FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT ANTONIO TIZZANO

föredraget den 29 januari 2002 [1]

1. Genom förevarande talan, som väcktes den 14 februari 2001 jämlikt artikel 226 EG, har Europeiska gemenskapernas kommission hemställt att EG-domstolen skall fastställa att Storhertigdömet Luxemburg har underlåtit att på ett fullständigt och korrekt sätt införliva ett antal bestämmelser i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (EGT L 206, s. 7, svensk specialutgåva, område 15, volym 11, s. 114, nedan kallat direktivet).

I — Tillämpliga bestämmelser

A — *De relevanta gemenskapsrättsliga bestämmelserna*

2. I artikel 1 i direktivet föreskrivs följande:

"I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

a) Bevarande: de åtgärder som är nödvändiga för att bibehålla eller återställa en gynnsam status enligt definitionen i e och i hos livsmiljöer och för populationer av arter av vilda djur och växter.

b) Livsmiljöer: land- eller vattenområden som kännetecknas av särskilda geografiska, abiotiska och biotiska egenskaper, oavsett om de är naturliga eller delvis naturliga.

c) Livsmiljötyper av gemenskapsintresse: livsmiljötyper som, inom det territorium som anges i artikel 2,

i) riskerar att försvinna inom sitt naturliga utbredningsområde, eller

ii) har ett litet naturligt utbredningsområde till följd av att de har minskat eller på grund av sin naturligt begränsade yta, eller

1 — Originalspråk: italienska.

iii) utgör tydliga exempel på egenskaper som är typiska för en eller flera av följande fem biogeografiska regioner: alpin region, atlantisk region, kontinentalregion, makaronesisk region och medelhavsregion.

Dessa livsmiljötyper finns förtecknade eller kan förtecknas i bilaga 1.

d) Prioriterade livsmiljötyper: livsmiljötyper som riskerar att försvinna från det område som anges i artikel 2 och för vilkas bevarande gemenskapen har ett särskilt ansvar med hänsyn till den andel av deras naturliga utbredningsområde som ligger inom det territorium som anges i artikel 2. Dessa prioriterade livsmiljötyper är markerade med en asterisk (*) i bilaga 1.

e) En livsmiljös bevarandestatus: summan av de faktorer som påverkar en livsmiljö och dess typiska arter och som på lång sikt kan påverka dess naturliga utbredning, struktur och funktion samt de typiska arternas överlevnad på lång sikt inom det territorium som anges i artikel 2.

En livsmiljös bevarandestatus anses 'gynnsam' när

— dess naturliga utbredningsområde och de ytor den täcker inom detta område är stabila eller ökande, och

— den särskilda struktur och de särskilda funktioner som är nödvändiga för att den skall kunna bibehållas på lång sikt finns, och sannolikt kommer att finnas under en överskådlig framtid, och

— bevarandestatusen hos dess typiska arter är gynnsam enligt definitionen i i.

f) Habitat: en miljö som kännetecknas av särskilda abiotiska och biotiska faktorer, och där en art lever under något av stadierna i sin biologiska cykel.

g) Arter av gemenskapsintresse: arter för vilka något av följande gäller inom det territorium som anges i artikel 2:

i) De är hotade, undantag görs dock för arter vilkas naturliga utbredningsområde är av marginell storlek i det territoriet och som inte är hotade eller sårbara inom den västra palearktiska regionen.

ii) De är sårbara, dvs. de anses sannolikt kunna övergå till kategorin hotade arter i en nära framtid, om de faktorer som orsakar hotet fortsätter att verka.

iii) De är sällsynta, dvs. de förekommer i små populationer som inte för närvarande är hotade eller sårbara men som riskerar att bli det. Dessa arter finns inom begränsade geografiska områden eller är glest spridda över en större yta.

iv) De är endemiska och kräver särskild uppmärksamhet på grund av den speciella karaktären hos sin livsmiljö eller de möjliga följder som exploatering av dem kan ha för deras livsmiljö eller för deras bevarandestatus. Dessa arter finns förtecknade eller kan komma att förtecknas i bilaga 2 och/eller bilaga 4 eller 5.

h) Prioriterade arter: de arter som avses i g i och för vilkas bevarande gemenskapen har ett särskilt ansvar med hänsyn till den andel av deras naturliga utbredningsområde som ligger inom det territorium som anges i artikel 2. Dessa prioriterade arter är markerade med en asterisk (*) i bilaga 2.6

i) En arts bevarandestatus: summan av de faktorer som påverkar den berörda arten och som på lång sikt kan påverka den naturliga utbredningen och mängden hos dess populationer inom det territorium som anges i artikel 2.

Bevarandestatusen anses 'gynnsam' när

— uppgifter om den berörda artens populationsutveckling visar att arten på lång sikt kommer att förbli en livskraftig del av sin livsmiljö,

— artens naturliga utbredningsområde varken minskar eller sannolikt kommer att minska inom en överskådlig framtid, och

— det finns, och sannolikt kommer att fortsätta att finnas, en tillräckligt stor livsmiljö för att artens populationer skall bibehållas på lång sikt.

j) Område: ett geografiskt bestämt område vars utbredning är tydligt avgränsad.

k) Område av gemenskapsintresse: ett område som, i den biogeografiska region eller de biogeografiska regioner det tillhör, väsentligt bidrar till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos någon av livsmiljöerna i bilaga 1 eller någon av arterna i bilaga 2, och som också kan bidra väsentligt till att det i artikel 3 nämnda nätet Natura 2000 blir sammanhängande, och som väsentligt bidrar till bibehållandet av den biologiska mångfalden inom den biogeografiska region eller de biogeografiska regioner som avses.

Vad gäller djurarter som är spridda över stora ytor skall områdena av gemenskapsintresse motsvara de platser inom dessa arters naturliga utbredningsområde som innehåller de fysiska eller biologiska faktorer som är avgörande för arternas liv och fortplantning.

l) Särskilt bevarandeområde: ett område av gemenskapsintresse som medlemsstaterna har utsett genom lagar och andra författningar eller genom avtal, och där nödvändiga åtgärder genomförs för att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöerna eller populationerna av de arter för vilka området utsetts.

m) Exemplar: varje djur eller planta, i levande eller dött tillstånd, av de arter som finns förtecknade i bilagorna 4 och 5, varje del eller derivat av dessa samt alla andra varor som att döma av ett åtföljande dokument, förpackningen, ett märke eller en etikett eller av någon annan omständighet verkar vara delar eller derivat av djur eller plantor av dessa arter.

n) Kommittén: den kommitté som inrättas i enlighet med artikel 20."

3. Enligt artikel 2.1 i direktivet är direktivets syfte följande:

"Att bidra till att säkerställa den biologiska mångfalden genom bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter i medlemsstaternas europeiska territorium som omfattas av fördraget."

I punkt 2 i samma bestämmelse stadgas följande:

"Åtgärder som vidtas i enlighet med detta direktiv skall syfta till att bibehålla eller återställa en gynnsam bevarandestatus hos livsmiljöer samt arter av vilda djur och växter av gemenskapsintresse."

4. I artikel 4 i direktivet fastläggs ett förfarande i flera steg för utväljandet av de områden på vilka man återfinner skyddade arter och skyddade miljöer i den mening som avses i direktivet. Först och främst skall varje medlemsstat föreslå en lista över sådana områden och ange vilka av de livsmiljötyper som anges i bilaga 1 och vilka på dess territorium inhemska arter i bilaga 2 som finns inom dessa områden. Listan skall överlämnas till kommissionen inom tre år efter anmälan av direktivet samtidigt med information om varje område (artikel 4.1). Med utgångspunkt i medlemsstaternas listor och på grundval av de kriterier som anges i bilaga 3, skall kommissionen i samförstånd med varje medlemsstat upprätta ett utkast till en lista över områden av gemenskapsintresse och därefter fastställa den slutliga listan på det sätt som föreskrivs i artikel 21 i direktivet (artikel 4.2). Detta skall äga rum inom sex år efter anmälan av direktivet (artikel 4.3). När ett område av gemen-

skapsintresse har valts ut på grundval av det beskrivna förfarandet, skall den berörda medlemsstaten så snart som möjligt och senast inom sex år utse området till särskilt bevarandeområde (nedan kallat SBO) (artikel 4.4). Sådana SBO:n kommer att utgöra nätet Natura 2000, det vill säga ett sammanhängande europeiskt ekologiskt nät av sådana områden (se artikel 3.1 i direktivet). I artikel 4.5 föreskrivs slutligen att "så snart ett område har förts upp på den lista som avses i punkt 2 tredje stycket skall det omfattas av bestämmelserna i artikel 6.2—4".

överlämna ett förslag angående valet av området i fråga till område av gemenskapsintresse.

3. Rådet skall fatta ett enhälligt beslut inom tre månader från det att förslaget har mottagits.

4. Under samrådsperioden och i avvaktan på rådets beslut skall det berörda området omfattas av bestämmelserna i artikel 6.2."

5. Enligt artikel 5 i direktivet gäller följande:

6. I artikel 6 i direktivet föreskrivs följande.

"1. I undantagsfall, om kommissionen konstaterar att ett område där det finns en prioriterad livsmiljötyp eller en prioriterad art saknas på en nationell lista enligt artikel 4.1, och kommissionen på grundval av relevant och tillförlitlig vetenskaplig information anser detta område vara oundgängligt för bibehållandet av den prioriterade livsmiljötypen eller för den prioriterade artens överlevnad, skall ett bilateralt samrådsförfarande inledas mellan den berörda medlemsstaten och kommissionen, i syfte att jämföra de vetenskapliga data som parterna har använt.

"1. För de särskilda bevarandeområdena skall medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för bevarande, vilket om så krävs innefattar utarbetande av lämpliga skötsel- och förvaltningsplaner särskilt för områdena eller integrerade i andra utvecklingsplaner, samt lämpliga lagar och andra författningar eller avtal, som motsvarar de ekologiska behoven hos de livsmiljötyper i bilaga 1 och de arter i bilaga 2 som finns i områdena.

2. Om oenighet fortfarande råder efter utgången av en samrådsperiod på högst sex månader, skall kommissionen till rådet

2. Medlemsstaterna skall i de särskilda bevarandeområdena vidta lämpliga åtgärder för att förhindra försämring av livs-

miljöerna och habitaten för arterna samt störningar av de arter för vilka områdena har utsetts, om sådana störningar kan ha betydande konsekvenser för målen med detta direktiv.

