SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN JULIANE KOKOTT vom 9. Juni 2005 [1]

I — Einleitung

1. Im vorliegenden Vertragsverletzungsverfahren beanstandet die Kommission, dass das Vereinigte Königreich verschiedene Bestimmungen der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen (im Folgenden: Habitatrichtlinie) [2] nicht hinreichend umgesetzt habe.

2. Die Kommission hat daher zunächst das nach Artikel 226 EG notwendige vorgerichtliche Verfahren durchgeführt und dabei am 18. Juli 2001 eine begründete Stellungnahme an das Vereinigte Königreich gerichtet, in der sie eine letzte Frist von zwei Monaten für die Erfüllung der Verpflichtungen aus der Habitatrichtlinie setzte.

3. Da die Kommission die zwischenzeitlich ergangenen Maßnahmen des Vereinigten Königreichs nicht für ausreichend hält, beantragt sie,

— festzustellen, dass das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 92/43/EWG des Rates zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen verstoßen hat, dass es diese Richtlinie nicht ordnungsgemäß umgesetzt hat;

— dem Vereinigten Königreich die Kosten aufzuerlegen.

4. Die Regierung des Vereinigten Königreichs beantragt,

— festzustellen, dass das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland seine Verpflichtungen aus der Richtlinie 92/43 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen erfüllt hat; und

— der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

1 — Originalsprache: Deutsch.
2 — ABl. L 206, S. 7.

5. Der Antrag der britischen Regierung ist so zu verstehen, dass er auf die Abweisung der Klage gerichtet ist. Sollte er darüber hinausgehend — seinem Wortlaut entsprechend — auf die Feststellung richtlinienkonformen Verhaltens gerichtet sein, so wäre er insofern unzulässig, da das Gemeinschaftsrecht eine solche Klage nicht vorsieht.

II — Prüfung der Klagegründe

6. Die Kommission beanstandet die Umsetzung verschiedener Artikel der Habitatrichtlinie. Die Regierung des Vereinigten Königreichs verteidigt sich einerseits mit Argumenten zu den einzelnen Bestimmungen, trägt aber andererseits vor, alle etwaigen Lücken seien unerheblich, da eine Generalklausel die Beachtung der Habitatrichtlinie sicherstelle.

A — *Zur Umsetzung durch eine Generalklausel*

7. Die britische Regierung beruft sich zunächst allgemein auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes zur notwendigen Genauigkeit der Umsetzung einer Richtlinie. Danach verlange die Umsetzung einer Richtlinie in innerstaatliches Recht nicht notwendigerweise, dass ihre Bestimmungen förmlich und wörtlich in einer ausdrücklichen besonderen Gesetzesvorschrift wiedergegeben werden. Vielmehr kann je nach dem Inhalt der Richtlinie ein allgemeiner rechtlicher Rahmen genügen, wenn er tatsächlich die vollständige Anwendung der Richtlinie in so klarer und bestimmter Weise gewährleistet, dass — soweit die Richtlinie Ansprüche des Einzelnen begründen soll — die Begünstigten in der Lage sind, von allen ihren Rechten Kenntnis zu erlangen und diese gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten geltend zu machen. [3]

8. Im britischen Recht bestehe ein solcher allgemeiner Rahmen. Die jeweils zuständigen Behörden seien gesetzlich verpflichtet, ihre Befugnisse so auszuüben, dass sie die Beachtung der Habitatrichtlinie sicherstellen. Für England und Wales sowie Schottland ergebe sich dies aus Regulations 3(2) und 3(4) der Conservation (Natural Habitats, &c) Regulations 1994 (im Folgenden: C(NH)R 1994), für Nordirland aus Regulations 3(2) und 3(4) der Conservation (Natural Habitats, etc.) Regulations (Northern Ireland) 1995 (im Folgenden: C(NH)R(NI) 1995) und für Gibraltar aus Section 17A der Nature Protection Ordinance 1991 in der Fassung von 1995 (im Folgenden: NPO). Diese Verpflichtung stellt nach Auffassung der britischen Regierung sicher, dass etwaige Unklarheiten oder Mängel der spezifischen Umsetzungsbestimmungen die Verwirklichung der Ziele der Richtlinie nicht in Frage stellen. Diese

3 — Urteil vom 30. Mai 1991 in der Rechtssache C-59/89 (Kommission/Deutschland, Slg. 1991, I-2607, Randnr. 18).

Auslegung habe der englische High Court ausdrücklich bestätigt. [4]

9. Die Kommission hält dem entgegen, dass der Gerichtshof wiederholt darauf bestanden habe, „die Bestimmungen einer Richtlinie müss[t]en mit unbestreitbarer Verbindlichkeit und mit der Konkretheit, Bestimmtheit und Klarheit umgesetzt werden, die notwendig sind, um den Erfordernissen der Rechtssicherheit zu genügen." [5] Gerade bei der Habitatrichtlinie sei eine konkrete Umsetzung notwendig, da die gebotenen Maßnahmen auf spezifische Erhaltungsziele für ein Gebiet, einen Lebensraum oder eine Art bezogen seien. Nach der Logik der britischen Regierung hätte es dagegen ausgereicht, die Richtlinie insgesamt durch eine solche Generalklausel umzusetzen.

10. Der Gerichtshof hat jüngst seine Rechtsprechung zur notwendigen Genauigkeit der Umsetzung von Richtlinien wie folgt zusammengefasst:

„Auch wenn es ... unerlässlich ist, dass die Rechtslage, die sich aus den nationalen Umsetzungsmaßnahmen ergibt, ausreichend bestimmt und klar ist, um es den Einzelnen zu ermöglichen, Kenntnis vom Umfang ihrer Rechte und Pflichten zu erlangen, so ändert dies doch nichts daran, dass die Mitgliedstaaten nach dem Wortlaut von Artikel 249 Absatz 3 EG die Form und die Mittel für die Umsetzung der Richtlinien wählen können, die das mit den Richtlinien angestrebte Ergebnis am besten gewährleisten können, und dass sich aus dieser Vorschrift ergibt, dass die Umsetzung einer Richtlinie in das innerstaatliche Recht nicht unbedingt in jedem Mitgliedstaat eine Handlung des Gesetzgebers verlangt. Daher hat der Gerichtshof wiederholt entschieden, dass eine förmliche Übernahme der Bestimmungen einer Richtlinie in eine ausdrückliche spezifische Rechtsvorschrift nicht immer erforderlich ist, da der Umsetzung einer Richtlinie je nach ihrem Inhalt durch einen allgemeinen rechtlichen Kontext Genüge getan sein kann." [6]

11. Speziell zur Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten [7] (im Folgenden: Vogelschutzrichtlinie) hat der Gerichtshof allerdings entschieden, dass der Genauigkeit der Umsetzung insofern besondere Bedeutung zukommt, als die Verwaltung des gemeinsamen Erbes den Mitgliedstaaten für ihr jeweiliges Hoheitsgebiet anvertraut ist. [8] Diese Erwägung gilt gleichermaßen für die Habitatrichtlinie. [9]

4 — Die britische Regierung beruft sich auf das Urteil Friends of the Earth v. Environment Agency and Able [2003] EWHC 3193, Absätze 57 und 59.

5 — Die Kommission beruft sich dabei auf die Urteile Kommission/Deutschland (zitiert in Fußnote 3, Randnrn. 18 und 24), vom 19. Mai 1999 in der Rechtssache C-225/97 (Kommission/Frankreich, Slg. 1999, I-3011, Randnr. 37) und vom 17. Mai 2001 in der Rechtssache C-159/99 (Kommission/Italien, Slg. 1999, I-4007, Randnr. 32).

6 — Urteil vom 20. November 2003 in der Rechtssache C-296/01 (Kommission/Frankreich, Slg. 2003, I-13909, Randnr. 55).

7 — ABl. 1979, L 103, S. 1.

8 — Urteile vom 8. Juli 1987 in der Rechtssache 262/85 (Kommission/Italien, Slg. 1987, 3073, Randnr. 9), vom 13. Oktober 1987 in der Rechtssache 236/85 (Kommission/Niederlande, Slg. 1987, 3989, Randnr. 5) und vom 7. Dezember 2000 in der Rechtssache C-38/99 (Kommission/Frankreich, Slg. 2000, I-10941, Randnr. 53).

9 — Schlussanträge von Generalanwalt Fennelly vom 16. September 1999 in der Rechtssache C-256/98 (Kommission/Frankreich, Slg. 2000, I-2487, Nr. 20) und von Generalanwalt Tizzano vom 29. Januar 2002 in der Rechtssache C-75/01 (Kommission/Luxemburg, Slg. 2003, I-1585, Nr. 38).

12. Die Generalklausel kann daher nur dann als hinreichende Umsetzungsmaßnahme anerkannt werden, wenn für den nationalen Rechtsanwender und die Betroffenen jeglicher Zweifel an den Anforderungen der Habitatrichtlinie ausgeschlossen ist. Ob dies der Fall ist, lässt sich nicht abstrakt feststellen, sondern nur auf der Grundlage der einzelnen umzusetzenden Bestimmungen.

B — *Zu den einzelnen Klagegründen*

13. Im Einzelnen rügt die Kommission die Umsetzung der Artikel 6 Absatz 2, Artikel 6 Absätze 3 und 4, Artikel 11, Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe d, Artikel 12 Absatz 4, Artikel 14 Absatz 2, Artikel 15 und Artikel 16 der Habitatrichtlinie sowie das Fehlen von Regelungen zur Anwendung der Habitatrichtlinie jenseits der Hoheitsgewässer.

1. Zu Artikel 6 Absatz 2 der Habitatrichtlinie — Verschlechterungsverbot

14. Artikel 6 Absatz 2 der Habitatrichtlinie hat den folgenden Inhalt:

„Die Mitgliedstaaten treffen die geeigneten Maßnahmen, um in den besonderen Schutzgebieten die Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten sowie Störungen von Arten, für die die Gebiete ausgewiesen worden sind, zu vermeiden, sofern solche Störungen sich im Hinblick auf die Ziele dieser Richtlinie erheblich auswirken könnten."

15. Beide Parteien gehen davon aus, dass das Vereinigte Königreich die notwendigen Bestimmungen zur Umsetzung dieser Vorschrift hinsichtlich der Kontrolle potenziell störender Tätigkeiten getroffen hat.

16. Die Kommission vertritt jedoch die Auffassung, Artikel 6 Absatz 2 der Habitatrichtlinie verlange zusätzlich die Verhinderung von Beeinträchtigungen eines besonderen Schutzgebiets durch Unterlassen oder Untätigkeit. Daher müssten die zuständigen Behörden ermächtigt sein, Maßnahmen zur Vermeidung der Verschlechterung eines Gebietes zu treffen. Dies sei durch neue Regelungen in England und Wales, Nordirland sowie Schottland gewährleistet, nicht aber in Gibraltar.

17. Die britische Regierung stimmt der Kommission mit der Einschränkung zu, dass nur „nicht-natürliche" Verschlechterungen zu vermeiden seien, z. B. durch schlechte Bewirtschaftung, nicht aber natürliche Verschlechterungen, z. B. Klimawandel oder

Überflutung infolge eines Anstiegs des Meeresspiegels. In Gibraltar sei diese Verpflichtung hinreichend umgesetzt, insbesondere durch die oben erwähnte Generalklausel.

a) Zur Einbeziehung von Unterlassen und Untätigkeit

18. Die Rechtsprechung hat bei der Auslegung von Artikel 6 Absatz 2 der Habitatrichtlinie bislang zumeist nicht Unterlassen und Untätigkeit in den Blick genommen. Nach Meinung von Generalanwalt Fennelly enthält diese Bestimmung ein Verbot bestimmter Tätigkeiten, die zu einer Verschlechterung der geschützten Lebensräume oder zu einer Störung geschützter Arten führen könnten. [10] Auch das Urteil zum Owenduff-Nephin Beg Complex hatte Tätigkeiten zum Gegenstand, die hätten verhindert werden müssen, nämlich die Überweidung und die Aufforstung. [11] Nur Generalanwalt Léger hat in diesem Fall auch darin einen Verstoß gegen Artikel 6 Absatz 2 der Habitatrichtlinie gesehen, dass keine Maßnahmen durchgeführt wurden, die geeignet waren, die durch diese Tätigkeiten verursachten Schäden zu beheben. [12]

19. Tatsächlich spricht der Wortlaut von Artikel 6 Absatz 2 der Habitatrichtlinie für eine Verpflichtung, bestimmte Maßnahmen zur Erhaltung von Schutzgütern durchzuführen. Nach dieser Bestimmung müssen die Mitgliedstaaten Verschlechterungen vermeiden. Ob bestimmte Verhaltensweisen verboten oder Erhaltungsmaßnahmen ergriffen werden müssen, um eine Verschlechterung zu vermeiden, kann sich nur aus der jeweils zu befürchtenden Verschlechterung ergeben. [13] Daher geht die Kommission zu Recht davon aus, dass sowohl Abwehrmaßnahmen — z. B. Verbote [14] — gegenüber externen, vom Menschen verursachten Beeinträchtigungen und Störungen notwendig sein können, als auch Maßnahmen, um natürliche Entwicklungen zu unterbinden, die den Erhaltungszustand von Arten und Lebensräumen verschlechtern können.

