sub a, van de richtlijn[24] en waarvoor bijgevolg de bepalingen van artikel 15 (dat naar deze bijlage verwijst) en bijlage VI gelden, stelt de Commissie dat artikel 13 van deze wet weliswaar de korte en lange jacht toestaat en alle andere jachtmethoden, inclusief die waarbij gebruik wordt gemaakt van motorvoertuigen, verbiedt, doch geen uitdrukkelijk verbod stelt op het gebruik van vliegtuigen, en dat, hoewel mag worden aangenomen dat deze onder het begrip „motorvoertuigen" vallen, de rechtszekerheid die de regeling ter uitvoering van een richtlijn als de onderhavige (zie punt 35) moet karakteriseren, verlangt dat deze een uitdrukkelijke en eenduidige verwijzing naar vliegtuigen bevat.

86. Het groothertogelijk besluit ten slotte, staat het vernietigen toe van de marter en de bunzing door uitroken van de holen of door middel van vallen, doch vermeldt niet dat hierbij alleen selectieve methoden in de zin van artikel 15 en bijlage VI van de richtlijn zijn toegestaan. Dit besluit kan volgens de Commissie ook niet worden gerechtvaardigd met een beroep op artikel 16 van de richtlijn, aangezien het in strijd is met het bepaalde in artikel 15. Voorts hebben de Luxemburgse autoriteiten in hun antwoord op de aanmaningsbrief toegegeven dat het besluit moest worden opgeheven of gewijzigd teneinde het in overeenstemming te brengen met de richtlijn. Voorzover de Commissie bekend, is dit niet gebeurd.

87. Derhalve acht ik de op artikel 15 van de richtlijn betrekking hebbende grief, hoewel hij in sommige opzichten te formeel of zelfs overtrokken lijkt, gegrond.

24 — Het betreft de marter (Martes martes) en de bunzing (Mustela putorius).

10) Artikel 16, lid 1, van de richtlijn

88. De Commissie bekritiseert eveneens de omzetting in Luxemburgs recht van artikel 16, lid 1, van de richtlijn.

89. In hun antwoord op de aanmaningsbrief hebben de Luxemburgse autoriteiten aangevoerd dat de uitvoering van deze bepaling, althans gedeeltelijk, wordt gegarandeerd door artikel 26 van de wet van 11 augustus 1982, volgens hetwelk „de bevoegde minister voor een wetenschappelijk doel of een doel van algemeen belang afwijkingen van de artikelen 13 tot en met 18 van deze wet kan toestaan", en door de wet tot goedkeuring van het verdrag van Bern, waarvan artikel 9 overeenstemt met artikel 16, lid 1, van de richtlijn.

90. Ik deel het door de Commissie in haar verzoekschrift in dit verband uiteengezette standpunt, dat de uitvoering onvolledig en niet correct is. Allereerst zijn de afwijkingen die krachtens artikel 26 van de wet van 11 augustus 1982 door de administratie kunnen worden toegestaan, niet onderworpen aan de voorwaarde dat een andere aanvaardbare oplossing ontbreekt, zoals dit door de richtlijn wordt vereist.

91. Verder betoogt de Commissie dat artikel 9 van het verdrag van Bern weliswaar aangeeft onder welke voorwaarden de contractpartijen kunnen afwijken van de artikelen 4 tot en met 7 van het verdrag, alsmede van het verbod op het gebruik van de middelen voor het vangen en het doden die onder artikel 8 van het verdrag vallen, doch dat de bepalingen van dit verdrag geen beschermingsniveau bieden dat gelijkwaardig is aan dat van de bepalingen van de richtlijn, en dat voornoemd artikel 9, lid 1, vijfde streepje [dat in grote lijnen overeenstemt met artikel 16, lid 1, sub e, van de richtlijn] niet vereist dat van de door de afwijkingsregeling betrokken specimens slechts een beperkt, „door de bevoegde nationale instanties vastgesteld" aantal mag worden onttrokken of in bezit gehouden.

92. Deze overwegingen lijken mij gegrond. Ik acht met name van belang het feit dat bovengenoemde bepalingen van artikel 9 van het verdrag van Bern geen beschermingsniveau bieden dat gelijkwaardig is aan dat van de richtlijn[25], waardoor het gevaar bestaat dat de bevoegde nationale instanties, wanneer een bepaalde handeling wel door de richtlijn, maar niet door het verdrag wordt verboden, ervan afzien hun toevlucht te nemen tot artikel 9.