3. Alla planer eller projekt som inte direkt hänger samman med eller är nödvändiga för skötseln och förvaltningen av ett område, men som enskilt eller i kombination med andra planer eller projekt kan påverka området på ett betydande sätt, skall på lämpligt sätt bedömas med avseende på konsekvenserna för målsättningen vad gäller bevarandet av området. Med ledning av slutsatserna från bedömningen av konsekvenserna för området och om inte annat följer av punkt 4, skall de behöriga nationella myndigheterna godkänna planen eller projektet först efter att ha försäkrat sig om att det berörda området inte kommer att ta skada och, om detta är lämpligt, efter att ha hört allmänhetens åsikt.

4. Om en plan eller ett projekt, på grund av att alternativa lösningar saknas, trots en negativ bedömning av konsekvenserna för området måste genomföras av tvingande orsaker som har ett väsentligt allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär, skall medlemsstaten vidta alla nödvändiga kompensationsåtgärder för att säkerställa att Natura 2000 totalt sett förblir sammanhängande. Medlemsstaten skall underrätta kommissionen om de kompensationsåtgärder som vidtagits. Om det berörda området innehåller en prioriterad livsmiljötyp eller en prioriterad art, är de enda faktorer som får beaktas sådana som berör människors hälsa eller den allmänna säkerheten, betydelsefulla konsekvenser för miljön eller, efter ett yttrande från kommissionen, andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse."

7. Enligt artikel 7 i direktivet gäller följande:

"Förpliktelser som uppstår till följd av artikel 6.2—4 i detta direktiv skall ersätta alla förpliktelser som uppstår till följd av artikel 4.4 första meningen i direktiv 79/409/EEG vad gäller områden som klassificerats i enlighet med artikel 4.1 eller som på samma sätt erkänts i enlighet med artikel 4.2 i det direktivet, från och med dagen för genomförandet av det här direktivet eller den dag då en medlemsstat i enlighet med direktiv 79/409/EEG har klassificerat eller erkänt ett område, om den dagen infaller senare."

8. Enligt artikel 11 i direktivet gäller följande:

"Medlemsstaterna skall övervaka bevarandestatusen hos de livsmiljöer och de arter som avses i artikel 2 och särskilt ta hänsyn

till prioriterade livsmiljötyper och prioriterade arter."

2. För dessa arter skall medlemsstaterna förbjuda förvaring, transport och försäljning eller byte samt utbjudande till försäljning eller byte av exemplar som insamlats i naturen, med undantag av sådana som samlats på lagligt sätt före genomförandet av detta direktiv.

9. I artikel 12.1 b, 12.1 c, 12.2 och 12.4 föreskrivs följande:

...

"1. Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för införande av ett strikt skyddssystem i det naturliga utbredningsområdet för de djurarter som finns förtecknade i bilaga 4 a, med förbud mot

4. Medlemsstaterna skall införa ett system för övervakning av oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande av de djurarter som finns förtecknade i bilaga 4 a. Mot bakgrund av den insamlade informationen skall medlemsstaterna vidta de ytterligare forsknings- eller bevarandeåtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att oavsiktlig fångst eller oavsiktligt dödande inte får betydande negativa följder för de berörda arterna."

...

b) att avsiktligt störa dessa arter, särskilt under deras parnings-, uppfödnings-, övervintrings- och flyttningsperioder,

10. I artikel 13.1 b och 13.2 i direktivet stadgas följande:

c) att avsiktligt förstöra eller samla in ägg i naturen,

"1. Medlemsstaterna skall vidta nödvändiga åtgärder för införande av ett strikt skyddssystem för de växtarter som finns förtecknade i bilaga 4 b, med förbud mot

...

...

b) att förvara, transportera och sälja eller byta exemplar av dessa arter som insamlats i naturen samt att utbjuda dem för försäljning eller byte, med undantag av sådana som samlats på lagligt sätt före genomförandet av detta direktiv.

2. De förbud som avses i punkt 1 a och b skall gälla alla stadier i den biologiska cykeln hos de växter som omfattas av detta direktiv."

11. Enligt artikel 14 i direktivet gäller följande:

"1. Om medlemsstaterna mot bakgrund av den övervakning som avses i artikel 11 anser det nödvändigt, skall de vidta åtgärder för att säkerställa att insamling i naturen av exemplar av de arter av vilda djur och växter som finns förtecknade i bilaga 5 och exploatering av dessa är förenligt med bibehållandet av en gynnsam bevarandestatus för dem.

2. Om sådana åtgärder anses nödvändiga skall de innefatta fortsatt övervakning enligt artikel 11. De kan dessutom bl. a innefatta

— reglering av tillträdet till vissa områden,

— tillfälligt eller lokalt förbud mot insamling av exemplar i naturen och exploatering av vissa populationer,

— reglering av perioder eller metoder för insamling av exemplar,

— tillämpning, vid insamling av exemplar, av jakt- och fiskeregler som tar hänsyn till bevarandet av sådana populationer,

— införande av ett system med tillstånd för insamling av exemplar, eller införande av kvoter,

— reglering av köp, försäljning, utbjudande för försäljning och förvaring eller transport i syfte att sälja exemplar,

— uppfödning i fångenskap av djurarter och artificiell förökning av växtarter under strikt kontrollerade förhållanden, i syfte att minska insamlingen av exemplar i naturen,

— bedömning av effekterna av de vidtagna åtgärderna."

12. Enligt artikel 15 i direktivet gäller följande:

"Vid fångst eller dödande av vilda djur av de arter som finns förtecknade i bilaga 5 a och i fall där undantag i enlighet med artikel 16 görs i fråga om insamling, fångst eller dödande av arter som finns förtecknade i bilaga 4 a, skall medlemsstaterna förbjuda användning av alla icke-selektiva metoder som lokalt kan medföra att populationer av en art försvinner eller utsätts för en allvarlig störning, särskilt

a) användning av de metoder för fångst och dödande som finns förtecknade i bilaga 6 a,

b) varje form av fångst eller dödande från de transportmedel som anges i bilaga 6 b."

13. I artikel 16.1 i direktivet föreskrivs följande:

"Förutsatt att det inte finns någon annan lämplig lösning och att undantaget inte försvårar upprätthållandet av en gynnsam bevarandestatus hos bestånden av de berörda arterna i deras naturliga utbredningsområde, får medlemsstaterna göra undantag från bestämmelserna i artiklarna 12—14 samt 15 a och b av följande anledningar:

a) För att skydda vilda djur och växter och bevara livsmiljöer.

b) För att undvika allvarlig skada, särskilt på gröda, boskap, skog, fiske, vatten och andra typer av egendom.

c) Av hänsyn till allmän hälsa och säkerhet, eller av andra tvingande orsaker som har ett allt överskuggande allmänintresse, inbegripet orsaker av social eller ekonomisk karaktär och betydelsefulla positiva konsekvenser för miljön.

d) För forsknings- och utbildningsändamål, för återinplantering och återinförsel av dessa arter och för den uppfödning som krävs för detta, inbegripet artificiell förökning av växter.

e) För att under strängt kontrollerade förhållanden selektivt och i begränsad omfattning tillåta insamling och förvaring av vissa exemplar av de arter som finns förtecknade i bilaga 4 i en begränsad mängd som fastställs av de behöriga nationella myndigheterna."

14. Enligt artikel 22 b och 22 c i direktivet gäller följande:

"Vid genomförandet av bestämmelserna i detta direktiv skall medlemsstaterna vidta följande åtgärder:

...

b) Säkerställa att avsiktligt införande i naturen av arter som inte är inhemska på deras territorium regleras på så sätt att varken livsmiljöerna i sitt naturliga utbredningsområde eller inhemska vilda djur och växter tar skada och, om de anser det nödvändigt, förbjuda detta införande. Resultaten från den bedömning som görs skall upplysningsvis delges kommittén.

c) Främja utbildning och allmän information om behovet av att skydda arter av vilda djur och växter och att bevara deras habitat samt olika livsmiljöer."

15. I artikel 23 i direktivet föreskrivs slutligen följande:

"1. Medlemsstaterna skall sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv inom två år efter dagen för anmälan. De skall genast underrätta kommissionen om detta.

2. När en medlemsstat antar dessa bestämmelser skall de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen skall göras skall varje medlemsstat själv utfärda.

3. Medlemsstaterna skall till kommissionen överlämna texterna till centrala bestämmelser i nationell lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv."

16. Eftersom direktivet kommunicerades med Storhertigdömet Luxemburg den 5 juni 1992 löpte fristen för dess införlivande ut den 5 juni 1994.

B — *De relevanta nationella bestämmelserna*

17. Storhertigdömet Luxemburg har informerat kommissionen om en mängd bestämmelser avsedda att införliva direktivet. Enligt svarandens regering är följande de viktigaste bland dessa: loi concernant l'aménagement du territoire av den 21 maj 1999 (lagen om områdesplanering, nedan kallad lagen av den 21 maj 1999) [2], projet de règlement grand-ducal instituant un ensemble de régimes d'aides pour la sauvegarde de la diversité biologique (utkast till storhertiglig förordning i fråga om biologisk mångfald, nedan kallat utkast till förordning om biologisk mångfald), samt loi concernant la protection de la nature et des ressources naturelles av den 11 augusti 1982 (lag om skydd för naturen och naturresurserna, nedan kallad lagen av den 11 augusti 1982) [3] i ändrad lydelse. Jag kommer i det följande att mer utförligt behandla dessa och andra åtgärder som är av vikt för det förevarande målet.

2 — Mémorial (*Journal Officiel*) A nr 61 av den 3 juni 1999, s. 1402.

3 — Mém. A nr 69 av den 20 augusti 1982, s. 1486.

II — Parternas argument och rättslig analys

A — *Inledning*

18. Kommissionen har gjort gällande att de nationella bestämmelser som Luxemburg har tillställt den inte är tillräckliga för ett korrekt och fullständigt införlivande av direktivet. På grund härav skickade kommissionen redan den 29 april 1999 en formell underrättelse enligt artikel 169 i EG-fördraget (nu artikel 226 EG) till Luxemburg. I svaret på denna skrivelse invände de storhertigliga myndigheterna att ett flertal nationella lag- och andra författningsbestämmelser, även sådana som utfärdats efter dem som inledningsvis tillställts kommissionen, i huvudsak innebär att direktivets mål uppnås. Nämnda myndigheter vidgick dock i sitt bemötande av det motiverade yttrandet, som kommissionen trots svaret skickade den 22 februari 2000, att det skulle vara nödvändigt att ytterligare förändra den nationella rätten för att säkerställa införlivandet av direktivet samt försäkrade även att nödvändiga parlamentariska förfaranden hade igångsatts för detta ändamål. I sitt svaromål i förevarande mål har Luxemburg dock begränsat sig till att ange att ett lagförslag angående införlivande av direktivet hade godkänts av regeringen den 23 februari 2001. På denna enda grund, utan att göra någon som helst annan invändning och utan att ens bemöta invändningarna som anförts under det administrativa förfarandet, har den svarande regeringen formellt hemställt att domstolen skall ogilla talan eller alternativt

vilandeförklara målet, under åberopande av att förfarandet kommer att förlora sitt syfte och att talan enligt Luxemburgs mening kommer att återkallas av kommissionen när nämnda lagförslag slutligt har antagits.