20. Dies ergibt sich auch aus den Bedürfnissen einzelner geschützter Lebensraumtypen. So verlieren Offenlandlebensräume häufig durch Verbuschung ihre besonderen Eigenschaften, wenn dies nicht durch menschliche Eingriffe verhindert wird. Bei den Lebensraumtypen „Magere Flachland-Mähwiesen (*Alopecurus pratensis, Sanguisorba officinalis*)" (Natura 2000 Code 6510) und „Berg-

10 — Schlussanträge in der Rechtssache C-256/98 (zitiert in Fußnote 9, Nr. 25).

11 — Urteil vom 13. Juni 2002 in der Rechtssache C-117/00 (Kommission/Irland, Slg. 2002, I- 5335, Randnrn. 22 ff.).

12 — Schlussanträge vom 7. März 2002 in der Rechtssache C-117/00 (Kommission/Irland, Slg. 2002, I-5335, Nr. 77).

13 — Vgl. für die Sondersituation der Genehmigung eines Vorhabens, das nicht als Plan oder Projekt anzusehen ist, meine Schlussanträge vom 29. Januar 2004 in der Rechtssache C-127/02 (Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee und Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels, Urteil vom 7. September 2004, Slg. 2004, I-7405, Nr. 118).

14 — So die Interpretation von Artikel 6 Absatz 2 der Habitatrichtlinie durch Generalanwalt Fennelly in den Schlussanträgen in der Rechtssache C-256/98 (zitiert in Fußnote 9, Nr. 25).

Mähwiesen" (Natura 2000 Code 6520) ergibt sich die Notwendigkeit menschlicher Eingriffe — hier des Mähens — bereits direkt oder indirekt [15] aus ihrer Bezeichnung.

21. Entgegen der Auffassung der britischen Regierung wird der Begriff der Verschlechterung auch nicht auf „nicht-natürliche" Verschlechterungen beschränkt. Die gerade genannte Verbuschung wäre nämlich eine natürliche Verschlechterung. Die Beispiele der britischen Regierung — Veränderungen des Meeresspiegels, Klimawandel — zeigen, dass sich ihre Bedenken weniger auf die Natur im Allgemeinen als auf strukturelle Veränderungen der Umwelt richten, die die Bedingungen des Fortbestands der geschützten Lebensräume und Arten in den betroffenen Natura 2000 Gebieten in Frage stellen. Der Umgang mit solchen Veränderungen ist sicherlich von großem Interesse, doch sprengt diese Frage den Rahmen des vorliegenden Verfahrens. Die Kommission wirft nämlich dem Vereinigten Königreich gar nicht vor, keine Regelungen für einen solchen Fall erlassen zu haben.

b) Zur Umsetzung

22. Die einzige ersichtliche Bestimmung, die in Gibraltar positive Maßnahmen zur Vermeidung von Verschlechterungen betreffen könnte, ist Section 17G der Ordinance, die es den zuständigen Behörden erlaubt, mit den Eigentümern oder Besitzern Vereinbarungen über die Pflege des Gebiets abzuschließen. Diese Ermächtigung ist allerdings nicht an das Ziel gebunden, Verschlechterungen zu vermeiden. Auch ist nicht ersichtlich, welche Maßnahmen ergriffen werden könnten, wenn die Eigentümer oder Besitzer zu einer notwendigen Vereinbarung nicht bereit sind.

23. Diese Mängel können auch nicht durch die Generalklausel in Section 17A Absatz 2 NPO ausgeglichen werden. Die dort niedergelegte Verpflichtung, alle Befugnisse nach der NPO so auszuüben, dass sie die Beachtung der Habitatrichtlinie sicherstellen, begründet weder hinreichende Eingriffsbefugnisse der zuständigen Behörden bei mangelnder Kooperation seitens der Besitzer oder Eigentümer, noch können diese ihre aus Artikel 6 Absatz 2 der Habitatrichtlinie resultierenden Pflichten [16] mit der notwendigen Klarheit erkennen.

24. Daher wurde Artikel 6 Absatz 2 der Habitatrichtlinie in Gibraltar nicht hinreichend umgesetzt.

15 — So beziehen sich etwa die englische und die niederländische Bezeichnung nicht auf das Mähen, sondern auf Heu, was aber das Mähen voraussetzt.

16 — Diesen Gesichtspunkt betont Generalanwalt Fennelly in den Schlussanträgen in der Rechtssache C-256/98 (zitiert in Fußnote 9, Nr. 19).

2. Zu Artikel 6 Absätze 3 und 4 der Habitatrichtlinie — Verträglichkeitsprüfung

25. Absätze 3 und 4 des Artikels 6 der Habitatrichtlinie haben den folgenden Wortlaut:

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

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

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

26. Die Kommission beanstandet, dass drei spezielle Arten von Vorhaben nicht den Anforderungen von Artikel 6 Absätze 3 und 4 der Habitatrichtlinie unterworfen seien, nämlich bestimmte Pläne und Projekte zur Wasserentnahme (Water abstraction plans and projects), Landnutzungspläne (Land use plans) und — in Gibraltar — die Überprüfung von bestehenden Planungsrechten (Review of existing planning rights).

a) Zu bestimmten Wasserentnahmevorhaben

27. Dieser Vorwurf der Kommission betrifft nicht alle Pläne und Projekte zur Wasserentnahme, sondern nur diejenigen, die nach Kapitel 2 des zweiten Teils des Water Resources Act 1991 genehmigt werden. Die Umsetzung in Bezug auf andere (größere) wasserwirtschaftliche Projekte beanstandet die Kommission nicht.

28. Die britische Regierung beruft sich im Wesentlichen auf ein System der gebietsbezogenen Festsetzung potenziell schädlicher Tätigkeiten in Verbindung mit den oben genannten Generalklauseln. Das System ergebe sich für England und Wales sowie Schottland aus den Regulations 18 bis 27 C(NH)R 1994, für Nordirland aus den Regulations 15 bis 18 C(NH)R(NI) 1995 und in Gibraltar aus Sections 17J, 17K, 17M, 17N und 17P NPO.

29. Im Kern beruhen alle diese Regelungen darauf, dass für jedes einzelne Gebiet im Voraus die Tätigkeiten festgelegt werden können, die geeignet erscheinen, die dort zu schützenden Pflanzen und Tiere zu schädigen. Eine derartige Tätigkeit darf nur ausgeübt werden, wenn zuvor ein Verfahren durchgeführt wurde, das — soweit ersichtlich — den Anforderungen von Artikel 6 Absätze 3 und 4 der Habitatrichtlinie entspricht.

30. Die britische Regelung ist mit Artikel 6 Absatz 3 der Habitatrichtlinie unvereinbar, wenn sie „Pläne und Projekte" im Sinne dieser Bestimmung von dem dort vorgesehenen Verfahren ausschließt. Fest steht, dass nicht alle hier gegenständlichen Wasserentnahmevorhaben auch dem in Artikel 6 Absatz 3 vorgesehenen Verfahren unterworfen werden, sondern nur diejenigen, die im Vorhinein für das jeweilige Gebiet als potenziell schädlich definiert wurden. Daher ist zu prüfen, ob die fraglichen Wasserentnahmevorhaben — unabhängig von einer solchen Festlegung als potenziell schädlich — „Pläne und Projekte" im Sinne von Artikel 6 Absatz 3 sind.

31. Im Urteil Waddenzee [17] hat der Gerichtshof bei der Auslegung des Begriffs „Pläne und Projekte" im Sinne von Artikel 6 Absatz 3 der Habitatrichtlinie maßgeblich auf die Projektdefinition von Artikel 1 Absatz 2 zweiter Gedankenstrich der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten [18] abgestellt. Danach sind sonstige Eingriffe in Natur und Landschaft, einschließlich derjenigen zum Abbau von Bodenschätzen, als Projekte anzusehen. Auch die Entnahme von Wasser kann einen solchen Eingriff darstellen. Dass es sich vorliegend nicht um völlig unbedeutende Maßnahmen handelt, ergibt sich schon daraus, dass die fraglichen Vorhaben nach Kapitel 2 des zweiten Teils des Water Resources Act 1991 einer Genehmigung (licence) bedürfen. Auch zieht die britische Regierung die Qualifikation der fraglichen Vorhaben als Projekte nicht in Zweifel.

32. Diese Projekte erfordern nach Artikel 6 Absatz 3 Satz 1 der Habitatrichtlinie eine Prüfung auf Verträglichkeit mit den für das jeweilige Gebiet festgelegten Erhaltungszielen, wenn sie nicht unmittelbar mit der Verwaltung des Gebiets in Verbindung stehen oder hierfür nicht notwendig sind,

17 — Urteil vom 7. September 2004 in der Rechtssache C-127/02 (Zitiert in Fußnote 13), Randnrn. 24 ff.

18 — ABl. L 175, S. 40.

das Gebiet jedoch einzeln oder in Zusammenwirkung mit anderen Plänen und Projekten erheblich beeinträchtigen könnten. Die britische Verteidigung läuft darauf hinaus, dass alle Pläne oder Projekte zur Wasserentnahme, die diese Voraussetzungen erfüllen, im Voraus als für dieses Gebiet potenziell schädlich festgesetzt werden. Die zuständigen Stellen nehmen danach die projektbezogene Prüfung bei der Festlegung konkreter Bestimmungen zum Gebietsschutz insoweit vorweg, als sie bestimmte Vorhaben davon ausschließen, indem sie sie nicht als potenziell schädlich festsetzen.

33. Dieses System vermeidet unnötige Projektprüfungen und klärt die Nutzer des Gebiets frühzeitig darüber auf, welche Vorhaben problematisch sein können. Eine solche abstrakte Vorabprüfung potenzieller Risiken kann sich jedoch nur hinsichtlich des Gebiets auf konkrete Tatsachen stützen, nicht aber hinsichtlich der Projekte. Sie ist daher naturgemäß weniger präzise als eine Einzelfallprüfung, die sowohl das Gebiet als auch die Vorhaben berücksichtigen kann. Daher besteht die Gefahr, dass bei der abstrakten Festlegung potenziell schädlicher Aktivitäten Projekte nicht erfasst werden, die aufgrund ihrer spezifischen Eigenschaften das Gebiet erheblich beeinträchtigen können.

34. Hinzu kommt die mangelnde Klarheit der britischen Regelungen über die gebietsbezogene Festlegung potenziell schädlicher Aktivitäten. Regulation 22 C(NH)R 1994, Regulation 15 C(NH)R(NI) 1995 und Section 17H NPO enthalten keine Verpflichtung, sondern nur eine Ermächtigung, für jedes Gebiet festzulegen, ob potenziell schädliche Tätigkeiten denkbar sind, die nicht sowieso in den Anwendungsbereich einer Umsetzungsregelung für Artikel 6 Absätze 3 und 4 der Habitatrichtlinie fallen. Es ist zwar nicht auszuschließen, dass das somit eingeräumte Ermessen durch die jeweils anwendbare Generalklausel dahin gehend gebunden ist, die Beachtung der Habitatrichtlinie sicherzustellen. Bei oberflächlicher Lektüre wird jedoch weder das Vorliegen einer Verpflichtung noch ihre Reichweite deutlich. [19] Dies ist umso schwerwiegender, als im Rahmen der britischen Umsetzung die Festlegung potenziell schädlicher Tätigkeiten von zentraler Bedeutung für die Verwirklichung der Ziele der Habitatrichtlinie ist und erhebliche Auswirkungen auf die Rechte und Pflichten Einzelner haben kann, die Flächen in den betroffenen Gebieten nutzen. Kommen die zuständigen Behörden ihrer Verpflichtung nicht in Bezug auf jedes Gebiet und jede potenziell schädliche Tätigkeit nach, so führt das zu Lücken im Gebietsschutz.

35. Wenig überzeugend ist auch das weitere Argument der britischen Regierung, bei der

19 — In Deutschland existiert ein vergleichbares Schutzregime für kleinere Pläne und Projekte, die außerhalb von Schutzgebieten genehmigungsfrei sind. Dort enthält allerdings § 33 Absatz 3 Satz 3 des Bundesnaturschutzgesetzes eine ausdrückliche Verpflichtung für den Inhalt der Schutzerklärung: „Durch geeignete Gebote und Verbote sowie Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen ist sicherzustellen, dass den Anforderungen des Artikels 6 der Richtlinie 92/43/EWG entsprochen wird."