93. Aangezien het Groothertogdom Luxemburg bij het verstrijken van de in

25 — Zoals ik dit heb beschreven in mijn analyse van de middelen inzake de artikelen 12, 13 en 15 van de richtlijn, die, voorzover hier van belang, overeenstemmen met respectievelijk de artikelen 6, 5 en 8 van het verdrag van Bern, waarnaar bovengenoemd artikel 9 verwijst.

het met redenen omkleed advies gestelde termijn (en trouwens ook daarna) geen nieuwe uitvoeringsmaatregelen heeft genomen, naast die waarover ik reeds sprak, moet het middel inzake schending van artikel 16, lid 1, van de richtlijn worden aanvaard.

11) Artikel 22, sub b en c, van de richtlijn

94. Op de in de aanmaningsbrief door de Commissie geformuleerde grief aangaande de niet-correcte uitvoering van artikel 22, sub b, van de richtlijn hebben de Luxemburgse autoriteiten geantwoord dat deze uitvoering wordt gegarandeerd door artikel 25 van de wet van 11 augustus 1982, dat een verbod instelt op het in het wild introduceren van niet-inheemse vogelsoorten, behoudens met toestemming van de minister, aan welke toestemming passende voorwaarden kunnen worden verbonden. Hierbij moet evenwel met de Commissie worden vastgesteld dat voornoemd artikel 25 de ministeriële toestemming niet afhankelijk stelt van de in de richtlijn neergelegde voorwaarden (bijvoorbeeld de voorwaarde dat deze toestemming zodanig wordt verleend dat daardoor geen schade wordt toegebracht aan de natuurlijke habitats), zodat het geen getrouwe uitvoering van de richtlijn vormt.

95. Verder betoogden de Luxemburgse autoriteiten dat de uitvoering van artikel 22, sub c, van de richtlijn, dat het bevorderen van bevolkingseducatie en algemene voorlichting beoogt, wordt gegarandeerd door artikel 3, lid 3, van het reeds aangehaalde verdrag van Bern [dat overeenkomt met artikel 22, sub c, van de richtlijn], door het verdrag van Rio de Janeiro van 5 juni 1992 inzake biologische diversiteit[26] (zie artikel 13, dat handelt over voorlichting en bewustmaking van het publiek), alsmede door de wet van 10 augustus 1992, die de vrije toegang tot milieu-informatie regelt.

96. Na te hebben uiteengezet dat artikel 20 van de wet van 11 augustus 1982 geen betrekking heeft op de thema's voorlichting en informatie en dat de wet van 10 augustus 1992 geen bepaling bevat die een actieve voorlichting van het publiek regelt, geeft de Commissie toe dat artikel 3, lid 3, van het verdrag van Bern en artikel 13 van het verdrag van Rio de Janeiro inzake biologische diversiteit de richtlijn in beginsel op bevredigende wijze uitvoeren.[27] Zij voert evenwel aan, dat het Groothertogdom

26 — Geratificeerd door het Groothertogdom Luxemburg bij wet van 4 maart 1994 (Mémorial A 1994, blz. 429), en krachtens artikel 36, lid 3, van het verdrag in deze staat in werking getreden op 7 augustus 1994 (Mémorial A 1994, blz. 1475).

27 — Artikel 3, lid 3, van het verdrag van Bern bepaalt: „De verdragsluitende partijen verbinden zich ertoe om de voorlichting en de verspreiding van algemene informatie betreffende de noodzaak tot het instandhouden van de in het wild voorkomende dier- en plantensoorten en hun leefmilieus te bevorderen". Artikel 13 van het verdrag van Rio de Janeiro bepaalt: „De verdragsluitende partijen dienen: a) het besef van het belang van het behoud van de biologische diversiteit, en de daartoe benodigde maatregelen, alsook het propageren daarvan via de media en het opnemen van deze thema's in de onderwijsprogramma's te bevorderen en te stimuleren en b) samen te werken, indien passend, met andere staten en internationale organisaties bij het ontwikkelen van voorlichtings- en bewustmakingsprogramma's met betrekking tot het behoud en het duurzame gebruik van de biologische diversiteit".

Luxemburg had moeten bewijzen — hetgeen niet is gebeurd — dat zijn rechtsorde het beginsel van de rechtstreekse werking van zogenaamde „self-executing" bepalingen van regelmatig goedgekeurde en gepubliceerde internationale verdragen kent.

97. Ik kan dit laatste argument van de Commissie echter niet volgen. Zonder te blijven stilstaan bij de verschillende beginselen en praktijken die de lidstaten op dit gebied volgen, kan met betrekking tot Luxemburg worden vastgesteld dat internationale verdragen, zodra zij zijn geratificeerd en bekendgemaakt, volledig effect sorteren in de rechtsorde van deze staat. Vervolgens kan de vraag rijzen of de inhoud van een bepaalde verdragsbepaling voldoende volledig is om onmiddellijk een dergelijk effect te sorteren, of dat nadere uitvoeringsmaatregelen nodig zijn. Dit probleem is hier evenwel niet aan de orde, aangezien de formulering van artikel 3, lid 3 van het verdrag van Bern nagenoeg identiek is aan de tekst van artikel 22, sub c, van de richtlijn, en dezelfde vraag dus ook met betrekking tot deze laatste bepaling zou rijzen. Derhalve komt het mij voor, dat met de toepassing in de Luxemburgse rechtsorde van de bepaling waarbij het verdrag van Bern wordt uitgevoerd, aan de door de richtlijn opgelegde verplichting wordt voldaan, en dat de kritiek van de Commissie op dit punt moet worden verworpen.