19. Således har endast kommissionen utvecklat sin talan i förevarande mål, medan Luxemburg i huvudsak har avstått från att göra det. För att få ett begrepp om dess svaromål, kan dock hänvisas till kommissionens ansökan, vilken förutom akten i själva saken också innehåller en kopia av den argumentation och de dokument som nämnda regering skickat under det administrativa förfarandet. Vidare bör noteras att Luxemburg, trots det ovannämnda, inte har begränsat sig till att hemställa om att förevarande mål skall vilandeförklaras, utan dessutom i första hand har yrkat att kommissionens talan skall ogillas. Även på grund härav, men främst på grund av arten av det förfarande som inletts i enlighet med artikel 226 EG, kan varken avsaknaden av sakinvändningar från den svarande regeringens sida eller dess medgivanden automatiskt leda till att sökandens talan bifalls [4]. Eftersom den rättsliga delen av ett fördragsbrottsförfarande i själva verket, som domstolen understrukit, "grundas på ett objektivt konstaterande av att en medlemsstat inte har iakttagit sina skyldigheter enligt fördraget eller enligt en rättsakt i sekundärrätten" [5], bör därav slutsatsen dras att domstolen är skyldig att ändå pröva huruvida de invändningar som kommissionen anför i liknande mål är välgrundade. Med beaktande av att kommissionen inte har ansett sig vara skyldig att återkalla förevarande talan, är det likväl nödvändigt, oaktat den svarande statens ovan beskrivna beteende, att i sak bekräfta hur välgrundade dess invändningar är.

B — *Invändningarna*

20. Efter att ha klarlagt ovanstående övergår jag till att analysera dessa invändningar.

1. Artikel 1 i direktivet

21. Kommissionen har hävdat att ingen nationell åtgärd syftar till eller får som verkan att de definitioner av viktiga begrepp som återfinns i artikel 1 i direktivet införlivas på ett korrekt, fullständigt och precist sätt. I juli 1999 hade de luxemburgska myndigheterna meddelat att de definitioner som återfinns i nämnda artikel

4 — Se, för ett liknande resonemang, generaladvokaten Ruiz-Jarabo Colomers nyligen avgivna förslag till avgörande den 3 juli 2001 i de förenade målen C-367/98, C-483/99 och C-503/99, kommissionen mot Portugal, Frankrike och Belgien, (dom av den 4 juni 2002, REG 2002, s. I-4731, s. I-4781, se s. I-4731), punkt 76.

5 — Dom av den 1 oktober 1998 i mål C-71/97, kommissionen mot Spanien (REG 1998, s. I-5991), punkt 14 (med ytterligare hänvisningar). Se även dom av den 17 november 1993 i mål C-73/92, kommissionen mot Spanien (REG 1993, s. 5997), punkt 19 (med ytterligare hänvisningar).

skulle varit upptagna i en "sektorsplan" som föreskrivs i lagen av den 21 maj 1999 (nedan kallad sektorsplanen). Vid utgången av den frist om två månader från det att de luxemburgska myndigheterna tillställts det motiverade yttrandet och vid tidpunkten för ingivande av ansökningen i detta mål, kunde inte kommissionen finna att nämnda plan hade antagits och inte heller att den svarande regeringen alls hade indikerat att så skulle ske. Jag anser således att talan skall bifallas vad gäller den första grunden.

2. Artikel 4.5 i direktivet

22. Enligt kommissionen har de åtgärder som de luxemburgska myndigheterna underrättat den om varken till syfte eller som verkan att artikel 4.5 i direktivet införlivas. Som jag redan framhållit föreskrivs i denna bestämmelse att "[s]å snart ett område har förts upp på den lista som avses i punkt 2 tredje stycket skall det omfattas av bestämmelserna i artikel 6.2—4", vari föreskrivs en rad åtgärder avsedda att förhindra försämring av livsmiljöerna och habitaten för arterna samt störningar av de skyddade arterna, vilket framgår tydligare nedan (se punkterna 34—48). Sökanden har av denna anledning hävdat att de nationella bestämmelserna, vilka syftar till att genomföra artikel 6.2—4 (ännu inte antagna, se nedan), vid utgången av fristen för införlivandet av direktivet inte blev automatiskt tillämpliga på områdena av gemenskapsintresse och således inte kan åberopas gentemot tredje man.

23. I svaret på den formella underrättelsen har de luxemburgska myndigheterna invänt att den administrativa praxis som grundas på lagen av den 11 augusti 1982 och som består i att inte bevilja tillstånd för någon som helst försämring av livsområdena och av arternas habitat, utgör en lämplig åtgärd för att införliva artikel 4.5. De luxemburgska myndigheterna har hursomhelst vidgått att lagen av den 11 augusti 1982 inte är tillräcklig för att säkerställa en bedömning av resultatet av planer och projekt avseende de särskilda bevarandeområdena som avses i artikel 6.3 och 6.4 i direktivet och har därför varit tvungen att begränsa sig till att konstatera att sektorsplanen, som skulle ha antagits i framtiden, skulle ha läkt denna brist.

24. För min del skulle jag kunna begränsa mig till att invända — vilket kommissionen har gjort — att en lösning som grundas på administrativ praxis inte säkerställer ett korrekt införlivande av ett direktiv, eftersom en sådan praxis, vilket domstolen flertalet gånger har klargjort, till sin natur är sådan att den kan ändras i enlighet med myndighetens gottfinnande samt eftersom den inte heller är tillräckligt offentlig och därför inte säkerställer den rättssäkerhet som krävs för införlivandet av ett direktiv. [6]

6 — I domstolens rättspraxis, se härvidlag bland annat dom av den 11 december 1997 i mål C-83/97, kommissionen mot Tyskland (REG 1997 s. I-7191), punkt 9 (med ytterligare hänvisningar).

I vart fall förefaller det mig uppenbart, med hänsyn till att samma luxemburgska regering har vidgått att planen inte har antagits (se ovan punkt 21), att man inte kan hävda att den undersökta regeln har införlivats på ett fullständigt och korrekt sätt.

25. Jag är sålunda av den meningen att talan skall bifallas vad gäller den förevarande grunden.

3. Artikel 5.4 i direktivet

26. Som vi kunnat se (se punkt 5) fastläggs i artikel 5 det förfarande som skall följas i de särskilda fall i vilka kommissionen konstaterar att ett område som befinns vara oundgängligt för bibehållandet av ett visst habitat saknas på en lista som överlämnats till kommissionen i enlighet med artikel 4.1. Detta förfarande inbegriper en period för bilateralt samråd med den berörda medlemsstaten, som skall vara i högst sex månader. Förfarandet inbegriper även att frågan, om det är nödvändigt, överlämnas till rådet, som skall yttra sig inom tre månader. Som jag anfört stadgas i artikel 5.4 att området i fråga är föremål för bestämmelserna i artikel 6.2 under samrådsperioden och i avvaktan på rådets beslut. Enligt den information kommissionen har tillgång till, finns det inte i Storhertigdömet Luxemburg några bestämmelser med syfte eller verkan att genomföra artikel 5.4 med resultat att de nationella åtgärderna som varit avsedda att genomföra artikel 6.2 inte kommer att vara automatiskt tillämpliga på de eventuellt berörda områdena och således inte kommer att kunna åberopas gentemot tredje man under loppet av denna övergångsperiod.

27. Det är riktigt att de luxemburgska myndigheterna i det ovannämnda svaret på den formella underrättelsen i likhet med vad jag ovan har redogjort för angående artikel 4.5, har hävdat att lagen av den 11 augusti 1982 säkerställer det resultat som artikel 5.4 i direktivet syftar till. Argumentet förefaller mig dock inte kunna godtas, av skäl som jag redan angivit.

28. De luxemburgska myndigheterna har tillagt att storhertigdömet i vart fall antagligen redan har tagit upp alla de områden som återfinns på dess territorium och som är oundgängliga för bevarandet av vissa angivna livsmiljötyper på den lista som överlämnats till kommissionen i enlighet med artikel 4.1 och att det därför inte skulle vara nödvändigt att tillgripa det förfarande som anges i artikel 5.4 i direktivet. Men inte heller detta kan godtas. Förutom att Luxemburg gör anspråk på att använda sig av blotta antaganden som tillvägagångssätt i frågan, kvarstår det faktum, vilket sökanden har uppmärksam-

mat, att man inte kan förutse utgången av det arbete som fortfarande pågår vid kommissionen, med att identifiera de områden av gemenskapsintresse i den biogeografiska kontinentalregionen, som det luxemburgska territoriet tillhör.

29. Jag anser sålunda att den del av talan som avser artikel 5.4 i direktivet är välgrundad.

4. Artikel 6 i direktivet

30. Kommissionen konstaterar inledningsvis att enligt artikel 23.1 i direktivet skall artikel 6 vara föremål för ett lämpligt införlivande senast den 5 juni 1994. Enligt artikel 4.4 i direktivet åligger det nämligen medlemsstaterna att till SBO:n utse de områden av gemenskapsintresse som förekommer på deras territorium så skyndsamt som möjligt efter utseendet till område av gemenskapsintresse, och senast sex år efter sagda utseende. Härvid tillägger kommissionen att själva det faktum att det i direktivet uttryckligen föreskrivs att medlemsstaterna skall vara i stånd att så skyndsamt som möjligt gå vidare med att utse områden till SBO:n, bekräftar att dessa före denna tidpunkt skall ha infört de rättsliga instrument och de förfaranden som är lämpliga för det syftet.

31. På grundval av detta enligt min mening korrekta konstaterande utvecklar kommissionen invändningarna med hänsyn till de enskilda punkterna i den rättsregel som nu är i fråga.