Genehmigung von Wasserentnahmevorhaben würden schon aufgrund der Generalklauseln die Vorgaben von Artikel 6 Absätze 3 und 4 der Habitatrichtlinie respektiert. Angesichts der zentralen Bedeutung dieser Bestimmungen für den Gebietsschutz reichen Generalklauseln als Umsetzung nämlich nicht aus. Vielmehr bedarf es eindeutiger Regelungen der durchzuführenden Prüfungsschritte. Im Übrigen wird die behauptete Absicherung durch die Generalklauseln auch dadurch beeinträchtigt, dass man im Gegenschluss zur ausdrücklichen Umsetzung des Prüfverfahrens für bestimmte Vorhaben bei anderen Vorhaben davon ausgehen wird, dass das Verfahren nicht zur Anwendung kommt.

36. Die britische Regierung trägt weiter vor, in Bezug auf bestimmte Schutzgebiete nach nationalem Recht, so genannte Sites of Special Scientific Interest (SSSI), ergebe sich aus Section 28E und Section 28H des Wildlife and Countryside Act 1981 eine Verpflichtung zur Verträglichkeitsprüfung vergleichbar Artikel 6 Absätze 3 und 4 der Habitatrichtlinie. Diese Regelungen scheinen für England und Wales zu gelten. Die Kommission beanstandet jedoch zu Recht, dass — wie auch die britische Regierung mitteilt — nicht alle nach der Richtlinie geschützten Gebiete als SSSI ausgewiesen werden. Inhaltlich beruht auch dieses Schutzregime auf einer fakultativen vorherigen Festlegung potenziell schädlicher Tätigkeiten und unterliegt daher den oben dargestellten Einwänden. Es bleibt hinter dem bereits diskutierten System zusätzlich noch insoweit zurück, als es keine ausdrücklichen Bestimmungen enthält, die als Umsetzung von Artikel 6 Absätze 3 und 4 der Habitatrichtlinie verstanden werden könnten. Daher ist es noch weniger als die oben genannten Bestimmungen geeignet, diese Umsetzung sicherzustellen.

37. Für Schottland und Nordirland beruft sich die britische Regierung außerdem auf Bestimmungen, die erst nach dem 18. September 2001 ergangen sind. Diese können hier allerdings nicht berücksichtigt werden. Der Vorwurf der Kommission ist nämlich anhand der Lage beim Ablauf der Frist zu beurteilen, die sie in der begründeten Stellungnahme gesetzt hat. [20] Dieser Zeitpunkt ist der 18. September 2001.

38. Somit ist festzuhalten, dass das Vereinigte Königreich Artikel 6 Absätze 3 und 4 der Habitatrichtlinie in Bezug auf bestimmte Pläne und Projekte zur Wasserentnahme nicht hinreichend umgesetzt hat.

20 — Siehe etwa die Urteile vom 25. Mai 2000 in der Rechtssache C-384/97 (Kommission/Griechenland, Slg. 2000, I-3823, Randnr. 35), vom 16. Januar 2003 in der Rechtssache C-63/02 (Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 2003, I-821, Randnr. 11) und vom 9. September 2004 in der Rechtssache C-417/02 (Kommission/Griechenland, Slg. 2004, I-7973, Randnr. 22).

b) Zu Landnutzungsplänen

39. Landnutzungspläne (Land use plans oder Development plans) werden im Vereinigten Königreich nicht als Plan oder Projekt im Sinne von Artikel 6 Absatz 3 der Habitatrichtlinie behandelt. Sie erlauben noch nicht die Durchführung eines bestimmten Vorhabens. Vielmehr bedarf es dazu noch einer eigenen Genehmigung. Diese Genehmigung soll zwar in Übereinstimmung mit dem Plan erteilt werden, aber nur soweit der Genehmigung keine maßgeblichen Erwägungen (material considerations) entgegenstehen.

40. Die Parteien stimmen darin überein, dass die fraglichen Rechtsakte Pläne im Sinne von Artikel 6 Absatz 3 Satz 1 der Habitatrichtlinie sind. Sie streiten aber darüber, ob sie erhebliche Auswirkungen auf die nach der Habitatrichtlinie zu schützenden Gebiete haben können. Die britische Regierung vertritt die Auffassung, dass erst eine nachfolgende Genehmigung Schutzgebiete beeinträchtigen könnte. Diese müsse verweigert werden, wenn sie in Widerspruch zur Habitatrichtlinie stehe. Daher reiche es aus, nur diese Genehmigung dem Verfahren für Pläne und Projekte zu unterwerfen. Im Übrigen würden die oben genannten Generalklauseln sowie die relevanten Leitfäden die Planungsbehörden dazu verpflichten, die Anforderungen der Habitatrichtlinie bei Aufstellung der Pläne zu berücksichtigen.

41. Die Bezugnahme auf Pläne in Artikel 6 Absatz 3 Satz 1 der Habitatrichtlinie zeigt, dass die eventuelle Notwendigkeit einer Verträglichkeitsprüfung bereits während der vorgelagerten Planung zu berücksichtigen ist. Der Plan ist naturgemäß weiter von der Verwirklichung bestimmter Maßnahmen entfernt als das Projekt. Im Rahmen von Artikel 6 Absatz 3 der Habitatrichtlinie würde dem Begriff des Plans neben dem des Projekts keine wesentliche eigene Funktion zukommen, wenn nur die letzte behördliche Zustimmung zu bestimmten Maßnahmen erfasst würde.

42. Die Rechtsprechung des Gerichtshofes indiziert diese Auslegung. So hat der Gerichtshof bereits festgestellt, dass nach Artikel 6 Absatz 3 Satz 1 der Habitatrichtlinie das Erfordernis einer Prüfung von Plänen oder Projekten auf ihre Verträglichkeit davon abhängt, dass die Wahrscheinlichkeit oder die Gefahr besteht, dass sie das betreffende Gebiet erheblich beeinträchtigen. [21] Eine Gewissheit der Beeinträchtigung sei nicht notwendig. [22] Unter Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips ist der notwendige Grad der Wahrscheinlichkeit dann erreicht, wenn anhand objektiver Umstände nicht ausgeschlossen werden kann, dass der betreffende Plan oder das betreffende Projekt das fragliche Gebiet erheblich beeinträchtigt. [23]

21 — Urteil Waddenzee (zitiert in Fußnote 13, Randnr. 43).
22 — Urteil Waddenzee (zitiert in Fußnote 13, Randnr. 41).
23 — Urteil Waddenzee (zitiert in Fußnote 13, Randnr. 44).

43. Diese Ausführungen zum notwendigen Grad der Wahrscheinlichkeit bezogen sich auf wissenschaftliche Unsicherheiten über die Auswirkungen von Maßnahmen, deren Durchführung sicher war. Bei den hier in Frage stehenden Plänen, die weiterer Genehmigungen bedürfen, besteht dagegen bereits Unsicherheit darüber, ob sie überhaupt durchgeführt werden. Es ist aber angezeigt, auch insofern vergleichbare Maßstäbe anzuwenden: Ausschlaggebend ist demnach, ob anhand objektiver Umstände nicht ausgeschlossen werden kann, dass ein Plan, der noch weiterer Genehmigungen zu seiner Verwirklichung bedarf, das fragliche Gebiet erheblich beeinträchtigt. Dies ist jedenfalls dann der Fall, wenn — wie im Recht des Vereinigten Königreichs für die hier gegenständlichen Pläne vorgesehen — nachfolgende Entscheidungen grundsätzlich mit den Plänen übereinstimmen sollen.

44. Zwar sieht auch das Recht des Vereinigten Königreichs im Prinzip vor, nach einer negativen Verträglichkeitsprüfung entgegen dem Plan eine Genehmigung zu verweigern oder das Ausnahmeverfahren nach Artikel 6 Absatz 4 der Habitatrichtlinie durchzuführen. Es würde jedoch die Ziele der Habitatrichtlinie gefährden, wenn die Anforderungen des Gebietsschutzes gegenüber entgegenstehenden Planungen grundsätzlich nur im letzten Moment als Ausnahme zum normalen Verfahrensablauf zur Geltung kommen könnten. Bei einer derartigen Verfahrensgestaltung wäre zu befürchten, dass eine der Planung nachgelagerte Verträglichkeitsprüfung nicht mehr ergebnisoffen, sondern mit dem Ziel der Planverwirklichung durchgeführt würde.

45. Die Verengung der Perspektive auf die letzte Genehmigung verkennt darüber hinaus, dass auch Pläne, deren Durchführung weitere Genehmigungen voraussetzt, *indirekt* Gebiete beeinträchtigen können. Pläne determinieren nämlich regelmäßig durch die Koordination verschiedener Einzelvorhaben deren Durchführung. Dies beeinflusst insbesondere die Alternativenprüfung, die unter Umständen notwendig ist.

46. Insofern ist zunächst die Vereitelung von potenziellen — aber in der Planung mangels Verträglichkeitsprüfung nicht berücksichtigten — Alternativen durch andere Planbestandteile zu nennen. Wenn nämlich auf der Ebene des Plans Beeinträchtigungen noch nicht berücksichtigt werden, kann die Verwirklichung von Teilen des Plans, die ihrerseits keine direkten Auswirkungen auf das Gebiet haben, mögliche Alternativen für beeinträchtigende Planbestandteile zunichte machen. Beispielsweise könnte ein Plan ein für Schutzgebiete unbedenkliches Wohngebiet vorsehen und zugleich eine dringend benötigte Umgehungsstraße, die am vorgesehenen Ort Schutzgebiete als solche beeinträchtigen würde, während sie auch statt des Wohngebiets ohne Beeinträchtigungen von Schutzgebieten verwirklicht werden könnte. Wenn jetzt zunächst das Wohngebiet errichtet wird, fehlt es bei der nachfolgenden Entscheidung über die Straße an einer Alternative. Der Gebietsschutz der Habitatrichtlinie verlangt dagegen schon in der Planung die Berücksichtigung des Umstandes, dass erst die Verwirklichung *beider* Teilvorhaben die Beeinträchtigung des Schutzgebiets erzwingen würde und daher der Rechtfertigung bedürfte.

47. Insbesondere bei Streckenvorhaben für den Straßen- oder Schienenverkehr, aber im Prinzip auch bei allen auf Erweiterungen angelegten Vorhaben, determinieren darüber hinaus die ersten Etappen eines Vorhabens regelmäßig die Verwirklichung der weiteren Etappen. Wenn weder im Rahmen des Plans noch bei den ersten Etappen die Auswirkungen des Gesamtvorhabens auf erst später betroffene Schutzgebiete geprüft wurden, so schränkt jede Etappe den Kreis möglicher Alternativen für nachfolgende Etappen ein, ohne dass eine angemessene Alternativenprüfung durchgeführt wurde. Abwertend wird eine solche Vorgehensweise häufig als Salamitaktik bezeichnet.

48. Hinzu kommt, dass eine frühzeitige Berücksichtigung der Belange des Gebietsschutzes Fehlplanungen verhindert, die eventuell korrigiert werden müssen, wenn sich erst bei der konkreten Genehmigung zeigt, dass das Vorhaben in dieser Form wegen der Beeinträchtigung von Schutzgebieten nicht durchgeführt werden kann. Daher gilt auch im Rahmen der Habitatrichtlinie der für die Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung entwickelte Gedanke, dass eine Verträglichkeitsprüfung so früh wie möglich durchgeführt werden sollte. [24]

49. Die britische Regierung wendet allerdings zu Recht ein, dass eine Verträglichkeitsprüfung auf der Ebene vorgelagerter Pläne nicht alle Auswirkungen einer Maßnahme berücksichtigen kann. Regelmäßig stehen viele Details erst im Zeitpunkt der letzten Genehmigung fest. Es wäre auch kaum sachgerecht, eine größere Detaildichte vorgelagerter Pläne oder die Abschaffung mehrstufiger Planungs- und Genehmigungsverfahren zu verlangen, damit die Verträglichkeitsprüfung auf einen Punkt im Verfahren konzentriert werden kann. Vielmehr muss auf jeder relevanten Verfahrensstufe die Beeinträchtigung von Schutzgebieten so weit beurteilt werden, wie dies aufgrund der Plangenauigkeit möglich ist. Auf nachfolgenden Verfahrensstufen ist diese Prüfung mit zunehmender Konkretisierung zu aktualisieren.

