SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS SIEGBERT ALBER

vom 15. Februar 2000 *

I — Einführung

1. Die Kommission betreibt das vorliegende Vertragsverletzungsverfahren gegen die Französische Republik aus mehreren Gründen.

2. Einmal macht sie einen Verstoß gegen Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Richtlinie 79/409/EWG über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten [1] (im folgenden: Vogelschutz-Richtlinie) geltend; Frankreich habe es unterlassen, das Gebiet „Basses Corbières" zu einem besonderen Schutzgebiet für bestimmte Vogelarten im Sinne des Anhangs I der Richtlinie [2] sowie für bestimmte Zugvogelarten auszuweisen. Frankreich habe gleichzeitig keine besonderen Schutzmaßnahmen für die Lebensräume dieser Vogelarten ergriffen.

3. Zum anderen rügt die Kommission einen Verstoß gegen Artikel 6 Absätze 2, 3 und 4 der Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen [3] (im folgenden: Habitat-Richtlinie). Frankreich wird in diesem Zusammenhang vorgeworfen, es habe keine geeigneten Maßnahmen getroffen, um eine Verschlechterung der natürlichen Lebensräume sowie um — sich erheblich auswirken könnende — Störungen der in diesem Gebiet ansässigen Arten zu vermeiden. Die Verschlechterungen bzw. Störungen würden sich — so die Kommission — aus der Eröffnung und dem Betrieb eines Kalksteinbruchs auf dem Gebiet der Gemeinden Tautavel und Vingrau ergeben.

II — Die anwendbaren Vorschriften

1. *Die Vogelschutz-Richtlinie*

4. Als Vorbemerkung sei erwähnt, daß die Vogelschutz-Richtlinie gemäß Artikel 1 für alle wildlebenden Vogelarten gilt. Für die in Anhang I genannten besonderen Vogelarten

* Originalsprache: Deutsch.

1 — Richtlinie des Rates vom 2. April 1979 (ABl. L 103, S. 1), zuletzt geändert durch Richtlinie 97/49/EG der Kommission vom 29. Juli 1997 (ABl. L 223, S. 9).

2 — In der letzten Fassung des Anhangs I sind 181 besondere Vogelarten aufgelistet.

3 — Richtlinie des Rates vom 21. Mai 1992 (ABl. L 206, S. 7).

und für Zugvögel gelten gemäß Artikel 4 besondere (strengere) Schutzmaßnahmen.

5. Der neunte Erwägungsgrund der Vogelschutz-Richtlinie postuliert:

„Schutz, Pflege oder Wiederherstellung einer ausreichenden Vielfalt und einer ausreichenden Flächengröße der Lebensräume ist für die Erhaltung aller Vogelarten unentbehrlich; für einige Vogelarten müssen besondere Maßnahmen zur Erhaltung ihres Lebensraums getroffen werden, um Fortbestand und Fortpflanzung dieser Arten in ihrem Verbreitungsgebiet zu gewährleisten; diese Maßnahmen müssen auch die Zugvogelarten berücksichtigen und im Hinblick auf die Schaffung eines zusammenhängenden Netzes koordiniert werden."

Diese Vorgabe für einige besondere Vogelarten wird durch Artikel 4 der Richtlinie konkretisiert. Er lautet:

„*Artikel 4*

(1) Auf die in Anhang I aufgeführten Arten sind besondere Schutzmaßnahmen hinsichtlich ihrer Lebensräume anzuwenden, um ihr Überleben und ihre Vermehrung in ihrem Verbreitungsgebiet sicherzustellen.

In diesem Zusammenhang ist folgendes zu berücksichtigen:

a) vom Aussterben bedrohte Arten,

b) gegen bestimmte Veränderungen ihrer Lebensräume empfindliche Arten,

c) Arten, die wegen ihres geringen Bestands oder ihrer beschränkten örtlichen Verbreitung als selten gelten,

d) andere Arten, die aufgrund des spezifischen Charakters ihres Lebensraums einer besonderen Aufmerksamkeit bedürfen.

Bei den Bewertungen werden Tendenzen und Schwankungen der Bestände der Vogelarten berücksichtigt.