Artikel 6.1 i direktivet

32. Kommissionen har invänt att Luxemburg inte inom den fastlagda fristen har vidtagit de nationella åtgärder som åligger medlemsstaten i fråga enligt artikel 6.1 i direktivet. Frånsett det faktum att inte heller begreppet SBO som sådant förefaller vara bekant i luxemburgsk rätt är kommissionen av den åsikten att lagen av den 11 augusti 1982 inte är tillfyllest för att säkerställa de mål som uppställs i den undersökta bestämmelsen. I svaret på den formella underrättelsen har de luxemburgska myndigheterna angivit att de av kommissionen framhållna bristerna är åtgärdade genom sektorsplanen och genom utkastet till förordning om biologisk mångfald (se punkterna 21 respektive 17). Emellertid har ingen av dem ännu antagits.

33. Under dessa omständigheter kan jag inte annat än betrakta kommissionens framställan i denna del som välgrundad.

b) Artikel 6.2 i direktivet

34. Artikel 6.2 i direktivet syftar till att förhindra försämringen av livsmiljöerna och habitaten för arterna samt störningarna av de arter för vilka SBO:n har upprättats. Även om kommissionen medger att lagen av den 11 augusti 1982, som av de luxemburgska myndigheterna anses utgöra ett exakt införlivande av de ifrågavarande bestämmelserna, innehåller några skyddande bestämmelser, bedömer kommissionen den likväl som otillräcklig för att uppnå de mål som eftersträvas med bestämmelsen.

35. Vad gäller åtgärderna för att förebygga *försämringen* av livsmiljöerna, har sökanden hävdat att även om artikel 14 i lagen av den 11 augusti 1982 förbjuder inskränkning, förstörelse eller förändring av flera biotoper (såsom mossgölar och sumpmarker), tillåter den inte att med säkerhet avgöra om ett sådant skydd omfattar samtliga biotoper eller endast några av dessa. I själva verket hänvisas i nämnda lag uttryckligen varken till livsmiljöerna eller till habitaten, i den mening som avses i direktivet (se artikel 1), som är belägna i SBO och inte heller följer av andra luxemburgska bestämmelser några allmänna åtgärder som kan göras gällande gentemot utomstående som tydligt och precist förbjuder försämring av dessa livsmiljöer. Detta synes stå i strid med domstolens rättspraxis enligt vilken "[i]nförlivandets exakthet är särskilt viktig i ett fall som detta då medlemsstaterna är anförtrodda förvaltningen av det gemensamma arvet på respektive territorium" [7], även om införlivandet av ett direktiv med intern rätt inte nödvändigtvis förutsätter att detta formellt och ordagrant återges i en specifik, uttrycklig rättsregel, utan att ett lämpligt allmänt rättsligt ramverk kan vara tillräckligt för att effektivt säkerställa ett fullt genomförande av direktivet på ett tydligt och precist sätt.

36. Vad därefter gäller förebyggandet av *störningar* av de i SBO:n befintliga arterna, har kommissionen hävdat att lagen av den 11 augusti 1982 endast avser vissa former av störningar (exempelvis användning av fordon i skog samt idrottsaktiviteter), således utan att alls säkerställa att samtliga de aktiviteter som kan avsevärt störa de skyddade arterna regleras eller kan regleras på lämpligt sätt.

37. I svaret på den formella underrättelsen har den luxemburgska regeringen bestritt kommissionens påståenden under åberopande av att lagen av den 11 augusti 1982

7 — Se dom av den 8 juli 1987 i mål 247/85, kommissionen mot Belgien (REG 1987, s. 3029), punkt 9. Se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 juli 1987 i mål 262/85, kommissionen mot Italien (REG 1987, s. 3073), punkt 9 (med ytterligare hänvisningar). Båda dessa domar har som föremål rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april 1979 om bevarande av vilda fåglar (EGT L 103, s. 1, svensk specialutgåva, område 15, volym 2, s. 161, nedan kallat direktiv 79/409), det vill säga ett direktiv som i flera avseenden är likt direktivet 92/43. Särskilt vad beträffar det ifrågavarande direktivet har kommissionen åberopat generaladvokaten Fennellys förslag till avgörande i mål C-256/98 (dom av den 6 april 2000, kommissionen mot Frankrike, REG 2000, s. I-2487), punkt 20.

(se artiklarna 1, 14 och 36) uppnår de i direktivet föreskrivna målen samt täcker alla däri förekommande fall. Den luxemburgska regeringen har tillagt att artiklarna 21 och 22 i nämnda lag förbjuder varje slag av oberättigad exploatering, användning, vanställande eller förstörelse av oskyddade vilda växter eller djur, medan artikel 23, vilken är en bestämmelse av generell karaktär, förbjuder störningar av djurlivet. Vidare, har den luxemburgska myndigheten anfört, har ifrågavarande lag nu kompletterats med ett ministeriellt cirkulär av den 9 juli 1999 [8] vars syfte just är att införliva direktivet och i vilket anges att varje försämring av livsmiljöer och varje störning av skyddade arter skall förhindras genom en strikt tillämpning av förutnämnda lag. Å andra sidan, har den svarande regeringen tillagt, innebär kommissionens uppfattning, att det är nödvändigt med generell lagstiftning som kan åberopas gentemot tredje man för att genomföra artikel 6.2, en överdrivet strikt tolkning av direktivet. Direktivet kan i själva verket genomföras genom olika åtgärder som alla är lämpliga och som innefattar såväl lagstiftningsåtgärder som administrativa åtgärder respektive avtal.

38. De av den luxemburgska regeringen framförda argumenten förefaller mig inte övertygande, av samma skäl som kommissionen anfört. Framför allt konstaterar jag, i likhet med sökanden, att bestämmelserna i lagen av den 11 augusti 1982 inte innehåller någon hänvisning till SBO:n, till begreppet livsmiljö eller begreppet habitat, till de särskilda livsmiljötyperna eller till de skyddade arterna som anges i direktivets bilagor. Vad beträffar de livsmiljöer som omfattas av direktivet är denna omständighet ensam tillräcklig för att utesluta att den undersökta lagen kan utgöra ett korrekt och precist införlivande av artikel 6.2. För övrigt, som generaladvokaten Fennelly har påpekat i ovannämnda förslag till avgörande i mål C-256/98, kommissionen mot Frankrike, vilket just avsåg direktivet 92/43, är "[d]omstolens yttrande i målet kommissionen mot Belgien [ovannämnda mål 247/95] angående fågeldirektivet, att 'införlivandets exakthet är särskilt viktig i ett fall som detta då medlemsstaterna är anförtrodda förvaltningen av det gemensamma arvet på respektive territorium'..., enligt min mening också relevant i förevarande fall" (punkt 20).

39. Men även en mer ingående granskning av bestämmelserna i den av den luxemburgska regeringen åberopade lagen av den 11 augusti 1982 leder till samma slutsats. Framför allt innehåller ingen nationell bestämmelse begreppet livsmiljö eller begreppet habitat. Vidare är inte begreppet biotop, som anges i artikel 14 i lagen, tillräckligt precist. Vad gäller artiklarna 21 och 22 har kommissionen understrukit att begreppet "oberättigat" vanställande eller förstörelse, som används i lagen, är så allmänt att det gör ett precist införlivande av direktivet än mer nödvändigt, så

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

att de behöriga myndigheterna kan tolka bestämmelserna i överensstämmelse med direktivet, i de fall sådana bestämmelser åberopas på nationell nivå inom ramen för tillämpningen av direktivet. Artikel 23 innehåller i sin tur ett allmänt förbud mot störningar utan att vare sig hänvisa till direktivets (artikel 6.2) mål (inte heller de som gäller bevarande) eller SBO:n eller, slutligen, till de arter som anges i direktivets bilagor. Vad slutligen gäller artikel 36, i vilken närmare anges de fall vari den behöriga myndigheten skall avslå tillståndsansökningar enligt lagen (till exempel beträffande arbeten som kan förändra vattensystemet (artikel 5) eller beträffande ändring av ett skogsområdes ändamål (artikel 10)), utgör artikeln inte ett klart och precist införlivande av direktivet, på grund av frånvaron av varje hänvisning till de relevanta bestämmelserna i direktivet som kan säkerställa en tillämpning av lagen i överensstämmelse med direktivet.

40. Vad gäller de mer allmänna invändningarna angående kommissionens alltför strikta tolkning och utfärdandet av det ministeriella cirkuläret av den 9 juli 1999, noterar jag först och främst att samma luxemburgska regering, såväl genom att utfärda detta cirkulär som genom att tillkännage nya lagstiftningsåtgärder, har erkänt att det av kommissionen betonade kravet på klarhet och precision är välgrundat. Vidare måste jag bekräfta vad jag redan sagt i det föregående beträffande det faktum att administrativ praxis inte kan säkerställa den rättssäkerhet som införlivandet av ett direktiv kräver (se punkt 24).

41. Med hänsyn till att det allmänna rättsliga ramverket inte effektivt säkerställer en fullständig tillämpning av artikel 6.2 i direktivet på ett tillräckligt klart och precist sätt och med nödvändig grad av rättssäkerhet anser jag att kommissionens invändningar på denna punkt är välgrundade. [9]

c) Artikel 6.3 och 6.4 i direktivet

42. I artikel 6.3 i direktivet föreskrivs en förhandsbedömning av de följder varje plan eller projekt som inte direkt hänger samman med och är nödvändiga för skötseln eller förvaltningen av ett område, kan ha på området. I artikel 6.4 regleras det fall i vilket en plan eller ett projekt av tvingande orsaker måste genomföras trots en negativ bedömning av följderna för området.

43. Kommissionen anser att medlemsstaterna får underlåta att införliva artikel 6.3

9 — En liknande bedömning beträffande samma bestämmelse i direktivet har framförts av generaladvokaten Fennelly i det ovannämnda målet kommissionen mot Frankrike, mål C-256/98, punkt 20 och följande punkter i förslaget till avgörande (se not 7).

på villkor att de i förväg förbinder sig att inte använda sig av den däri angivna möjligheten och att samtidigt allmänt och ovillkorligt förbjuda genomförandet av varje plan eller projekt som avses i direktivet. För det fall medlemsstaterna inte underrättar kommissionen om sådana allmänna och ovillkorliga förbudsåtgärder är det deras skyldighet att göra ett adekvat införlivande av nämnda punkt. Med hänsyn till att artikel 6.4 innebär ett undantag i förhållande till vad som stadgas i föregående punkt kan medlemsstaterna också i detta fall befria sig från skyldigheten att införliva bestämmelsen genom att i förväg tillse att den inte kan tillämpas. Kommissionen har understrukit att, med hänsyn till den senare bestämmelsens betydelse, ett liknande avstående självfallet inte kan presumeras. Såvida det inte föreligger särskilda av aktuell medlemsstat införda bestämmelser om motsatsen, skall kommissionen således utgå från att det alltid föreligger skyldighet att införliva artikel 6.4.