50. Zusammenfassend lässt sich daher festhalten, dass die streitgegenständlichen Pläne grundsätzlich dem Verfahren nach Artikel 6 Absätze 3 und 4 der Habitatrichtlinie unterzogen werden müssen, wenn die vorgesehenen Maßnahmen geeignet sind, Schutzgebiete erheblich zu beeinträchtigen. Da das Recht des Vereinigten Königreichs dies nicht gewährleistet, ist die Umsetzung von Artikel 6 Absätze 3 und 4 der Habitatrichtlinie in diesem Punkt unzureichend.

c) Zur Überprüfung bestehender Planungsrechte in Gibraltar

51. Die Kommission beanstandet, dass die zuständigen Stellen Gibraltars nicht verpflichtet seien, bestehende Planungsrechte

24 — Vgl. in diesem Sinne das Urteil vom 7. Januar 2004 in der Rechtssache C-201/02 (Delena Wells, Slg. 2004, I-723, Randnrn. 49 ff.).

daraufhin zu überprüfen, ob sie Schutzgebiete beeinträchtigen würden. Die britische Regierung beruft sich demgegenüber auf Section 34 der Town and Planning Ordinance, welche die zuständigen Behörden ermächtige, bestehende Genehmigungen zu ändern. In diesem Rahmen seien die Anforderungen von Artikel 6 Absatz 3 der Habitatrichtlinie entweder als Ergebnis des zu berücksichtigenden Plans oder als maßgebliche Erwägungen (material considerations) zu berücksichtigen.

52. Insoweit ist zunächst festzuhalten, dass die von der britischen Regierung dargestellten Regelungen Gibraltars nicht die von der Kommission geforderte *Verpflichtung* zur Überprüfung bestehender Planungsrechte beinhalten, sondern nur eine Ermächtigung zur Überprüfung. Im Gegensatz zu Gibraltar existieren die von der Kommission geforderten Verpflichtungen in England und Wales sowie Schottland (Regulation 50 C(NH)R 1994), aber auch in Nordirland (Regulation 45 C(NH)R(NI) 1995).

53. Eine Verpflichtung zur Überprüfung bestehender Planungsrechte kann zwar für den Gebietsschutz von großem Nutzen sein, indem sie verhindert, dass Gebiete aufgrund alter Rechtspositionen beeinträchtigt werden, die ohne Berücksichtigung der Habitatrichtlinie entstanden sind. Insofern entspricht diese Verpflichtung den Zielen der Habitatrichtlinie. Artikel 6 Absätze 3 und 4 der Habitatrichtlinie enthält jedoch keinen Hinweis darauf, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet wären, bestehende Planungsrechte nachträglich zu überprüfen. Das dort vorgesehene Verfahren greift grundsätzlich, *bevor* die Mitgliedstaaten Planungsrechte schaffen, deren Ausübung ein Gebiet beeinträchtigen könnte.

54. Auch die von der Kommission angeführte Auffassung von Generalanwalt Fennelly führt nicht zu einem anderen Ergebnis. Generalanwalt Fennelly betonte zu Recht, dass alle Entwicklungstätigkeiten einer Verträglichkeitsprüfung zu unterwerfen sind, mit Ausnahme derer, bei denen es unwahrscheinlich ist, dass sie einzeln oder in Zusammenwirkung mit anderen Entwicklungstätigkeiten die Erhaltungsziele des Gebietes erheblich beeinträchtigen. [25] Das entspricht dem Wortlaut von Artikel 6 Absatz 3 Satz 1 der Habitatrichtlinie. Daraus folgt aber nicht, dass bestehende Planungsrechte nachträglich überprüft werden müssen.

55. Es ist nicht auszuschließen, dass man eine solche Verpflichtung zur nachträglichen Prüfung auf Artikel 6 Absatz 2 der Habitatrichtlinie bzw. entsprechende Schutzpflichten vor der Festsetzung der Gemeinschaftsliste stützen kann. Im Urteil Waddenzee hat der Gerichtshof darauf hingewiesen, dass diese Bestimmung zur Anwendung kommen kann, wenn sich ein nach Artikel 6 Absatz 3 genehmigter Plan oder ein solches Projekt als geeignet erweist, Verschlechterungen oder erhebliche Störungen eines Schutzgebiets hervorzurufen. [26] Artikel 6 Absatz 2 könnte daher möglicherweise auch angewendet wer-

25 — Schlussanträge in der Rechtssache C-256/98 (zitiert in Fußnote 9, Nr. 33).

26 — Urteil Waddenzee (zitiert in Fußnote 13, Randnr. 37).

den, wenn bestehende Rechtspositionen geeignet sind, solche Verschlechterungen oder erhebliche Störungen auszulösen.[27] Die Kommission hat allerdings keine in diese Richtung gehende Argumentation und insbesondere in diesem Zusammenhang keine Verletzung von Artikel 6 Absatz 2 vorgetragen. Daher wurde diese Möglichkeit im Verfahren auch nicht erörtert und kann folglich eine Verurteilung des Vereinigten Königreichs nicht rechtfertigen.

56. In diesem Punkt ist die Klage daher abzuweisen.

3. Zu Artikel 11, 12 Absatz 4 und 14 Absatz 2 der Habitatrichtlinie — Überwachungspflichten

57. Die umzusetzenden Bestimmungen haben den folgenden Wortlaut:

„Artikel 11

Die Mitgliedstaaten überwachen den Erhaltungszustand der in Artikel 2 genannten Arten und Lebensräume, wobei sie die prioritären natürlichen Lebensraumtypen und die prioritären Arten besonders berücksichtigen.

Artikel 12

(1) — (3) ...

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

Artikel 13

...

Artikel 14

(1) ...

(2) Werden derartige Maßnahmen für erforderlich gehalten, so müssen sie die Fortsetzung der Überwachung gemäß Artikel 11 beinhalten. ...“

27 — Siehe schon meine Schlussanträge zu der Rechtssache Waddenzee (zitiert in Fußnote 13, Nr. 58).

58. Die Kommission beanstandet, dass die in diesen Bestimmungen niedergelegten Überwachungspflichten im Recht des Vereinigten Königreichs überhaupt nicht umgesetzt worden seien. Solange diese Pflichten aber nicht klar den zuständigen Behörden übertragen worden seien, sei die Kommission nicht in der Lage festzustellen, ob eine solche Überwachung durchgeführt werde.

59. Die britische Regierung beruft sich darauf, dass bestimmten gesetzlich eingerichteten Naturschutzgremien — English Nature, Countryside Council for Wales, Scottish Natural Heritage und Department for the Environment in Northern Ireland — durch Sections 132 und 133 des Environmental Protection Act 1990 und entsprechende Bestimmungen für Schottland und Nordirland Aufgaben zugewiesen wurden, die in Verbindung mit den oben genannten Generalklauseln sicherstellen würden, dass die nach der Richtlinie gebotene Überwachung durchgeführt wird. Diese Aufgaben beinhalteten insbesondere die Verwaltung nationaler Naturschutzgebiete, die Beratung der Regierung bei der Entwicklung und Durchführung von Politiken, die Feststellung gemeinsamer Überwachungsstandards und die Durchführung von Forschung. Auch sollen diese Gremien bei ihrer Tätigkeit tatsächliche oder mögliche ökologische Veränderungen berücksichtigen.

60. Artikel 11, 12 Absatz 4 und 14 Absatz 2 der Habitatrichtlinie enthalten allgemeine Verpflichtungen, kontinuierlich bestimmte Zustände und Entwicklungen zu überwachen, insbesondere den Erhaltungszustand der in Artikel 2 genannten Arten und Lebensräume unter besonderer Berücksichtigung der prioritären natürlichen Lebensraumtypen und der prioritären Arten. Diese Verpflichtung ist weder direkt noch indirekt für die Rechte und Pflichten Einzelner von Belang. Allerdings ist sie für die praktische Wirksamkeit der Richtlinie von zentraler Bedeutung, da fast alle nach der Richtlinie gebotenen Maßnahmen nur auf Grundlage der mit dieser Überwachung erzielten Erkenntnisse sachgerecht durchgeführt werden können. So kann die Bedeutung eines bestimmten Vorkommens einer Art nur beurteilt werden, wenn man einen Überblick über die anderen Vorkommen der Art hat. Solche Beurteilungen sind Voraussetzungen für Entscheidungen über den Gebietsschutz, die Gebietsverwaltung, Beeinträchtigungen des Gebiets oder auch für die Anwendung der Artenschutzbestimmungen. Daher muss eine Umsetzung sicherstellen, dass die Überwachungspflichten systematisch und kontinuierlich erfüllt werden.

61. Die von der britischen Regierung dargestellten Aufgaben bestimmter Gremien können selbst in Verbindung mit den oben genannten Generalklauseln nicht so verstanden werden, dass sie die durch die Richtlinie geforderte Überwachung vorsehen. Vielmehr ergibt sich aus dem Umstand, dass die genannten Gremien gemeinsame Überwachungsstandards festlegen sollen, im Gegenschluss, dass die eigentliche Überwachung von anderen Stellen durchzuführen ist. Diese Stellen werden allerdings nicht festgelegt.

62. Auch die von der britischen Regierung als Beispiel genannte Überprüfung bestimmter Anhänge des Wildlife and Countryside Act 1981 gemäß Section 24 dieses Gesetzes sieht keine Überwachung vor, sondern nur den Vorschlag, Tiere und Pflanzen in diese Anhänge aufzunehmen oder daraus zu streichen. Es ist zwar davon auszugehen, dass die Vorschläge auf den Ergebnissen einer Überwachung der betreffenden Populationen beruhen, doch fehlt jeder Hinweis darauf, welche Stelle diese Überwachung durchführt. Wenn aber keine britische Stelle mit der Aufgabe der Überwachung betraut ist, greifen die oben genannten Generalklauseln zur Bindung an die Habitatrichtlinie ins Leere.

63. Bei dieser Rechtslage ist zu befürchten, dass durchgeführte Überwachungsmaßnahmen nicht an der Habitatrichtlinie orientiert sind, sondern andere Ziele verfolgen und damit nur durch Zufall die Ziele dieser Bestimmungen erfüllen. Die gebotene systematische und kontinuierliche Überwachung ist so nicht zu gewährleisten.

64. Die für Gibraltar dargestellte Lage ist noch weniger geeignet, Artikel 11, 12 Absatz 4 und 14 Absatz 2 der Habitatrichtlinie umzusetzen. Die Überwachung soll dort dadurch gewährleistet werden, dass Tätigkeiten, die wahrscheinlich Pflanzen und Tiere in Schutzgebieten schädigen werden, erst nach einer Verträglichkeitsprüfung durchgeführt werden dürfen. Die nach Artikel 11 und 14 Absatz 2 der Habitatrichtlinie gebotene Überwachung erschöpft sich jedoch gerade nicht in punktuellen Studien anlässlich bestimmter Vorhaben, sondern soll allgemein den Erhaltungszustand von Arten und Lebensraumtypen dokumentieren, damit unter anderem die Bewertung der Ergebnisse konkreter Studien im Einzelfall möglich wird.

65. Folglich ist festzustellen, dass das Vereinigte Königreich die Artikel 11, 12 Absatz 4 und 14 Absatz 2 der Habitatrichtlinie nicht hinreichend umgesetzt hat.

4. Zu Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe d der Habitatrichtlinie — Schutz von Fortpflanzungs- und Ruhestätten

66. Artikel 12 Absatz 1 der Habitatrichtlinie hat den folgenden Wortlaut:

„Die Mitgliedstaaten treffen die notwendigen Maßnahmen, um ein strenges Schutzsystem für die in Anhang IV Buchstabe a) genannten

Tierarten in deren natürlichen Verbreitungsgebieten einzuführen; dieses verbietet:

a) alle absichtlichen Formen des Fangs oder der Tötung von aus der Natur entnommenen Exemplaren dieser Arten;

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

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

d) jede Beschädigung oder Vernichtung der Fortpflanzungs- oder Ruhestätten."

67. Die Kommission beanstandet die Umsetzung von Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe d der Habitatrichtlinie in zweierlei Hinsicht. Zum einen bestehe eine Abweichung zwischen der englischen Fassung dieser Bestimmung und dem Text der Umsetzungsregelungen. Wo die Richtlinie den Begriff „deterioration" verwendet, enthalten die Regelungen des Vereinigten Königreichs das Verb „to damage". Zum anderen sei in Gibraltar nur die absichtliche Beschädigung oder Vernichtung von Fortpflanzungs- und Ruhestätten verboten.

a) Zur Umsetzung des Begriffs „deterioration"

68. Die Kommission stützt diese Rüge darauf, dass die Richtlinie den Begriff „deterioration" verwendet, die britische Regelung jedoch das Verb „to damage". Im Laufe des Verfahrens hat die Kommission an diesen Unterschied drei Vorwürfe geknüpft.