12) Artikel 23, lid 2, van de richtlijn

98. Ten slotte betoogt de Commissie dat er sprake is van schending van artikel 23, lid 2, van de richtlijn, aangezien de uitvoeringsmaatregelen die het Groothertogdom Luxemburg na de inwerkingtreding van de richtlijn heeft vastgesteld en aan de Commissie heeft meegedeeld, niet naar de richtlijn verwijzen of bij hun bekendmaking geen verwijzing daarnaar bevatten. In hun antwoord op de aanmaningsbrief hebben de Luxemburgse autoriteiten opgemerkt dat het toekomstige sectorplan waarin de wet van 21 mei 1999 voorziet (zie punten 21 en 17), zich hoofdzakelijk bezighoudt met de richtlijnen 92/43 en 79/409, en dat een lijst van alle nationale maatregelen tot uitvoering van de richtlijn in het *Mémorial*, het staatsblad van het Groothertogdom Luxemburg, zal worden bekendgemaakt.

99. Hoewel de Commissie in het met redenen omkleed advies heeft verklaard dat bekendmaking van een dergelijke lijst in het *Mémorial*, vergezeld van een verwijzing naar de richtlijn, de inadequate uitvoering van artikel 23, lid 2, had kunnen helen, heeft zij echter aangegeven dat deze

bekendmaking naar haar weten niet heeft plaatsgevonden.

100. Naar mijn mening lijdt het geen twijfel dat het Groothertogdom Luxemburg ook de uit artikel 23, lid 2, van de richtlijn voortvloeiende verplichtingen niet is nagekomen.

13) Het verzoek tot schorsing van de procedure

101. Zoals reeds vermeld (zie punt 18), heeft de verwerende regering niet alleen geconcludeerd tot verwerping van het beroep van de Commissie, maar tevens het Hof verzocht de onderhavige procedure te schorsen in afwachting van een eventuele afstand van instantie door verzoekster. Dit verzoek wordt gemotiveerd door het feit dat, zodra het Luxemburgs parlement het in punt 18 genoemde wetsontwerp ter uitvoering van de richtlijn goedkeurt, de onderhavige procedure zonder voorwerp geraakt. Aangezien de Commissie geen conclusie van repliek heeft genomen (en er ook geen terechtzitting heeft plaatsgevonden), is haar standpunt aangaande dit schorsingsverzoek onbekend.

102. Mijns inziens kan dit verzoek niet worden toegewezen, aangezien het Reglement voor de procesvoering niet voorziet in een schorsing, in afwachting van een eventuele afstand van instantie door de Commissie, van een beroep wegens niet-nakoming van het gemeenschapsrecht door een lidstaat. Zelfs indien het wetsontwerp uiteindelijk door het Luxemburgse parlement zou worden goedgekeurd, dan nog zou het onderhavige beroep in elk geval niet zonder voorwerp geraken, aangezien, zoals bekend, met betrekking tot op artikel 226 EG gebaseerde beroepen de vraag of verplichtingen niet zijn nagekomen, moet worden beoordeeld naar de situatie aan het eind van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn. [28]

III — Kosten

103. Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien de Commissie een dergelijke vordering heeft ingesteld, en gelet op hetgeen ik zojuist heb gezegd over de uitkomst van dit beroep in zijn geheel, ben ik van mening dat deze vordering moet worden toegewezen.

28 — Zie onder meer arrest van 16 oktober 2001, Commissie/Griekenland (C-396/99 en C-397/99, Jurispr. blz. I-7577, punt 31).

IV — Conclusie

104. Mitsdien geef ik het Hof in overweging:

1) vast te stellen dat het Groothertogdom Luxemburg, door de artikelen 1, 4, lid 5, 5, lid 4, 6, 7, 12, lid 1, sub b en c, en leden 2 en 4, 13, leden 1, sub b, en 2, 15, 16, lid 1, 22, sub b, en 23, lid 2, alsmede de bijbehorende bijlagen I, II, IV, V en VI van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, niet volledig en correct uit te voeren, de krachtens deze richtlijn en artikel 249, derde alinea, EG op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen;

2) het beroep voor het overige te verwerpen.

3) het Groothertogdom Luxemburg te verwijzen in de kosten.