44. I sak har kommissionen vidare invänt att de åtgärder om vilka den har underrättats av de storhertigliga myndigheterna inte motsvarar bestämmelserna i artikel 6.3 eftersom de inte innehåller bestämmelser som föreskriver genomförandet av en förhandsbedömning av konsekvenserna i samtliga de fall som avses i direktivet.

45. Kommissionen har särskilt understrukit otillräckligheten i sådana bestämmelser som de i artikel 7 tredje stycket och artikel 8 andra—fjärde styckena i lagen av den 11 augusti 1982, vilka gör genomförandet av vissa projekt beroende av godkännande av ministerium, eftersom sådant godkännande endast krävs för vissa projekt och då det i vart fall inte har föreskrivits att bedömningen av projektens miljökonsekvenser genomförs på lämpligt sätt, vilket däremot föreskrivs i direktivet. Dessutom har kommissionen konstaterat att artikel 9 i lagen, vari det föreskrivs genomförande på ministerinitiativ av konsekvensstudier i där angivna fall, gäller "gröna områden" vilka definieras i artikel 2 i samma lag, men inte de skyddsområden som har utsetts genom tillämpning av artikel 27, vilken också är användbar för de luxemburgska myndigheterna vad gäller utseendet av SBO:n. För övrigt åläggs inte ministeriet enligt artikel 9 skyldighet, såsom krävs enligt direktivet, utan endast möjlighet i de i den nämnda artikeln angivna fallen att genomföra en förhandsbedömning.

46. Kommissionen har tillagt att inte heller lagstiftningen genom vilken direktiv 85/337/EEG [10] har införts kan anses genomföra artikel 6.3 i direktivet för så vitt de båda direktivens tillämpningsområden inte sammanfaller. Detsamma kan sägas beträffande direktiv 97/11/EG [11] genom vilket direktiv 85/337/EEG har

10 — Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 175, s. 40; svensk specialutgåva, område 15, volym 6, s. 226).

11 — Rådets direktiv 97/11/EG av den 3 mars 1997 om ändring av direktiv 85/337/EEG om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt (EGT L 73, s. 5).

ändrats och dess tillämpningsområde utökats till att omfatta de särskilda skyddsområdena (SSO) och SBO, eftersom inte samtliga de projekt som direktiv 92/43 avser omfattas av de båda direktiven, vilka inte heller omfattar planer. Vidare har kommissionen ånyo understrukit att det ofullständiga genomförandet av artikel 6.3 omöjliggör genomförandet av artikel 6.4 eftersom skyldigheterna enligt den senare förutsätter genomförandet av en bedömning av följderna av planer och projekt för skyddsområdena.

47. Luxemburg har genast, redan i svaret på den formella underrättelsen, vidgått de gällande bestämmelsernas otillräcklighet, men har hävdat att bristen skulle läkas genom antagandet av sektorsplanen och har även framhållit att frågan fram till dess regleras av det ministeriella cirkuläret av den 9 juli 1999. Vad gäller kompensationsåtgärderna som anges i artikel 6.4 i direktivet, föreskrivs sådana åtgärder redan i artikel 37 i lagen av den 11 augusti 1982, på grundval varav ministern får bevilja sådant tillstånd på villkor som innebär att den verksamhet som skall bedrivas inte skadar miljön.

48. Det är dock, genom den svarande regeringens medgivande, ostridigt att införlivandet av artikel 6.3 och 6.4 är otillräckligt och att nämnda ministeriella cirkulär, av samma skäl som jag har anfört i fråga om artikel 6.2 (se punkterna 38 och 40), inte är tillräckligt för att uppfylla de skyldigheter som åvilar Luxemburg. Det framgår å andra sidan inte, som jag redan anfört, att sektorsplanen ännu har antagits. Vad slutligen gäller artikel 37 i lagen av den 11 augusti 1982, har kommissionen rättteligen betonat dess otillräcklighet bestående i att det i artikeln inte föreskrivs att ministeriets tillstånd skall villkoras på ovan beskrivet sätt när de i direktivet angivna omständigheterna kräver det. Jag anser således att kommissionens invändningar är välgrundade också i detta avseende.

49. Sammantaget anser jag att talan skall bifallas på den fjärde grunden avseende artikel 6 i direktivet.

5. Artikel 7 i direktivet

50. Enligt artikel 7 byts skyldigheterna som anges i artikel 4.4 första meningen i direktiv 79/409 ut mot dem som anges i artikel 6.2—6.4 i direktivet vad gäller SSO för vilda fåglar, som motsvarar SBO:na. Kommissionen har konstaterat att avsaknaden av införlivande av artikel 6.2—6.4 fråntar Luxemburgs SSO:n en lämplig och med gemenskapsrätten överensstämmande rättslig reglering. I svaret på den formella underrättelsen begränsade sig den lux-

emburgska regeringen till att konstatera att genom antagandet av den nämnda sektorsplanen tillhandahåller man precisa rättsliga bestämmelser för nätet Natura 2000, vilka omfattar både SBO:na och SSO:na.

51. Jag har redan uppehållit mig vid berörd medlemsstats bristfälliga införlivande av artikel 6.2—6.4. Jag har också påtalat att det inte har framgått att sektorsplanen har antagits. Jag anser således att den del av talan som avser artikel 7 i direktivet är välgrundad.

6. Artikel 12 i direktivet

Artikel 12.1 b

52. Kommissionen har ifrågasatt det otillräckliga genomförandet av artikel 12.1 b i direktivet så till vida att ingen av de bestämmelser som de luxemburgska myndigheterna hittills har underrättat kommissionen om [12] innehåller förbud mot avsiktliga störningar av berörda arter *under flyttningsperioden.*

53. I svaret på den formella underrättelsen har den svarande regeringen framför allt allmänt framhållit att artikel 12 i direktivet nära efterliknar artikel 6 i Bernkonventionen av den 19 september 1979 om skydd för europeiska djur och växter (nedan kallad Bernkonventionen) vilken antagits av Luxemburg genom lagen av den 26 november 1981 [13] som trätt i kraft för Luxemburg den 11 juli 1982 i enlighet med artikel 19.3 i samma konvention [14]. Vad särskilt gäller artikel 12.1 b har den svarande regeringen likaledes hävdat att det skydd som direktivet syftar till säkerställs genom artikel 23 i lagen av den 11 augusti 1982, som förbjuder varje störning av djurlivet under hela året. I denna bestämmelse stadgas, liksom i artikel 6 c i Bernkonventionen [15], att "[d]et är förbjudet att störa djurlivet i synnerhet under parnings-, uppfödnings- och övervintringsperioderna...". [16]

54. Jag måste dock instämma i kommissionens uppfattning att de nu återgivna bestämmelserna inte klart och uttryckligen förbjuder störning av de skyddade arterna under flyttningsperioden. Uttrycket "i synnerhet", som den luxemburgska regeringen framför allt verkar stödja sig på när den

12 — Se särskilt artiklarna 17 och 23 i lagen av den 11 augusti 1982 och storhertiglig förordning av den 8 april 1986 om fullständigt och delvis skydd av vissa djurarter inom den vilda faunan (règlement grand-ducal du 8 avril 1986 concernant la protection intégrale et partielle de certaines espèces animales de la faune sauvage). Mém. A 31 av den 23 april 1986, s. 1175, nedan kallad den storhertigliga förordningen av den 8 april 1986).

13 — Mém. A 1981, s. 2130.

14 — Mém. A 1982, s. 1099.

15 — Vilken lyder: "I synnerhet det följande kommer att vara förbjudet vad beträffar [de vilda djurarter som förtecknas i bilaga 2]... c) avsiktlig störning av vilda djur, särskilt under parnings-, uppfödnings- och övervintringsperioderna..."

16 — Inofficiell översättning, vilket gäller för samtliga här citerade luxemburgska bestämmelser.

framhåller den exemplifierande karaktären hos de i dessa bestämmelser anförda fallen är enligt min mening inte sådant att det innebär att den precisa skyldighet som följer av direktivet efterkoms. Jag behöver nästan inte upprepa vad jag konstaterat ovan angående det behov av precision och rättssäkerhet som gör sig gällande särskilt i fråga om direktiv såsom det nu aktuella, som anförtror "[m]edlemsstaterna... förvaltningen av det gemensamma arvet på respektive territorium". [17]

b) Artikel 12.1 c i direktivet

55. Kommissionen har klandrat Storhertigdömet Luxemburg för att förbudet enligt artikel 12.1 c i direktivet mot att "att avsiktligt förstöra eller samla in ägg i naturen" inte har införlivats fullständigt och korrekt. I svaret på den formella underrättelsen har den svarande regeringen däremot hävdat att sagda förbud följer av såväl artikel 17 i lagen av den 11 augusti 1982, vari stadgas att "[d]e djur som skyddas fullt inte får störas, dödas, jagas, fångas, innehas eller tämjas, *oavsett på vilket utvecklingsstadium de befinner sig* [...]" [18], som av artikel 6 d i Bernkonventionen, som förbjuder "förstöring eller avsiktlig insamling eller innehav av ägg i naturen".

56. Även i detta avseende delar jag kommissionens uppfattning.

57. Framför allt, har kommissionen invänt, hänvisar artikel 17 i lagen av den 11 augusti 1982 inte ens implicit till insamlande av ägg i naturen, med hänsyn till att insamlandet har en mer vidsträckt innebörd än förvaring (eller innehav), eftersom det kan följas av ett övergivande av äggen utan att således med nödvändighet implicera också "innehavet" av dessa i den mening som avses i nämnda artikel 17. Med hänsyn till att förbudet som stadgas i den senare bestämmelsen är straffrättsligt sanktionerat (se artiklarna 44 och följande i samma lag) och att de således inte får tolkas extensivt har kommissionen anfört att det dessutom är tveksamt, anför kommissionen, att en domare skulle kunna tolka detta förbud som även syftande på själva insamlandet.

58. Vad vidare gäller artikel 6 d i Bernkonventionen har kommissionen invänt följande. Å ena sidan får inte de djur som skyddas av de internationella konventioner som ratificerats av och offentliggjorts i Storhertigdömet Luxemburg enligt artikel 20 i lagen av den 11 augusti 1982 [19]

17 — Se i fotnot 7 citerad rättspraxis.