69. Der *erste Vorwurf* ist in der begründeten Stellungnahme enthalten. Dort betonte die Kommission, dass die Verwendung von „to damage" statt „deterioration" dazu führe, dass die Auswirkungen von Vernachlässigung („neglect") nicht abgedeckt seien. Dagegen stellte sie in der Erwiderung ausdrücklich klar, dass ihrer Auffassung nach Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe d nicht verlange, Fortpflanzungs- und Ruhestätten vor Verschlechterung durch Vernachlässigung („neglect") oder Inaktivität zu schützen. Daher hat die Kommission im Vorverfahren zwar die Behandlung von Vernachlässigungen beanstandet, diese Rüge aber in der Erwiderung zurückgenommen. Über diesen Punkt muss der Gerichtshof folglich nicht mehr entscheiden.

70. Den *zweiten Vorwurf* erhebt die Kommission erstmals in der Klage und vertieft ihn anschließend in der Erwiderung. Sie beanstandet, dass die Umsetzung von Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe d der Habitatrichtlinie im Vereinigten Königreich insge-

samt auf absichtliche und vorsätzliche Handlungen beschränkt sei. Die Klage ist in diesem Punkt allerdings nur zulässig, wenn diese Rüge bereits Gegenstand des Vorverfahrens war. Einen Vorwurf, der nicht in der mit Gründen versehenen Stellungnahme enthalten war, kann der Gerichtshof nicht prüfen. [28]

71. Das einzige Element des Vorverfahrens, das diese Rüge hätte beinhalten können, ist die Aussage, dass „deterioration" auch „neglect" erfasse, „to damage" aber nicht. „Neglect" kann sowohl „Vernachlässigung" als auch „Verletzung von Sorgfaltspflichten" bedeuten. Letzteres ist ein Maßstab des Verschuldens. In Bezug auf Gibraltar verwendet die Kommission den Begriff „neglect" daher auch als Gegensatz zu „deliberately", d. h. absichtlich. [29] Wenn die Kommission aber bereits in der begründeten Stellungnahme den Vorwurf hätte erheben wollen, dass die Verwendung des Begriffs „to damage" einen zu strengen Verschuldensmaßstab impliziert, dann hätte sie dies — wie in Bezug auf Gibraltar geschehen — deutlicher zum Ausdruck bringen müssen. Die Begriffe „deterioration" und „to damage" unterscheiden sich nach ihrem Wortsinn nämlich nicht hinsichtlich des Verschuldensmaßstabs. Es ist ein weiteres Indiz für die mangelnde Darstellung dieses Vorwurfs im Vorverfahren und möglicherweise selbst in der Klageschrift, dass die britische Regierung sich diesbezüglich erstmals in der Gegenerwiderung verteidigt. Daher war der Vorwurf der Beschränkung auf absichtliches und vorsätzliches Verhalten bezogen auf das Vereinigte Königreich insgesamt nicht Gegenstand des Vorverfahrens. Die Rüge hinsichtlich des Verschuldensmaßstabs ist somit als unzulässig zurückzuweisen.

72. Sollte der Gerichtshof diesen Vorwurf dagegen für zulässig erachten, so ist er jedenfalls unbegründet. Zwar verlangt Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe d der Habitatrichtlinie, dass unabhängig von Absicht oder Vorsatz alle Handlungen untersagt werden, die zur Beschädigung oder Zerstörung von Fortpflanzungs- oder Ruhestätten führen. Die Kommission hat jedoch nicht bewiesen, dass die im Vereinigten Königreich bestehenden Straftatbestände auf absichtliches oder vorsätzliches Verhalten beschränkt sind. Während sie behauptet, die Strafbarkeit setze Vorsatz voraus, trägt die britische Regierung vor, der Straftatbestand sei eine so genannte „strict liability offence", verlange also weder Vorsatz noch Fahrlässigkeit. [30] Auch unabhängig vom Vortrag der britischen Regierung existieren gewichtige Hin-

28 — Urteil vom 24. Juni 2004 in der Rechtssache C-350/02 (Kommission/Niederlande, Slg. 2004, I-6213, Randnr. 20 mit weiteren Nachweisen). Diese Voraussetzung der Zulässigkeit einer Vertragsverletzungsklage kann von Amts wegen geprüft werden: Urteile vom 15. Januar 2002 in der Rechtssache C-439/99 (Kommission/Italien, Slg. 2002, I-305, Randnr. 8) und vom 31. März 1992 in der Rechtssache C-362/90 (Kommission/Italien, Slg. 1992, I-2353, Randnr. 8).

29 — Siehe zu diesem Vorwurf im Folgenden Nr. 77.

30 — Diese Darstellung wird durch Erläuterungen des schottischen Umweltministeriums „European Protected Species, Development Sites and the Planning System" (Oktober 2001), http://www.scotland.gov.uk/library3/environment/epsg.pdf, S. 2, Nr. 12, besucht am 27. Mai 2005, bestätigt. Andererseits wird die Frage, ob es sich um eine „strict liability offence" handele, in R v Secretary of State for Trade and Industry ex parte Greenpeace Ltd vom 5. November 1999, *Common Market Law Reports* 2000 (Nr. 1279), S. 94 (122), ausdrücklich offen gelassen. Vgl. auch Environmental Audit — Sixth Report vom 5. Mai 2004, http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmenvaud/126/12604.htm, Nr. 9, besucht am 27. Mai 2005, wonach die meisten Umweltstraftaten auf „strict liability" beruhen würden.

weise dafür, dass die Strafbarkeit jedenfalls nicht auf vorsätzliches Handeln beschränkt ist. [31] Diese Unklarheit geht zu Lasten der Kommission, die eine Vertragsverletzung beweisen muss. [32] Daher hätte sie im vorliegenden Fall zumindest überzeugende Anhaltspunkte für ihre Darstellung des britischen Rechts vorlegen müssen.

73. Schließlich präzisiert die Kommission als *dritten Vorwurf* den ihrer Meinung nach bestehenden Unterschied zwischen „deterioration" und „to damage" in der Erwiderung dahin gehend, dass der Begriff „to damage" in den Regelungen des Vereinigten Königreichs nur direkte Beschädigungen erfassen würde. Der in der Habitatrichtlinie verwendete Begriff „deterioration" dagegen schließe auch indirekte Beeinträchtigungen ein. Dieser Vorwurf kann als Entwicklung des Ausgangspunktes im Vorverfahren verstanden werden, da er sich auf den angeblichen Unterschied zwischen den beiden Begriffen bezieht und die von der Kommission vertretene These dem Wortsinn der beiden Begriffe jedenfalls nicht offensichtlich widerspricht. In Bezug auf diesen Vorwurf ist die Klage also zulässig.

74. Der Kommission ist zuzustimmen, dass Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe d der Habitatrichtlinie nicht nur direkte Beschädigungen untersagt, sondern auch Handlungen, die nur mittelbar zur Beeinträchtigung von Fortpflanzungs- und Ruhestätten führen. Nach Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe d soll nämlich jede Beschädigung oder Zerstörung von Fortpflanzungs- und Ruhestätten untersagt werden. Eine Unterscheidung zwischen direkten und indirekten Beeinträchtigungen wird nicht vorgenommen.

75. Die Kommission hat allerdings trotz Widerspruchs der britischen Regierung keinen Beweis dafür vorgelegt, dass die tatsächliche Auslegung des Begriffs „to damage" im Vereinigten Königreich von der Auslegung des Begriffs „deterioration" abweicht, die sie vorschlägt. Auch insofern hat die Kommission somit eine Vertragsverletzung nicht dargelegt.

76. Im Hinblick auf die Umsetzung von Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe d der Habitatrichtlinie im gesamten Vereinigten Königreich ist die Klage daher teilweise unzulässig, im Übrigen unbegründet.

b) Zur Beschränkung auf absichtliche Taten in Gibraltar

77. In Bezug auf Gibraltar hat die Kommission durchgängig beanstandet, dass Section

31 — Siehe die beiden Konsultativdokumente „Consultation Paper on Legislative proposals for Integration of the Habitats Directive Provisions on Conservation of European Protected Species into the Land-Use Planning Regime" der Regierung von Wales vom Juni 2002, http://www.wales.org.uk/subienvironment/content/consultations/landuseplan.doc, Section 1, Nr. 4, besucht am 27. Mai 2005, und „Technical Amendments to the Conservation (Natural Habitats &c.) Regulations 1994, A Consultation Paper on Amendments to the Habitats Regulations" der schottischen Regierung vom März 2003, http://www.scotland.gov.uk/consultations/environment/tacnh.pdf, Nr. 20, besucht am 27. Mai 2005, sowie das Urteil des High Court vom 4. Februar 2004 (Newsum and others v. Welsh Assembly Government, [2004] EWHC 50 [Admin], Nrn. 17 und 101).

32 — Urteil vom 6. November 2003 in der Rechtssache C-434/01 (Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 2003, I-13239, Randnr. 21 mit weiteren Nachweisen).

17T(1)(d) der Ordinance nur die absichtliche Beschädigung oder Zerstörung von Fortpflanzungs- und Ruhestätten untersagt.[33] Wie die britische Regierung anerkennt, bleibt dies hinter Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe d der Habitatrichtlinie zurück. In Bezug auf Gibraltar wurde diese Bestimmung folglich nicht richtig umgesetzt.

5. Zu Artikel 12 Absatz 2 und Artikel 13 Absatz 1 der Habitatrichtlinie

78. Artikel 12 Absatz 2 der Habitatrichtlinie sieht vor, dass die Mitgliedstaaten für die Tierarten des Anhangs IV Buchstabe a den Besitz, Transport, Handel oder Austausch und das Angebot zum Verkauf oder Austausch von aus der Natur entnommenen Exemplaren verbieten. Vor Beginn der Anwendbarkeit der Habitatrichtlinie rechtmäßig entnommene Exemplare sind davon ausgenommen.

79. Artikel 13 Absatz 1 der Habitatrichtlinie lautet wie folgt:

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

a) absichtliches Pflücken, Sammeln, Abschneiden, Ausgraben oder Vernichten von Exemplaren solcher Pflanzen in deren Verbreitungsräumen in der Natur;

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

80. Die Kommission beanstandet, dass die Bestimmungen des Vereinigten Königreichs zur Umsetzung von Artikel 12 Absatz 2 der Habitatrichtlinie eine Ausnahme für Exemplare enthalten, die rechtmäßig gefangen, getötet oder verkauft wurden. Es handelt sich um die Regulations 39(4) der C(NH)R 1994 und 34(4) C(NH)R(NI) 1995 sowie Section 17T(4) NPO. Auch für die nach Artikel 13 Absatz 1 der Habitatrichtlinie geschützten Pflanzen bestehe eine Ausnahme, wenn das betreffende Exemplar rechtmäßig verkauft worden sei. Hier handelt es sich um die Regulations 43(5) der C(NH)R 1994, 38(5) C(NH)R(NI) 1995 sowie Section 17X(5) NPO.

33 — Die Bestimmung lautet: „It is an offence ... – (d) deliberately to damage or destroy a breeding site or resting place of any such animal."

81. Die britische Regierung akzeptiert, dass die Ausnahmen mit der Habitatrichtlinie unvereinbar sind. Es bestehe allerdings ein Lizenzierungssystem, das die Einhaltung der Ziele von Artikel 12 Absatz 2 und 13 Absatz 1 gewährleiste.

82. Der Kommission ist zuzustimmen, dass die Artikel 12 Absatz 2 und 13 Absatz 1 der Habitatrichtlinie keine Ausnahme zugunsten rechtmäßig erworbener Exemplare zulassen. Das entspricht dem Wortlaut der Bestimmungen und verhindert, dass die Möglichkeit rechtmäßiger Beeinträchtigung der streng geschützten Tier- und Pflanzenarten missbraucht wird, um Handelsobjekte zu erlangen.

83. Soweit sich die britische Regierung auf ihr Lizenzierungssystem beruft, ist dieser Einwand zum einen verspätet, da er erstmals in der Gegenerwiderung vorgetragen wird, und zum anderen nicht hinreichend substanziiert, um den Vorwurf der unzureichenden Umsetzung abzuwehren.

84. Artikel 12 Absatz 2 und Artikel 13 Absatz 1 der Habitatrichtlinie wurden daher im Vereinigten Königreich nicht hinreichend umgesetzt.

6. Zu Artikel 15 der Habitatrichtlinie — nichtselektive Fang- und Tötungsmittel

85. Artikel 15 der Habitatrichtlinie hat den folgenden Wortlaut:

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

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

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

86. Die Kommission erhob in diesem Zusammenhang ursprünglich zwei Vorwürfe. Zum einen habe das Vereinigte Königreich zwar die in Anhang VI Buchstaben a und b ausdrücklich aufgeführten Methoden verboten [34], aber kein allgemeines Verbot des Gebrauchs von nichtselektiven Geräten eingeführt. Zum anderen verbiete der Conservation of Seals Act 1970 nur zwei Tötungsmethoden und ermögliche die Erteilung von Lizenzen unter Bedingungen, die über die Ausnahmen der Habitatrichtlinie hinausgingen.

a) Zum Verbot aller nichtselektiven Geräte

87. Artikel 15 der Habitatrichtlinie verlangt, dass *insbesondere* die in Anhang VI Buchstaben a und b ausdrücklich aufgeführten Methoden verboten werden, daneben aber auch ein Verbot des Gebrauchs aller nichtselektiven Geräte, die zum örtlichen Verschwinden von Populationen der geschützten Tierarten führen oder durch die sie schwer gestört werden könnten. Daher reicht es nicht, eine Umsetzung auf die ausdrücklich benannten Methoden zu beschränken. Vielmehr muss ein allgemeines Verbot eingeführt werden.

88. Die britische Regierung meint allerdings, ihre Auflistung von verbotenen Methoden decke alle Methoden ab, die auch nach einem allgemeinen Verbot für das Vereinigte Königreich untersagt wären. Sollten neue Methoden entdeckt werden, so würde die Liste ergänzt. Dazu seien die zuständigen Behörden schon nach den oben genannten Generalklauseln verpflichtet. Diese Vorgehensweise gewährleiste praktisch die Umsetzung von Artikel 15 der Habitatrichtlinie, während ein allgemeines Verbot dem Prinzip der Rechtssicherheit widerspräche.

89. Diese Argumente überzeugen nicht. Die Möglichkeit der Aktualisierung einer Liste verbotener Methoden ist weniger effektiv als ein allgemeines Verbot. Verzögerungen bei der Aktualisierung führen zwangsläufig zu Schutzlücken, die Artikel 15 der Habitatrichtlinie durch das allgemeine Verbot gerade verhindern soll.

90. Der von der britischen Regierung in Anspruch genommene Grundsatz der Rechtssicherheit verlangt u. a., dass Rechtsakte eindeutig und in ihrer Anwendung für die Betroffenen vorhersehbar sein müssen, insbesondere, wenn sie sich belastend auswirken. [35] Ein allgemeines Verbot des Fangs oder der Tötung geschützter Arten unter Verwendung nichtselektiver Geräte, die zum örtlichen Verschwinden von Populationen der geschützten Tierarten oder zu schweren Störungen führen können, entspricht jedoch diesen Anforderungen. Der Begriff des „nichtselektiven Geräts" ist eindeutig und in seiner Anwendung vorhersehbar. Durch

34 — Regulation 41 C(NH)R 1994, Regulation 36(2) C(NH)R(NI) 1995 und Section 17V(2) NPO 1991.

35 — Urteile vom 15. Dezember 1987 in der Rechtssache 326/85 (Niederlande/Kommission, Slg. 1987, 5091, Randnr. 24), vom 22. November 2001 in der Rechtssache C-301/97 (Niederlande/Rat, Slg. 2001, I-8853, Randnr. 43) und vom 29. April 2004 in der Rechtssache C-17/01 (Sudholz, Slg. 2004, I-4243, Randnr. 34).

die zusätzliche Bedingung, dass sein Gebrauch zum örtlichen Verschwinden von Populationen der geschützten Tierarten oder zu schweren Störungen führen könnte, wird er noch weiter eingeschränkt. Es trifft zwar zu, dass eine ausdrückliche Auflistung aller verbotenen Methoden noch klarer wäre, doch ist dieses Maß an Klarheit nicht Rechtmäßigkeitsvoraussetzung für ein Verbot. Die britischen Behörden sind auch nicht daran gehindert, Klarheit zu gewährleisten, indem sie neben dem allgemeinen Verbot eine nicht abschließende Liste verbotener Methoden ständig zeitnah aktualisieren.

91. Daher hat das Vereinigte Königreich Artikel 15 der Habitatrichtlinie in Bezug auf das Verbot aller nichtselektiven Geräte nicht hinreichend umgesetzt.

b) Zum Conservation of Seals Act

92. Da die Kommission den Vorwurf zum Conservation of Seals Act 1970 in der Erwiderung zurücknahm, dann aber in der mündlichen Verhandlung erklärte, ihn doch aufrecht erhalten zu wollen, ist zunächst die Zulässigkeit dieser Rüge zu prüfen.

93. Das Verhalten der Kommission erklärt sich dadurch, dass die Regierung des Vereinigten Königreichs in der Klagebeantwortung ihre Absicht mitteilte, das fragliche Gesetz im Sinne der Auffassung der Kommission zu ändern. Nach der Rücknahme dieses Klagegrundes stellte die britische Regierung allerdings in der Gegenerwiderung klar, dass sie den Ausgang des vorliegenden Verfahrens abwarten werde und nur insoweit Rechtsänderungen vornehmen werde, als dies nach der Entscheidung des Gerichtshofes notwendig sei. Daraufhin erklärte die Kommission in der mündlichen Verhandlung, sie erhalte diesen Vorwurf nun doch aufrecht, da seine Rücknahme auf einem Irrtum beruhe. Die britische Regierung äußerte sich nicht zu diesem Vorbringen.

94. Verfahrensrechtlich sind die Handlungen der Kommission wie folgt einzuordnen: Die Erklärung, sie verfolge den Vorwurf nicht weiter, ist eindeutig und unbedingt. Folglich handelt es sich um eine *Teilrücknahme* der Klage. Es gibt keine Rechtsgrundlage dafür, diese Prozesshandlung nachträglich zu widerrufen oder wegen Irrtums anzufechten. Daher beinhaltet die Erklärung der Kommission in der mündlichen Verhandlung, sie halte den Vorwurf doch aufrecht, ein neues Angriffsmittel gegenüber der Erwiderung.

95. Im gerichtlichen Verfahren regelt Artikel 42 § 2 der Verfahrensordnung die Voraussetzungen einer Änderung des Verfahrensgegenstands durch neues Vorbringen.

Danach „können neue Angriffs- und Verteidigungsmittel im Laufe des Verfahrens nicht mehr vorgebracht werden, es sei denn, dass sie auf rechtliche oder tatsächliche Gründe gestützt werden, die erst während des Verfahrens zutage getreten sind."

96. Ein solcher tatsächlicher Grund ist vorliegend gegeben. Die Rücknahme des Klagegrundes beruhte nämlich auf einer Zusage der Regierung des Vereinigten Königreichs, die später zurückgezogen wurde. Diese Zusage war zwar in Bezug auf ihren Inhalt nicht rechtlich verbindlich, doch durfte die Kommission schon aufgrund des Prinzips der Gemeinschaftstreue darauf vertrauen, dass sich die Regierung des Vereinigten Königreichs zumindest um ihre Verwirklichung bemühen werde. Dass die Regierung des Vereinigten Königreichs dieses Vertrauen enttäuschte, konnte die Kommission erst nach Lektüre der Gegenerwiderung erkennen. Es handelt sich folglich um einen tatsächlichen Grund, der erst während des Verfahrens zutage getreten ist.

97. Allerdings unterliegt das Vorbringen neuer Angriffsmittel im Vertragsverletzungsverfahren zusätzlichen Beschränkungen. Die Kommission kann nämlich im Verlauf des Vertragsverletzungsverfahrens den Verfahrensgegenstand nicht erweitern. Dies hat der Gerichtshof insbesondere für den Fall festgestellt, dass ein Vorwurf zwar im Mahnschreiben erwähnt wurde, nicht aber in der begründeten Stellungnahme.[36] Damit soll sichergestellt werden, dass der Verfahrensgegenstand eindeutig festgelegt ist und der betroffene Mitgliedstaat sich wirksam verteidigen kann.

36 — Urteil in der Rechtssache C-350/02 (zitiert in Fußnote 28, Randnrn. 18 ff.).

98. Da im gerichtlichen Verfahren die Bestimmtheit des Verfahrensgegenstandes bereits durch Artikel 42 § 2 der Verfahrensordnung geregelt wird, der dem Vorbringen der Kommission nicht entgegensteht, kommt es nur noch darauf an, ob die Verteidigungsrechte des Vereinigten Königreichs beeinträchtigt werden, wenn man den Vorwurf hinsichtlich des Conservation of Seals Act 1970 zulässt. Da der gleiche Vorwurf vor seiner zwischenzeitlichen Rücknahme bereits Gegenstand des Vorverfahrens und des gerichtlichen Verfahrens war, konnte die Regierung des Vereinigten Königreichs sich gegenüber allen Vorwürfen der Kommission wirksam verteidigen. Hinzu kommt, dass diese Regierung offenbar keine Einwände gegen die Prüfung dieses Vorwurfs hat. Ihr Schweigen zur erneuten Einführung des Vorwurfs in der mündlichen Verhandlung und ihr Vorbringen in der Gegenerwiderung deuten eher darauf hin, dass sie dem erneuten Aufgreifen dieses Vorwurfs stillschweigend zustimmt, damit der Streit in Bezug auf den Conservation of Seals Act jetzt entschieden wird.

99. Folglich ist es ausnahmsweise gerechtfertigt, den Vorwurf bezüglich des Conservation of Seals Act trotz seiner zwischenzeitlichen Rücknahme zuzulassen.

100. In der Sache ist zunächst festzustellen, dass Artikel 15 der Habitatrichtlinie für die Jagd auf die in Anhang IV erfassten Robbenarten gilt, d. h. die Mönchsrobbe *Monachus monachus* und die Ringelrobbe des Saimaasees *Phoca hispida saimensis*, aber auch

gemäß Anhang V für die Jagd auf alle übrigen Arten der „echten Robbe" oder „Hundsrobbe" (Familie *Phocidae*[37]). Im Vereinigten Königreich kommen z. B. der „gemeine Seehund" (*Phoca vitulina*) und die „Kegelrobbe" (*Halichoerus grypus*) vor.

101. Der Conservation of Seals Act 1970 betrifft alle Robbenarten. Er verbietet ausdrücklich die Vergiftung von Robben und die Jagd mit bestimmten Schusswaffen. Die zuständigen Stellen werden außerdem ermächtigt, unter bestimmten Umständen Lizenzen für den Einsatz von Gift zur Tötung von Robben zu erteilen.

102. Die Kommission beanstandet, dass diese Anforderungen hinter Artikel 15 der Habitatrichtlinie zurückbleiben. Der Conservation of Seals Act 1970 verbiete nur zwei Tötungsmethoden und ermögliche die Erteilung von Lizenzen unter Bedingungen, die über die Ausnahmen der Habitatrichtlinie hinausgingen.

103. Die britische Regierung wendet ein, dass die Anforderungen dieses Gesetzes die allgemeinen Regeln zur Umsetzung des Artikels 15 der Habitatrichtlinie ergänzen würden. Regulation 41 C(NH)R 1994 gewährleiste den von der Richtlinie geforderten Schutz. Eventuelle Lizenzen nach dem Conservation of Seals Act 1970 müssten aufgrund der oben genannten Generalklauseln der Habitatrichtlinie entsprechen.

104. Dieses Vorbringen kann bezüglich der erlaubten Tötungsmethoden nicht überzeugen. Der Conservation of Seals Act 1970 erweckt beim unbefangenen Leser den Eindruck, bei der Tötung von Robben seien nur die beiden dort ausdrücklich genannten Methoden verboten. Es mag zwar zutreffen, dass außerdem noch die Verbote nach Regulation 41 C(NH)R 1994 gelten, doch besteht ein erhebliches Risiko, dass diese Verbote angesichts des offensichtlich einschlägigen Conservation of Seals Act 1970 übersehen werden. Folglich ist die Regelung von Tötungsmethoden im Conservation of Seals Act 1970 mit Artikel 15 der Habitatrichtlinie unvereinbar.

105. Dagegen ist davon auszugehen, dass die zuständigen Stellen des Vereinigten Königreichs bei der Entscheidung über Lizenzen nach Maßgabe des Conservation of Seals Act 1970 wissen, dass sie zugleich die Bindungen durch die einschlägigen Bestimmungen zur Umsetzung von Artikel 15 und 16 der Habitatrichtlinie respektieren müssen. Zwar wäre diesbezüglich ein ausdrücklicher gesetzlicher Hinweis zu begrüßen, doch erscheint er nicht zwingend notwendig, um die rechtlichen Bindungen einer Fachbehörde

37 — Neben den „Hundsrobben" gibt es noch die Familie der „Ohrenrobben" (*Otariidae*).

klarzustellen. Daher kann insofern keine Verletzung der Habitatrichtlinie festgestellt werden.