18 — Understruket i originalet.

19 — Vilken lyder: "De växter och djur som skyddas genom ratificerade och offentliggjorda internationella konventioner får inte förvärvas, importeras, saluföras, exporteras eller innehas om det inte står i överensstämmelse med konventionens bestämmelser."

"innehas" (det vill säga "förvaras") om det inte sker i enlighet med bestämmelserna i de konventionerna, å andra sidan är nämnda artikel 6 endast tillämplig på arter som anges i bilaga 2 till Bernkonventionen, som däremot inte omfattar ett flertal av de arter som anges i bilaga 4 a till direktivet, vartill hänvisas i ifrågavarande artikel 12.

59. Det understryks slutligen att den nämnda artikel 20 i lagen av den 11 augusti 1982 i vart fall är mångtydig. Såsom jag redan framhållit beträffande artikel 17 i samma lag, kommer för det första inte begreppet insamla till uttryck eftersom det endast refereras till innehav eller förvaring och för det andra hänvisar artikel 20 uteslutande till innehav av "djur" utan att nämna äggen och utan att uttrycket "oavsett på vilket utvecklingsstadium de befinner sig" ens används.

c) Artikel 12.2

60. Kommissionen har vidare ifrågasatt det otillräckliga införlivandet av artikel 12.2 i direktivet vad gäller att det i luxemburgsk rätt inte återfinns något förbud mot byte och utbjudande till byte av exemplar vilka tagits i naturen. Dessutom har kommissionen invänt att begreppet exemplar som förekommer i ovannämnda artikel 12.2 och som definieras i artikel 1 m i direktivet, har en mer vidsträckt innebörd än begreppet djur som återfinns i den luxemburgska rättsordningen.

61. Under det administrativa förfarandet har den svarande regeringen hävdat att typfallen byte och utbjudande till byte av exemplar faller inom tillämpningsområdet för artikel 17 i lagen av den 11 augusti 1982, eftersom lagen förbjuder innehav och det är tydligt att man inte kan byta det man inte innehar. Vad gäller sökandens andra invändning, har de luxemburgska myndigheterna anmärkt att det i artikel 15 i samma lag föreskrivs katalogisering, enligt en storhertiglig förordning, av "sällsynta eller utrotningshotade vilda växter och djur eller vilda växter eller djur som utgör ett viktigt inslag i naturen" utan att detta begränsas till inhemska arter (se den storhertigliga förordningen av den 8 april 1986, ovan fotnot 12). Vidare tilläggs att artikel 20 i lagen av den 11 augusti 1982 (vilken jag redan undersökt i punkt 58) genom att det i artikeln i fråga föreskrivs att "de växter och djur som skyddas genom ratificerade och offentliggjorda internationella konventioner [inte] får förvärvas, importeras, saluföras, exporteras eller innehas om det inte står i överensstämmelse med konventionens bestämmelser" utsträcker begreppet "djur" bortom den innebörd som tillskrivs begreppet i den nationella rättsakten.

62. Den luxemburgska regeringens bestridandegrunder kan inte godtas av följande anledningar, vilka redan anförts av kommissionen. Framför allt hävdar jag att

eftersom lagen av den 11 augusti 1982 är av straffrättslig karaktär, får en domare inte tolka förbudet i artikel 17 extensivt i syfte att låta begreppet förvaring omfatta byte eller utbjudande till byte. Dessutom synes inte den aktuella luxemburgska lagstiftningen förbjuda att en person i egenskap av mellanman byter eller utbjuder till byte ett bestämt skyddat exemplar för den persons räkning, som förvarar exemplaret.

63. Vad gäller den skilda innebörden hos begreppen exemplar och djur får vi främst konstatera att de luxemburgska myndigheterna i åberopandet av artikel 20 i lagen av den 11 augusti 1982 inte närmare anger vilken internationell konvention som är av betydelse i förevarande fall. Om det skulle röra sig om Bernkonventionen, vilket allt tyder på, måste jag konstatera att artikel 6 e i denna, med andra ord den regel som förefaller ligga närmast artikel 12.2 i direktivet, innehåller ett förbud mot förvaring och försäljning av djur som förtecknas i bilaga 2 "när detta förbud bidrar till effektiviteten hos bestämmelserna i förevarande artikel". Detta leder tanken till nödvändigheten av ytterligare ingrepp från nationella myndigheter för bestämmelsens tillämpning. Det framstår emellertid inte för kommissionen som om Luxemburg har vidtagit någon verkställighetsåtgärd i fråga om denna bestämmelse (frånsett den ovannämnda artikel 20, vilken dock inte föreskriver något vad gäller det här intressanta fallet) och i vart fall, även med bortseende från denna iakttagelse, får jag konstatera att kommissionen har anfört att bilaga 2 till konventionen i fråga innehåller en lista över skyddade arter som inte innefattar flera av de arter som däremot förekommer i bilaga 4 a till direktivet, vartill hänvisas i artikel 12.

64. Vidare har kommissionen korrekt framhållit att de luxemburgska myndigheterna inte har varit i stånd att visa att begreppet djur i den interna regleringen omfattar även "varje del eller derivat av djuret... samt alla andra varor som att döma av ett åtföljande dokument, förpackningen, ett märke eller en etikett eller av någon annan omständighet verkar vara delar eller derivat av djur eller plantor av dessa arter", vilket däremot stadgas i artikel 1 m i direktivet, som tillhandahåller definitionen av begreppet exemplar.

65. Vad slutligen gäller de luxemburgska myndigheternas åberopande av artikel 15 i lagen av den 11 augusti 1982 och av den motsvarande storhertigliga förordningen av den 8 april 1986 begränsar jag mig till att framhålla att det inom dessa bestämmelsers tillämpningsområde inte synes falla "varje del eller derivat av [djuret] [...]" enligt artikel 1 m i direktivet och att listan över djur som anges i den storhertigliga förordningen inte innehåller andra än de arter som anges i bilaga 4 a till direktivet.

b) Artikel 12.4

66. Med anledning av kommissionens ifrågasättanden har de luxemburgska myndig-

heterna medgivit att de inte har införlivat artikel 12.4, vari föreskrivs införandet av ett fortlöpande system för övervakning av oavsiktlig fångst och oavsiktligt dödande av de djurarter som finns förtecknade i bilaga 4 a.

67. Sammanfattningsvis anser jag att samtliga kommissionens invändningar angående det bristfälliga och/eller ofullständiga genomförandet av artikel 12 är välgrundade.

7. Artikel 13 i direktivet

a) Artikel 13.1 b i direktivet

68. Kommissionen har hävdat att artikel 13.1 b inte har genomförts fullständigt eftersom den luxemburgska rättsordningen, å ena sidan, inte innehåller förbud mot förvaring, byte och utbjudande till försäljning eller byte av exemplar av växtarter som anges i bilagorna 4 b och 2 b till direktivet och, å andra sidan, inte säkerställer tillämpningen av förbuden i nämna bestämmelse på de icke inhemska arterna som förtecknats i dessa bilagor.

69. I svaret på den formella underrättelsen har de luxemburgska myndigheterna invänt att den ifrågavarande bestämmelsen har införlivats genom artikel 16 i lagen av den 11 augusti 1982, enligt vilken försäljning av ovannämnda exemplar är förbjudet, och genom artikel 5 i Bernkonventionen, enligt vilken innehav av desamma är förbjudet. De luxemburgska myndigheterna har vidare hävdat att tillämpningen av det aktivitetsförbud, som är föremål för artikel 13 1 b, på samtliga de växtarter som anges i bilagorna 4 b och 2 b till direktivet är säkerställd genom lagen av den 11 augusti 1982 och framför allt genom artikel 15 i denna lag — vilken inte utesluter att även icke inhemska arter skall ingå bland de skyddade växter som är föremål för den klassifikation som anges i den storhertigliga förordningen av den 19 augusti 1989[20], vilken således helt enkelt borde kompletteras — och dessutom genom den nämnda artikel 20, vilken hänvisar till internationella konventioner och därmed utsträcker innebörden hos begreppet växt utöver den som tillskrivs begreppet i nationell rätt.

70. Återigen framstår inte den luxemburgska regeringens grunder för sitt bestridande som övertygande, vilket kommissionen har framhållit.

71. Även om artikel 16 i lagen av den 11 augusti 1982 innehåller förbud mot försäljning täcker den inte fallen innehav, byte och utbjudande till försäljning eller byte. Å andra sidan förefaller inte artikel 5 i

20 — Règlement grand-ducal du 19 août 1989 concernant la protection intégrale et partielle de certaines espèces végétales de la flore sauvage (Mém. A 61 av den 20 september 1989, s. 1103, nedan kallad den storhertigliga förordningen av den 19 augusti 1989).

Bernkonventionen, vad beträffar innehav, fullt ut motsvara direktivet, då den innehåller förbud mot innehav "såvitt nödvändigt" och förefaller således för att bli tillämplig kräva ett ytterligare ingripande från den berörda fördragsansluta parten,[21] och den åtgärden har enligt kommissionen inte vidtagits (se den ovannämnda artikel 20 i lagen av den 11 augusti 1982, vari ingenting föreskrivs härvidlag). Kommissionen har dessutom konstaterat att nämnda artikel 5 inte heller är tillräcklig för att införliva artikel 13.1 b, för så vitt den förra artikeln hänvisar till bilaga 1 till Bernkonventionen, i vilken inte finns förtecknad någon av de växtarter som anges i bilaga 4 b till direktivet.

72. Vad därefter gäller frågan huruvida skydd för icke inhemska växter som finns förtecknade i bilagorna 4 b och 2 b i direktivet, har kommissionen ånyo påpekat samma sak som beträffande artikel 12 i direktivet, nämligen att hänvisningen till artikel 20 i lagen av den 11 augusti 1982 inte åtföljs av någon angivelse av i förevarande fall relevant internationell konvention. Artikel 5 i Bernkonventionen är återigen den bestämmelse som förefaller att närmare motsvara bestämmelserna i artikel 13.1 b, för vilken dock gäller samma överväganden som gjorts i föregående punkt, vilket kommissionen har understrukit i avsikt att visa att nämnda artikel inte är lämplig för att korrekt införliva förbudet mot innehav av exemplar av skyddade växtarter.

21 — I likhet med vad som konstaterats ovan beträffande artikel 6 e i Bernkonventionen, se punkt 63.