7. Zu Artikel 16 Absatz 1 der Habitatrichtlinie — Ausnahmen zum Artenschutz

106. Artikel 16 Absatz 1 der Habitatrichtlinie lautet wie folgt:

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

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

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

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

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

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

107. Die Kommission erhebt in Bezug auf die Umsetzung dieser Bestimmung zwei Vorwürfe. Einerseits enthielten die Ausnahmen der Regulations 40 C(NH)R 1994 und 35 C(NH)R(NI) 1995 sowie Section 17U NPO keinen Hinweis darauf, dass Ausnahmen nur dann zulässig sind, wenn es *erstens* keine andere zufrieden stellende Lösung gibt und *zweitens* die Populationen der betroffenen Art in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet trotz der Ausnahmeregelung ohne Beeinträchtigung in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen. Andererseits bestünden mit Artikel 16 unvereinbare Aus-

nahmen, wenn die in den Artikeln 12 und 13 untersagten Handlungen im Zusammenhang mit einer rechtmäßigen Tätigkeit begangen würden.

a) Zur fehlenden Berücksichtigung von Alternativen und Erhaltungszustand

108. Die britische Regierung erkennt an, dass Ausnahmen zum Artenschutz nur zulässig sind, wenn es erstens keine andere zufrieden stellende Lösung gibt und zweitens die Populationen der betroffenen Art in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet trotz der Ausnahmeregelung ohne Beeinträchtigung in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen. Sie beruft sich allerdings darauf, dass die zuständigen Behörden aufgrund der oben genannten Generalklauseln beide Bedingungen anwenden würden. Außerdem seien beide Bedingungen implizit Voraussetzung der beiden spezifischen Ausnahmeregelungen für den Fang verletzter Tiere zum Zweck der Pflege und für die Tötung von unheilbaren Tieren. In beiden Fällen existiere keine andere zufrieden stellende Lösung und der Erhaltungszustand der Population werde nicht beeinträchtigt.

109. In Bezug auf die hier beanstandeten Regelungen haben die von der britischen Regierung in Anspruch genommenen Generalklauseln höchstens insoweit Bedeutung, als sie öffentliche Behörden möglicherweise an der Inanspruchnahme der Ausnahmen hindern, wenn eine der beiden Bedingungen nicht erfüllt ist. Private können sich dagegen ohne Rücksicht auf diese Bedingungen auf die im britischen Recht vorgesehenen Ausnahmen berufen. Daher sind die Generalklauseln ungeeignet, den Vorwurf der Kommission abzuwehren.

110. Im Hinblick auf die spezifischen Ausnahmen für die Pflege oder Tötung kranker oder verletzter Tiere ist es entgegen der Darstellung der britischen Regierung nicht zwingend, dass sie nur in Abwesenheit von zufrieden stellenden Alternativen anwendbar sind. Die Pflege ist nach britischem Recht unabhängig davon gerechtfertigt, ob es eine zufrieden stellende Alternative wäre, das Tier in Freiheit zu belassen, damit es aus eigener Kraft gesunden kann. Was die Tötung unheilbar kranker Tiere angeht, so stellt sich bereits die von der Kommission nicht aufgeworfene Frage, ob Artikel 16 Absatz 1 der Habitatrichtlinie dafür überhaupt einen Rechtfertigungsgrund enthält. Zumindest in einem Teil der Fälle wird es aber eine zufrieden stellende Alternative sein, den natürlichen Lauf der Dinge hinzunehmen, statt steuernd einzugreifen, um letztlich menschliche Vorstellungen über den Umgang mit tierischem Leiden zu verwirklichen.

111. Daher ist der Verzicht auf die Bedingungen des Fehlens von Alternativen und der Bewahrung des Erhaltungszustands der betroffenen Population in den von der Kommission genannten britischen Regelungen mit Artikel 16 Absatz 1 der Habitatrichtlinie unvereinbar.

b) Zur Schädigung im Zusammenhang mit rechtmäßigen Tätigkeiten

112. Nach Regulations 40(3)(c) und 43(4) C (NH)R 1994, Regulations 35(3)(c) und 38(4) C(NH)R(NI) 1995 sowie Sections 17U(2)(c) und 17X(4) NPO greifen die in Umsetzung der Artikel 12, 13 und 16 der Habitatrichtlinie ergangenen Verbote nicht ein, wenn die betreffende Handlung im Zusammenhang mit einer rechtmäßigen Tätigkeit erfolgte und nicht vernünftigerweise vermieden werden konnte. [38]

113. Artikel 16 Absatz 1 der Habitatrichtlinie sieht keine Ausnahmen zu den Schutzbestimmungen für Tiere und Pflanzen des Anhangs IV vor, wenn diese im Zusammenhang mit einer rechtmäßigen Tätigkeit verletzt wurden. Die britische Regierung betont allerdings, dass diese Ausnahmen nicht Artikel 16 Absatz 1 umsetzen würden, sondern Artikel 12 in Bezug auf Tiere bzw. Artikel 13 in Bezug auf Pflanzen. Diese Auffassung ist insofern berechtigt, als jede Einschränkung der Artenschutzbestimmungen entweder als Abgrenzung ihres Anwendungsbereichs verstanden werden kann, was eine Umsetzung von Artikel 12 Absatz 1 oder Artikel 13 Absatz 1 darstellen würde, oder als Ausnahme, die nach Artikel 16 Absatz 1 zu beurteilen wäre. Das zeigt jedoch, dass die Artikel 12, 13 und 16 gemeinsam ein geschlossenes Schutzsystem bilden, so dass jede mit der Richtlinie unvereinbare Ausnahme zu den Artenschutzbestimmungen sowohl die Verbote der Artikel 12 bzw. 13 als auch die Ausnahmebestimmung des Artikels 16 verletzen würde. Folglich kann die Kommission die vorliegenden Ausnahmebestimmungen als Verletzung des Artikels 16 beanstanden.

114. Die britische Regierung beruft sich weiter auf den Umstand, dass die Artikel 12 und 13 der Habitatrichtlinie durch Straftatbestände umgesetzt worden seien. Daher sei es notwendig, ihre Anwendung zu beschränken, wenn Personen in Unkenntnis der Gefährdung geschützter Arten handeln würden. Sobald man aber Kenntnis von der Gefährdung habe, könne man sich nicht mehr auf die genannten Ausnahmen berufen, da man die Schädigung dann vernünftigerweise hätte vermeiden können.

115. Die Darstellung der hier zu behandelnden Ausnahmebestimmungen durch die britische Regierung widerspricht allerdings jüngerer englischer Rechtsprechung. Zwei Urteile in der Sache Newsum and others v. Welsh Assembly Government indizieren, dass die Ausnahmevorschrift der Regulation 40(3)(c) C(NH)R 1994 den nach Artikel 16 Absatz 1 der Habitatrichtlinie zulässigen Rahmen sprengt. Der High Court vertritt ausdrücklich die Auffassung, dass Regulation 40(3)(c) die Anwendung der in Umsetzung von Artikel 12 ergangenen Verbote ausschließt, wenn die Beeinträchtigung bei

38 — Regulation 40(3)(c) C(NH)R 1994 lautet: „... (A) person shall not be guilty of an offence by reason of — ... any act made unlawful by that regulation if he shows that the act was the incidental result of a lawful operation and could not reasonably have been avoided." Die anderen Bestimmungen sind weitgehend identisch formuliert.

Ausübung einer als solcher rechtmäßigen Tätigkeit geschieht und die Tätigkeit nicht vernünftigerweise in anderer Form ausgeübt werden konnte.[39] Dabei ging es um die Frage, ob ein genehmigter Steinbruch ausgebeutet werden durfte, obwohl diese Tätigkeit eine Population des Kammmolchs (*Triturus Cristatus*) sowie einen Teich, d. h. ihre Fortpflanzungs- und Ruhestätte, zerstören würde. Der Court of Appeal hob dieses Urteil zwar auf, ließ jedoch in einem *obiter dictum* erkennen, dass er der Auffassung zuneigt, die Ausnahme erlaube derartige Beeinträchtigungen im Rahmen einer rechtmäßigen Tätigkeit.[40] In Anbetracht dieser Spruchpraxis, die näher am Wortlaut von Regulation 40(3)(c) C(NH)R 1994 liegt als die Auslegung der britischen Regierung, ist davon auszugehen, dass die Ausnahme für rechtmäßiges Verhalten Handlungen erlaubt, die mit oder ohne Kenntnis des Handelnden zur Tötung von Exemplaren geschützter Arten oder zur Beschädigung bzw. Zerstörung ihrer Fortpflanzungs- und Ruhestätten führen, wenn diese Handlungen als solche rechtmäßig sind.

116. Diese Ausnahme ist in der Habitatrichtlinie nicht ausdrücklich vorgesehen. Sie wäre aber mit der Richtlinie vereinbar, wenn sie entweder die Verbotstatbestände des Artikels 12 Absatz 1 bzw. 13 im Sinne einer Abgrenzung zutreffend umsetzen würde oder die Ausnahmetatbestände des Artikels 16.

117. Im Hinblick auf Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe d ist zunächst festzustellen, dass das Verbot der Beschädigung oder Vernichtung von Fortpflanzungs- oder Ruhestätten eine solche Ausnahme nicht erlaubt. Dieses Verbot setzt keine Absicht voraus, gilt sogar unabhängig von einer Kenntnis des Handelnden.

118. Aber auch die übrigen Verbote nach Artikel 12 Absatz 1 Buchstaben a bis c und Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe a werden nicht zugunsten rechtmäßiger Tätigkeiten eingeschränkt. Es mag dahinstehen, wie im Einzelnen der dort — anders als bei Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe d — aufgenommene Begriff „absichtlich" auszulegen ist. Das Urteil zur Meeresschildkröte *Caretta caretta* scheint diesen im Sinne einer bewussten Inkaufnahme der Folgen zu interpretieren.[41] Selbst wenn man jedoch „absichtlich" restriktiv interpretiert, kann der Terminus nicht durch eine Ausnahme zugunsten rechtmäßiger Tätigkeiten umgesetzt werden, da ein rechtmäßiges Verhalten eine

39 — Zitiert in Fußnote 31, Nr. 101.

40 — Urteil vom 22. November 2004 ([2004] EWCA [Civ] 1565, Nrn. 8 und 15 f.).

41 — Urteil vom 30. Januar 2002 in der Rechtssache C-103/00 (Kommission/Griechenland, Slg. 2002, I-1147, Randnrn. 32 ff.).

Schädigungsabsicht nicht notwendigerweise ausschließt. [42]

119. Auch Artikel 16 Absatz 1 der Habitatrichtlinie kann solche Ausnahmen nicht rechtfertigen. Die danach zulässigen Ausnahmen können nicht auf die Rechtmäßigkeit der jeweiligen Handlung gestützt werden, sondern nur auf ganz bestimmte Gründe, z. B. zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses. Außerdem setzt die Inanspruchnahme einer solchen Ausnahme voraus, dass keine anderweitige zufrieden stellende Lösung existiert und dass die Populationen der betroffenen Art in einem günstigen Erhaltungszustand verweilen. [43]

120. Die britische Regierung kann sich im Übrigen auch nicht darauf berufen, dass die hier zur Diskussion stehenden strafrechtlichen Bestimmungen durch eine Ausnahme zugunsten rechtmäßiger Handlungen eingeschränkt werden müssten. Diese Straftatbestände sind fast alle auf absichtliche Handlungen beschränkt. Nur der Schutz von Fortpflanzungs- und Ruhestätten ist in England, Wales, Schottland und Nordirland nicht an eine Schädigungsabsicht geknüpft, sondern — nach Angaben der britischen Regierung [44] — verschuldensunabhängig. Es kann hier dahinstehen, ob Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe d der Habitatrichtlinie tatsächlich einen verschuldensunabhängigen Straftatbestand erfordert. Keinesfalls ist es aber eine ausreichende Umsetzung, einen eventuell zu weit geratenen Straftatbestand durch eine zu weit geratene Ausnahme einzuschränken.

121. Folglich sind die Ausnahmen für Beeinträchtigungen anlässlich von rechtmäßigem Verhalten mit Artikel 16 der Habitatrichtlinie unvereinbar.

8. Zur Anwendung der Richtlinie außerhalb der Hoheitsgewässer

122. Dieser letzte Klagegrund betrifft Meeresgebiete, innerhalb deren das Vereinigte Königreich zwar nicht die volle Souveränität, aber zumindest bestimmte Befugnisse ausübt. Nach dem Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen, unterzeichnet in Montego Bay am 10. Dezember 1982 [45] (im Folgenden: Seerechtsübereinkommen), dem die Gemeinschaft 1998 beigetreten ist, [46] erstreckt sich die volle Souveränität des Küstenstaats auf seine Hoheitsgewässer. Diese werden nach dem Übereinkommen als Küstenmeer bezeichnet. Der Küstenstaat hat nach Artikel 3 des Seerechtsüberein-

42 — Vgl. schon das Urteil vom 17. Dezember 1987 in der Rechtssache 412/85 (Kommission/Deutschland, Slg. 1987, 3503, Randnrn. 14 f.): Die Absicht der Bodennutzung, z. B. in der Landwirtschaft, schließt nicht aus, zugleich im Sinne von Artikel 5 der Vogelschutzrichtlinie Vögel absichtlich zu töten oder zu fangen, ihre Nester und Eier absichtlich zu zerstören oder zu beschädigen sowie sie absichtlich zu stören.