73. Jag tillägger slutligen att påståendet att artikel 15 i lagen av den 11 augusti 1982 skulle utsträcka det av direktivet önskade skyddet till icke inhemska arter som anges i de nämnda bilagorna till direktivet uppenbart saknar grund, detta eftersom den svarande regeringen har hävdat att den storhertigliga förordningen av den 19 augusti 1989, som antagits för att verkställa sagda bestämmelse, måste kompletteras ytterligare. Av den information som de luxemburgska myndigheterna har tillhandahållit genom svaret på det motiverade yttrandet och genom svaromålet i förevarande mål framgår inte att någon sådan komplettering har verkställts.

b) Artikel 13.2 i direktivet

74. Kommissionen har ifrågasatt det ofullständiga införlivandet av artikel 13.2 eftersom det för kommissionen inte framstår som om begreppet växt i den nationella rättsordningen har en lika vidsträckt innebörd som begreppet exemplar som anges i artikel 1 m i direktivet. I svaret på den formella underrättelsen har de luxemburgska myndigheterna emellertid hävdat att artikel 13.2 skulle ha införlivats genom artikel 16 i lagen av den 11 augusti 1982, vilken uttryckligen har också växtdelar som föremål.

75. Kommissionens tvivel avseende att uttrycket växtdelar skulle kunna omfatta

också "varje del eller derivat av [växter] samt alla andra varor som att döma av ett åtföljande dokument, förpackningen, ett märke eller en etikett eller av någon annan omständighet verkar vara delar eller derivat av... plantor av dessa arter" (artikel 1 m) framstår för mig som välgrundat.

76. Jag anser således att kommissionens invändningar beträffande artikel 13 i direktivet är välgrundade.

8. Artikel 14 i direktivet

77. Enligt artikel 14 i direktivet skall medlemsstaterna, om de mot bakgrund av den övervakning som avses i artikel 11 anser att det är nödvändigt, vidta åtgärder för att säkerställa att insamling i naturen av exemplar av de arter av vilda djur och växter som finns förtecknade i bilaga 5 samt att exploateringen av dessa är förenlig med bibehållandet av en gynnsam bevarandestatus för dem. Dessa åtgärder får, om det är nödvändigt, dessutom omfatta en fortsättning på den i artikel 11 föreskrivna övervakningen.

78. Kommissionen har i detta hänseende understrukit att artikel 14 inte utgör en fakultativ bestämmelse, utan att den påbjuder en ovillkorlig skyldighet att övervaka de skyddade arterna samt att vidta alla åtgärder som krävs för att säkerställa bibehållandet av en gynnsam bevarandestatus för dem om de behöriga myndigheterna anser att det är nödvändigt. I den luxemburgska rättsordningen finns emellertid inte, vilket de luxemburgska myndigheterna medgivit, några som helst bestämmelser avsedda att säkerställa uppfyllandet av nämnda skyldighet.

79. Det framstår inte för mig som om kommissionen har ansträngt sig nämnvärt för att motivera sitt påstående att den ifrågavarande bestämmelsen inte är fakultativ. Sanningen att säga anser jag inte heller att påståendet i fråga har stöd i bestämmelsens ordalydelse, då skyldigheten att vidta de aktuella åtgärderna förutsätter att medlemsstaten i fråga har gjort en självständig bedömning av nödvändigheten av en föreskrift i detta avseende. Det är riktigt att det inte är fråga om en fri och oangripbar bedömning eftersom den alltid tar sikte på de syften som anges i artiklarna 11 och 14 i direktivet. Bedömningen i fråga implicerar dock att medlemsstaten bibehåller ett visst utrymme för skönsmässig bedömning som kan ifrågasättas i sak, men inte förnekas principiellt. Jag kan därför inte instämma i kommissionens ifrågasättande av den svarande regeringen i detta avseende. Jag vill, med hänsyn till svaret på den formella underrättelsen, framhålla att de luxemburgska myndigheterna inte har svarat på dessa invändningar och framför allt att de har vidgått underlåtenheten att införliva artikel 14 i direktivet och bilaga 4 vartill artikeln hänvisar. Icke desto mindre vidhåller jag, av de skäl som angivits tidigare och som hör samman med den objektiva karaktären hos bedöm-

ningen i mål enligt artikel 226 EG, uppfattningen att förevarande kritik inte är välgrundad.

9. Artikel 15 i direktivet

80. I denna bestämmelse föreskrivs, som jag har framhållit tidigare, att i de fall som anges i bestämmelserna skall medlemsstaterna förbjuda användning av alla icke-selektiva metoder för fångst eller dödande som lokalt kan medföra att populationer av en skyddad art försvinner eller utsätts för en allvarlig störning. Efter att ha erinrat om att de luxemburgska myndigheterna har underrättat den om att de har för avsikt att använda sig av de undantag som anges i artikel 16 i direktivet och vidgått att den är skyldig att införliva artikel 15 (se ovan punkt 12) har kommissionen kritiserat att Storhertigdömet Luxemburg inte heller i fråga om denna bestämmelse eller beträffande den motsvarande bilaga 6 har agerat för att säkerställa ett fullständigt och korrekt införlivande eftersom ingen av de åtgärder som de storhertigliga myndigheterna har underrättat kommissionen om kan leda till ett sådant resultat.

81. De ifrågavarande myndigheterna har i svaret på den formella underrättelsen å sin sida anfört att införlivandet däremot skall anses säkerställt genom följande rättsakter: lagen om godkännande av Bernkonventionen, jaktlagen av den 19 maj 1885[22] i ändrad lydelse[23] (nedan kallad jaktlagen) samt beslutet M(96)8 av den 2 oktober 1996 av Ministerkommittén i Beneluxländernas ekonomiska union om jakt och om fågelskydd (Décision du Comité des Ministres de l'Union Economique Benelux en matière de chasse et de protection des oiseaux, nedan kallad beslutet av den 2 oktober 1996). Myndigheterna hade också tillkännagivit det nära förestående upphävandet av arrêté grand-ducal ayant pour objet la destruction des animaux malfaisants et nuisibles av den 10 mars 1959 (storhertigligt dekret om elimineringen av skadliga djur, nedan kallat det storhertigliga dekretet), vilket skall sammanfalla med införandet av en förordning om aggressiva djur och om gnagare som kan skada privategendom och utrotningshotade djurarter, vilken är avsedd att införliva direktivet.

82. Kommissionen har emellertid bestritt att någon av de nämnda åtgärderna är lämplig för att säkerställa ett korrekt införlivande av den bestämmelse i direktivet som nu är i fråga.

83. Vad gäller Bernkonventionen har sökanden å ena sidan understrukit att bilagorna 2 och 3 som artikel 8 i den konventionen hänvisar till, det vill säga den bestämmelse som ligger närmast artikel 15 i direktivet, inte sammanfaller med bilagorna 5 och 6 till vilka den senare bestäm-

22 — Mém. 1885, s. 509.

23 — Se den konsoliderade lagstiftningen Code de l'environnement, 1997, vol. 1, s. 3 samordnade texten.

melsen hänvisar samt, å andra sidan, att bilaga 4 till Bernkonventionen inte täcker både sätt och medel för fångst och dödande och transportmedel som förtecknas i bilaga 6 till direktivet (exempelvis förbjuds i Bernkonventionen inte användandet av armborst och sådana flygfarkoster som inte är flygplan, såsom helikoptrar).

84. Trots att beslutet av den 2 oktober 1996 förefaller innehålla förbud mot användandet av armborst och måhända av flygfarkoster i allmänhet, reglerar beslutet i själva verket endast utövandet av jakt och inte dödande i allmänhet, på det sätt som direktivet föreskriver. Varje berörd regering hade, enligt artikel 4 b i beslutet, bort vidta nödvändiga åtgärder för beslutets tillämpning inom ett år efter det att beslutet skrivits under, men för kommissionen framstår det inte som om Storhertigdömet Luxemburg har gjort det.

85. Vad sedan gäller jaktlagen, som särskilt är av betydelse för två av de arter vilt som anges i bilaga 5 a till direktivet,[24] och för vilka således bestämmelserna i artikel 15 (som hänvisar till bilagorna) och i den motsvarande bilaga 6 gäller, har kommissionen vidgått att artikel 13 i nämnda lag tillåter jakt med vapen och jakt genom förföljande och förbjuder användandet av alla andra jaktmetoder innefattande motorfordon. Kommissionen har dock konstaterat att bestämmelsen inte uttryckligen förbjuder bruket av flygfarkoster. Det stämmer att de senare skulle kunna anses omfattas av begreppet motorfordon, men den rättssäkerhet som skall kännetecknа en bestämmelse varmed ett direktiv såsom detta införlivas (se ovan punkt 35) kräver enligt kommissionen att flygfarkoster anges uttryckligen och otvetydigt.

86. Vad slutligen gäller det storhertigliga dekretet tillåter detta att mård och iller dödas med hjälp av utrökning ur bon eller med hjälp av fällor, men klargör inte att dessa metoder endast är tillåtna om de är selektiva i den mening som avses i artikel 15 och i den motsvarande bilaga 6 till direktivet. Detta dekret, har kommissionen vidare anfört, rättfärdigas inte heller i ljuset av artikel 16 i direktivet eftersom det i sig självt strider mot föreskrifterna i artikel 15. För övrigt vidgick de luxemburgska myndigheterna i svaret på den formella underrättelsen att det är nödvändigt att upphäva dekretet eller att ändra det så att det står i överensstämmelse med direktivet. Kommissionen anser emellertid inte att detta har skett.

87. Jag måste således dra slutsatsen att kritiken avseende artikel 15 i direktivet som i vissa delar visserligen kan framstå som alltför formell, för att inte säga obstinat, trots allt är välgrundad.

24 — Det gäller mård (*Martes martes*) och iller (*Mustela putorius*).

10. Artikel 16.1 i direktivet

88. Kommissionen har även ifrågasatt riktigheten i införlivandet med luxemburgsk rätt av artikel 16.1 i direktivet.

89. I svaret på den formella underrättelsen har de luxemburgska myndigheterna däremot invänt att införlivandet av denna bestämmelse, åtminstone delvis, har säkerställts genom artikel 26 i lagen av den 11 augusti 1982 vari föreskrivs att "ministern får medge undantag från artiklarna 13 och 18 för vetenskapliga ändamål eller med hänsyn till samhällsintressen" samt genom lagen om godkännande av Bernkonventionen vars artikel 9 motsvarar artikel 16.1 i direktivet.