43 — Siehe dazu oben, Nrn. 108 ff.

44 — Siehe dazu oben, Nr. 72.

45 — Dritte Seerechtskonferenz der Vereinten Nationen, Official Documents, Bd. XVII, 1984, Doc. A/Conf.62/122, S. 157-231.

46 — Beschluss 98/392/EG des Rates vom 23. März 1998 über den Abschluss des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982 und des Übereinkommens vom 28. Juli 1994 zur Durchführung des Teils XI des Seerechtsübereinkommens durch die Europäische Gemeinschaft, ABl. L 179, S. 1.

kommens das Recht, die Breite seines Küstenmeers bis zu einer Grenze festzulegen, die höchstens 12 Seemeilen von den in Übereinstimmung mit diesem Übereinkommen festgelegten Basislinien entfernt sein darf.

123. Weiterhin kann der Küstenstaat eine ausschließliche Wirtschaftszone in Anspruch nehmen, die sich nicht weiter als 200 Seemeilen von den Basislinien erstrecken darf. In dieser Zone hat der Küstenstaat nach Artikel 56 Absatz 1 Buchstabe a des Seerechtsübereinkommens insbesondere souveräne Rechte zum Zweck der Erforschung und Ausbeutung, Bewirtschaftung und Erhaltung der lebenden und nichtlebenden natürlichen Ressourcen der Gewässer über dem Meeresboden, des Meeresbodens und seines Untergrunds. Daneben hat er nach Artikel 56 Absatz 1 Buchstabe b Ziffer iii Hoheitsbefugnisse in Bezug auf den Schutz und die Bewahrung der Meeresumwelt, wie in den diesbezüglichen Bestimmungen des Seerechtsübereinkommens vorgesehen.

124. Auf bis zu 350 Seemeilen von der Basislinie kann sich schließlich der Festlandssockel erstrecken. Über diesen übt der Küstenstaat nach Artikel 77 des Seerechtsübereinkommens souveräne Rechte zum Zweck seiner Erforschung und der Ausbeutung seiner natürlichen Ressourcen aus. Dabei werden nur die unbeweglichen natürlichen Ressourcen erfasst.

125. Die Kommission wirft dem Vereinigten Königreich vor, die Anwendung der Bestimmungen zur Umsetzung der Habitatrichtlinie sei auf die Hoheitsgewässer beschränkt. Sie vertritt die Auffassung, die Richtlinie sei überall zu berücksichtigen, wo die Mitgliedstaaten Hoheitsgewalt ausüben, insbesondere in der ausschließlichen Wirtschaftszone. Sie beruft sich dafür ausdrücklich auf Artikel 56 Absatz 1 Buchstabe a des Seerechtsübereinkommens. Das Vereinigte Königreich habe in der ausschließlichen Wirtschaftszone insbesondere die Verpflichtungen zum Vorschlag von Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung nach Artikel 4 der Richtlinie und zum Artenschutz nach Artikel 12 nicht respektiert.

126. Die Regierung des Vereinigten Königreichs erkennt diesen Vorwurf grundsätzlich an und teilt mit, dass entsprechende Regelungen für die Ölindustrie bereits 2001 [47] erlassen worden seien und im Übrigen vorbereitet würden.

127. Im Übrigen hat der englische High Court die Anwendbarkeit der Habitatrichtlinie außerhalb der Hoheitsgewässer bereits 1999 festgestellt. [48] Er stützte sich dabei insbesondere auf die folgenden Erwägungen: Zwar sei die Richtlinie stark auf die Landoberfläche ausgerichtet, doch könnten ihre Schutzziele in Bezug auf bestimmte Arten und Lebensraumtypen — insbesondere Mee-

47 — Offshore Petroleum Activities (Conservation of Habitats) Regulations 2001, in Kraft getreten am 31. Mai 2001.

48 — Zitiert in Fußnote 30, S. 102 ff. (114).

ressäuger und Kaltwasserkorallenriffe [49] — nur erreicht werden, wenn sie nicht auf die Hoheitsgewässer beschränkt würde. Dieses Ergebnis folge insbesondere aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes zur räumlichen Geltung des Fischereirechts der Gemeinschaft, aus der britischen Auslegung der Richtlinie 85/337 über die Umweltverträglichkeitsprüfung in Bezug auf ihre räumliche Geltung sowie aus öffentlichen Aussagen von Regierungsmitgliedern zur Reichweite der Habitatrichtlinie.

128. Obwohl das Vereinigte Königreich die Geltung der Habitatrichtlinie außerhalb der Hoheitsgewässer nicht bestreitet, ist vor einer Verurteilung in diesem Punkt zu prüfen, ob die Richtlinie dort tatsächlich gilt.

129. Im Urteil Kramer hat der Gerichtshof aus einer Rechtsgrundlage für die Regelung der Fischereiausübung im Hinblick auf den Schutz der Fischbestände und der biologischen Schätze des Meeres [50] sowie aus der Natur der Sache abgeleitet, dass sich die sachliche Regelungsbefugnis der Gemeinschaft — in dem Maße, in dem den Staaten eine entsprechende Befugnis kraft Völkerrechts zusteht — auch auf die Fischerei auf hoher See erstreckt. Die Erhaltung der biologischen Schätze des Meeres könne wirksam und zugleich gerecht nur durch eine Regelung sichergestellt werden, die für alle interessierten Staaten einschließlich der Drittländer verbindlich sei. [51] In einem weiteren Urteil hat er bei der Bestimmung des geografischen Anwendungsbereichs einer Verordnung diese unter Berücksichtigung des rechtlichen Rahmens, in dem sie ergangen ist, sowie ihres Zwecks und ihres Inhalts ausgelegt. Der Gerichtshof kam dabei zu dem Ergebnis, dass ihr räumlicher Anwendungsbereich mit dem des gesamten Gemeinschaftsrechts zu einem beliebigen Zeitpunkt übereinstimme. Daher gehe jede Ausdehnung der mitgliedstaatlichen Meeresgebiete ohne weiteres mit einer gleichartigen Ausdehnung des Geltungsbereichs der Verordnung einher. [52]

130. Folglich ist die Habitatrichtlinie außerhalb der Hoheitsgewässer des Vereinigten Königreichs anwendbar, wenn zwei Voraussetzungen erfüllt sind. Zum einen muss das Vereinigte Königreich Hoheitsrechte auf den Bereich außerhalb der hoheitlichen Gewässer ausgedehnt haben, zum anderen muss die Habitatrichtlinie so auszulegen sein, dass sie sich auf diesen Bereich erstreckt.

131. Zwischen den Parteien ist unumstritten, dass das Vereinigte Königreich Hoheitsrechte im Bereich der ausschließlichen Wirtschaftszone und auf dem Kontinentalschelf ausübt. Daher kann dort auch das einschlägige Gemeinschaftsrecht zur Anwendung kommen.

49 — Nach Darstellung des High Court wird diese Korallenart vom geschützten Lebensraumtyp Riffe (Natura 2000 Code 1170) erfasst.

50 — Artikel 102 der Beitrittsakte vom 22. Januar 1972.

51 — Urteil vom 14. Juli 1976 in den verbundenen Rechtssachen 3, 4 und 6/76 (Kramer, Slg. 1976, 1279, Randnrn. 30/33).

52 — Urteil vom 16. Februar 1978 in der Rechtssache 61/77 (Kommission/Irland, Slg. 1978, 417, Randnrn. 45/51).

132. Die Habitatrichtlinie enthält zwar keine ausdrückliche Regelung über ihre räumliche Geltung, doch entspricht es ihren Zielen, sie über die Küstengewässer hinaus anzuwenden. Nach Artikel 2 Absatz 1 soll sie zur Sicherung der Artenvielfalt durch die Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten, für das der Vertrag Geltung hat, beitragen. Diese Zielsetzung spricht dafür, dass der räumliche Geltungsbereich der Richtlinie mit dem des Vertrages zusammenfällt. Der Geltungsbereich des Vertrages ist nach der oben genannten Rechtsprechung nicht auf die Hoheitsgewässer beschränkt. Auch schützt die Richtlinie Lebensräume wie Riffe und Arten wie Meeressäuger, die häufig, teilweise sogar überwiegend außerhalb der Hoheitsgewässer zu finden sind.

133. Auch der Gemeinschaftsgesetzgeber bemüht sich daher mittlerweile um die Umsetzung der Habitatrichtlinie in den Gemeinschaftsgewässern außerhalb des Küstenmeeres. Die Verordnung (EG) Nr. 812/2004 des Rates vom 26. April 2004 zur Festlegung von Maßnahmen gegen Walbeifänge in der Fischerei und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 88/98 [53] setzt die Anforderungen des Schutzes von Walen gemäß der Artikel 12 und 16 sowie des Anhangs IV Buchstabe a der Habitatrichtlinie für die Fischerei um. Betroffen sind insbesondere Gebiete außerhalb der Hoheitsgewässer.

134. Es ist auch kein Grund ersichtlich, warum die Mitgliedstaaten bei der Ausübung von Hoheitsgewalt außerhalb der Hoheitsgewässer von den Bindungen der Habitatrichtlinie befreit sein sollten. Das Seerechtsübereinkommen setzt ihren Befugnissen zwar Grenzen, verpflichtet sie jedoch grundsätzlich zum Schutz der Meeresumwelt — auch in der ausschließlichen Wirtschaftszone und auf dem Kontinentalschelf. Das Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Konvention von Rio), dem die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten beigetreten sind, [54] bekräftigt diese Verpflichtung. Nach Artikel 4 Buchstabe b dieses Übereinkommens finden seine Bestimmungen in Bezug auf jede Vertragspartei auf Verfahren und Tätigkeiten Anwendung, die unter ihrer Hoheitsgewalt oder Kontrolle entweder innerhalb ihres nationalen Hoheitsbereichs oder außerhalb der nationalen Hoheitsbereiche durchgeführt werden, unabhängig davon, wo diese Verfahren und Tätigkeiten sich auswirken. Dies betrifft insbesondere Tätigkeiten in der ausschließlichen Wirtschaftszone und auf dem Kontinentalschelf.

135. Daher ist die Habitatrichtlinie auch für Gebiete außerhalb der Hoheitsgewässer umzusetzen, soweit die Mitgliedstaaten oder die Gemeinschaft dort Hoheitsrechte ausüben.

53 — ABl. L 150, S. 12.

54 — ABl. L 309 vom 13. Dezember 1993, S. 3.

136. Anzumerken ist allerdings, dass die Bestimmungen für die Ölindustrie vor Ablauf der in der begründeten Stellungnahme gesetzten Frist in Kraft traten und das Vereinigte Königreich daher zumindest insoweit rechtzeitig seine Umsetzungsverpflichtung außerhalb der Hoheitsgewässer erfüllt hat. Da diese Regelungen allerdings in ihrer Reichweite auf die Ölindustrie begrenzt sind, hat das Vereinigte Königreich die Richtlinie außerhalb der Hoheitsgewässer nicht vollständig umgesetzt.

III — Zu den Kosten

137. Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da hier die Kommission weitgehend obsiegt, kann es für die Kostenfolge außer Betracht bleiben, dass sie einige nachgeordnete Rügen zurücknahm bzw. in Bezug auf andere Punkte unterlag. Folglich sind die Kosten dem Vereinigten Königreich aufzuerlegen.

IV — Ergebnis

138. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, wie folgt zu entscheiden:

1. Das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland hat dadurch gegen Artikel 10 und 249 des Vertrages sowie Artikel 23 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen verstoßen, dass es die folgenden Bestimmungen nicht korrekt umgesetzt hat:

   — Artikel 6 Absatz 2 in Bezug auf Gibraltar,

   — Artikel 6 Absätze 3 und 4 in Bezug auf bestimmte Pläne und Projekte zur Wasserentnahme sowie in Bezug auf Landnutzungspläne,

— Artikel 11,

— Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe d in Bezug auf Gibraltar,

— Artikel 12 Absatz 2,

— Artikel 12 Absatz 4,

— Artikel 13 Absatz 1,

— Artikel 14 Absatz 2,

— Artikel 15,

— Artikel 16 Absatz 1 sowie

— die gesamte Richtlinie für Meeresgebiete außerhalb der Hoheitsgewässer, in denen das Vereinigte Königreich Hoheitsrechte ausübt, mit Ausnahme der Ölindustrie.

2. Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

3. Das Vereinigte Königreich trägt die Kosten des Verfahrens.