90. Jag är emellertid tvungen att instämma i vad kommissionen härvidlag har invänt i syfte att styrka att införlivandet är ofullständigt och inkorrekt. Framför allt synes mig det i direktivet föreskrivna villkoret att det inte skall föreligga några adekvata alternativa lösningar inte uppställas för beviljande av de undantag som enligt artikel 26 i lagen av den 11 augusti 1982 kan medges av de administrativa myndigheterna.

91. Vad sedan gäller Bernkonventionen har kommissionen konstaterat att i den motsvarande artikel 9 fastställs villkoren för att de traktatsslutande parterna får göra undantag från artiklarna 4 och 7 i konventionen, liksom från förbudet mot att använda de fångstmetoder och avlivningsmetoder som är föremål för artikel 8 i samma konvention. Kommissionen har dock bland annat invänt att bestämmelserna i Bernkonventionen inte säkerställer ett skydd likvärdigt direktivets och att artikel 9.1 femte strecksatsen (som i stort sett motsvarar artikel 16.1 e i direktivet) inte kräver att de exemplar som omfattas av undantaget infångas eller innehas i ett begränsat antal som "specificeras av de behöriga nationella myndigheterna".

92. Dessa överväganden synes mig välgrundade. Som avgörande betraktar jag särskilt det faktum att de bestämmelser till vilka artikel 9 i Bernkonventionen hänvisar inte säkerställer en skyddsnivå likvärdig direktivets[25] med hänsyn till risken för att de behöriga nationella myndigheterna undviker att tillämpa artikel 9 om ett bestämt tillvägagångssätt är förbjudet i direktivet men inte i konventionen.

93. Eftersom inte Luxemburg inom den i det motiverade yttrandet angivna fristen

25 — Att så är fallet har vi konstaterat vid analysen av de olika grunder som kommissionen har anfört avseende artiklarna 12, 13 och 15 i direktivet, vilka motsvarar respektive artiklarna 6, 5 och 8 i Bernkonventionen i nu ifrågavarande aspekter, vartill artikel 9 hänvisar.

(och i själva verket inte heller därefter) till kommissionen anmält ytterligare införlivandeåtgärder än dem jag angivit, är talan i den del den avser artikel 16.1 i direktivet, enligt min mening välgrundad.

11. Artikel 22 b och 22 c i direktivet

94. På den invändning angående det inkorrekta införlivandet av artikel 22 b i direktivet som kommissionen framfört i den formella underrättelsen, har de luxemburgska myndigheterna svarat att ett sådant införlivande säkerställts genom artikel 25 i lagen av den 11 augusti 1982, enligt vilken införande av icke inhemska arter i naturen är förbjudet, förutom efter tillstånd från behörig minister, vilket tillstånd kan åtföljas av lämpliga villkor. Jag måste likväl i anledning härav instämma med kommissionen och konstatera att de villkor som anges i direktivet (såsom exempelvis det villkor enligt vilket nämnda införande skall regleras på sådant sätt att livsmiljöerna inte skadas) inte i den nämnda artikel 25 uppställs för utfärdande av tillstånd av ministern och att artikeln följaktligen inte utgör ett noggrant införlivande av direktivet.

95. De luxemburgska myndigheterna har därefter hävdat att införlivandet av artikel 22 c i direktivet, varmed man avser att främja utbildning och allmän information, har säkerställts genom artikel 3.3 i Bernkonventionen (analog med artikel 22 c i direktivet), genom Riokonventionen av den 5 juni 1992 om biologisk mångfald [26] (se artikel 13, som avser utbildning och medvetandegörande av allmänheten) och även genom lagen av den 10 augusti 1992, vilken säkerställer fri tillgång till information om miljön.

96. Förutsatt att artikel 20 i lagen av den 11 augusti 1982 inte avser ämnena utbildning och information och att lagen av den 10 augusti 1992 inte innehåller någon bestämmelse avsedd att tillförsäkra allmänheten verksam information, har kommissionen medgivit att artikel 3.3 i Bernkonventionen och artikel 13 i Riokonventionen om biologisk mångfald i princip är sådana att de kan säkerställa ett tillfredsställande genomförande av direktivet. [27] Kommissio-

26 — Konventionen som ratificerades av Luxemburg genom lagen av den 4 mars 1994 (Mém. A 1994, s. 429) trädde i kraft för Luxemburg den 7 augusti 1994 i enlighet med artikel 36.3 i samma konvention (Mém. A 1994, s. 1475).

27 — I artikel 3.3 i Bernkonventionen föreskrivs följande: "De fördragsslutande parterna skall främja och sprida allmän information om behovet av att bevara vilda djur och växter och deras livsmiljöer." I artikel 13 i Riokonventionen föreskrivs följande: "De fördragsslutande parterna skall a) främja och uppmuntra förståelse för vikten av, och de åtgärder som fordras för, bevarandet av biologisk mångfald, liksom dess spridning genom media, och innefattandet av dessa ämnen i utbildningsprogram, och b) om så är lämpligt samarbeta med andra stater och internationella organisationer om att utarbeta utbildnings- och medvetandehöjande program rörande bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald" (inofficiella översättningar).

nen har framför allt invänt att Luxemburg hade bort visa — vilket inte har skett — att principen om direkt effekt av så kallade "self-executing"-bestämmelser i de rättsenligt godkända och offentliggjorda internationella konventionerna gäller i dess rättsordning.

97. Jag måste emellertid framhålla att det synes mig svårt att förstå vad kommissionen syftar på med det sistnämnda argumentet. Utan att lägga ut texten om de skilda principer och om de olika tillvägagångssätt staterna följt i denna fråga, är det säkert att, vad Luxemburg beträffar, internationella konventioner när de väl ratificerats och offentliggjorts får full verkan i den nationella rättsordningen. Det kan vidare diskuteras huruvida innehållet i en viss konventionsbestämmelse är så fullständigt att den kan anses omedelbart få den verkan eller om det förutsätter ytterligare verkställighetsåtgärder. I det aktuella fallet synes det mig emellertid inte vara detta som är problemet, med beaktande av att huvudsakligen artikel 3.3 i Bernkonventionen nästan bokstavligen sammanfaller med artikel 22 c i direktivet, så att frågan kan ställas på samma sätt för båda bestämmelserna. Vad beträffar det som nu är av intresse förefaller det mig således som om det förhållandet att bestämmelsen om antagande av Bernkonventionen gäller i den luxemburgska rättsordningen är sådant att den skyldighet som direktivet påbjuder kan anses vara uppfylld och att kommissionens anmärkning i detta avseende följaktligen inte kan godtas.

12. Artikel 23.2 i direktivet

98. Kommissionen har slutligen hävdat att artikel 23.2 i direktivet har åsidosatts, eftersom ingen av de bestämmelser om införlivandeåtgärder som efter direktivets ikraftträdande vidtagits av Storhertigdömet Luxemburg, och som har tillställts kommissionen, innehåller någon hänvisning till direktivet eller har offentliggjorts tillsammans med en sådan hänvisning. I svaret på den formella underrättelsen har de luxemburgska myndigheterna anfört att den kommande sektorsplanen, varom föreskrivs i lagen av den 21 maj 1999 (se punkterna 21 respektive 17), skulle som huvudsakligt föremål få direktiven 92/43 och 79/409 och att en lista över samtliga de nationella åtgärder som samverkar till att genomföra direktivet skulle ha publicerats i *Mémorial*, den officiella författningssamlingen i Storhertigdömet Luxemburg.

99. Även om kommissionen ända sedan det motiverade yttrandet har ansett att kungörelsen i "Mémorial" av en sådan lista tillsammans med en hänvisning till direktivet skulle ha botat det bristfälliga införlivandet av artikel 23.2 har den ändock

preciserat att den ännu inte har blivit informerad om någon sådan kungörelse.

100. Det synes mig således inte föreligga några tvivel kring Storhertigdömet Luxemburgs pågående åsidosättande av de skyldigheter som åligger staten i fråga enligt artikel 23.2 i direktivet.

13. Begäran om att målet skall vilandeförklaras

101. Som jag anfört (se punkt 18) tidigare i mitt förslag till avgörande, har den svarande regeringen hemställt, förutom att kommissionens talan skall ogillas, att domstolen skall vilandeförklara detta mål i avvaktan på att sökanden eventuellt återkallar sin talan. Denna hemställan grundas på det faktum att förevarande mål kommer att sakna ändamål så snart det luxemburgska parlamentet antagit det lagförslag som jag hänvisat till ovan i punkt 18, vilket är avsett att införliva direktivet. Kommissionen, som har avstått från att gå i svaromål (och inte har hemställt om förhandling), har å sin sida inte redovisat sin inställning i fråga om hemställan om att målet skall vilandeförklaras.

102. Enligt min mening kan denna begäran i vart fall inte bifallas eftersom det inte föreskrivs i rättegångsreglerna att ett förfarande angående en medlemsstats underlåtenhet att fullgöra sina gemenskapsrättsliga skyldigheter kan vilandeförklaras i avvaktan på en eventuell återkallelse av talan från kommissionens sida. Även om lagförslaget slutligt antogs av det luxemburgska parlamentet, skulle i vart fall det faktum att förevarande talan inte saknade ändamål kvarstå eftersom som bekant fördragsbrott i förfaranden enligt artikel 226 EG fastställs med hänvisning till den förhandenvarande situationen vid utgången av den period som fastställts i det motiverade yttrandet. [28]

III — Rättegångskostnaderna

103. Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom kommissionen har yrkat detta och med beaktande av vad jag just framfört angående målets huvudsakliga utgång, anser jag att detta yrkande skall bifallas.

28 — Se bland många andra dom av den 16 oktober 2001 i de förenade målen C-396/99 och C-397/99, kommissionen mot Grekland (REG 2001, s. I-7577), punkt 33.

IV — Förslag till avgörande

104. Mot bakgrund av vad som framförts i det föregående hemställer jag följaktligen att domstolen skall fastställa följande:

1) Storhertigdömet Luxemburg har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter och enligt artikel 249 tredje stycket i EG-fördraget genom att underlåta att fullständigt och korrekt införliva artiklarna 1, 4.5, 5.4, 6, 7, 12.1 b och c, 12.2, 12.4, 13.1 b, 13.2, 15, 16.1, 22 b samt 23.2 i direktivet och de därmed sammanhängande bilagorna 1, 2, 4, 5 och 6 till detsamma.

2) Talan ogillas i övrigt.

3) Storhertigdömet Luxemburg skall ersätta rättegångskostnaderna.