Die Mitgliedstaaten erklären insbesondere die für die Erhaltung dieser Arten zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete zu Schutzgebieten, wobei die Erfordernisse des Schutzes dieser Arten in dem geographischen Meeres- und Landgebiet, in dem diese Richtlinie Anwendung findet, zu berücksichtigen sind.

(2) Die Mitgliedstaaten treffen unter Berücksichtigung der Schutzerfordernisse in dem geographischen Meeres- und Landgebiet, in dem diese Richtlinie Anwendung findet, entsprechende Maßnahmen für die nicht in Anhang I aufgeführten, regelmäßig auftretenden Zugvogelarten hinsichtlich ihrer Vermehrungs-, Mauser- und Überwinterungsgebiete sowie der Rastplätze in ihren Wanderungsgebieten. Zu diesem Zweck messen die Mitgliedstaaten dem Schutz der Feuchtgebiete und ganz besonders der international bedeutsamen Feuchtgebiete besondere Bedeutung bei.

(3) ...

(4) Die Mitgliedstaaten treffen geeignete Maßnahmen, um die Verschmutzung oder Beeinträchtigung der Lebensräume sowie die Belästigung der Vögel, sofern sich diese auf die Zielsetzungen dieses Artikels erheblich auswirken, in den Absätzen 1 und 2 genannten Schutzbegieten zu vermeiden. Die Mitgliedstaaten bemühen sich ferner, auch außerhalb dieser Schutzgebiete die Verschmutzung oder Beeinträchtigung der Lebensräume zu vermeiden."

2. *Die Habitat-Richtlinie*

6. Die Zielsetzung der Habitat-Richtlinie wird durch Artikel 2 Absatz 1 folgendermaßen definiert:

„(1) Diese Richtlinie hat zum Ziel, zur Sicherung der Artenvielfalt durch die Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten, für das der Vertrag Geltung hat, beizutragen."

Dabei läßt Absatz 3 der Vorschrift folgende Einschränkung zu:

„(3) Die aufgrund dieser Richtlinie getroffenen Maßnahmen tragen den Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie den regionalen und örtlichen Besonderheiten Rechnung."

7. Hinsichtlich der natürlichen Lebensräume unterscheidet die Habitat-Richtlinie zwischen „Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung" und „besonderen Schutzgebieten", die jedoch u. U. deckungsgleich sein können. Die Liste der erstgenannten Gebiete wird nach Artikel 4 Absatz 2 dritter Unterabsatz von der Kommission nach dem Verfahren des Artikels 21 festgelegt. Die „besonderen Schutzgebiete" (im folgenden gesperrt gedruckt oder mit BSG abgekürzt) dagegen werden von den Mit-

gliedstaaten selbst bestimmt. Es heißt hierzu in Artikel 1:

„Im Sinne dieser Einrichtung bedeutet:

a) bis k) ...

l) *‚Besonderes Schutzgebiet'*: ein von den Mitgliedstaaten durch eine Rechts- oder Verwaltungsvorschrift und/oder eine vertragliche Vereinbarung als ein von gemeinschaftlicher Bedeutung ausgewiesenes Gebiet, ...

m) und n) ..."

8. Gemäß Artikel 3 Absatz 1 Unterabsatz 1 erster Satz: „ ... wird ein kohärentes europäisches ökologisches Netz besonderer Schutzgebiete mit der Bezeichnung ‚Natura 2000' errichtet".

Artikel 3 Absatz 1 Unterabsatz 2 sagt: „Das Netz ‚Natura 2000' umfaßt auch die von den Mitgliedstaaten aufgrund der Richtlinie 79/409/EWG ausgewiesenen besonderen Schutztgebiete."

9. Zum Gegenstand und den Rechtspflichten in einem besonderen Schutzgebiet heißt es in Artikel 6 der Habitat-Richtlinie:

„*Artikel 6*

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

(2) Die Mitgliedstaaten treffen die geeigneten Maßnahmen, um in den besonderen Schutzgebieten die Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten sowie Störungen von

Arten, für die die Gebiete ausgewiesen worden sind, zu vermeiden, sofern solche Störungen sich im Hinblick auf die Ziele dieser Richtlinie erheblich auswirken könnten.

(3) Pläne oder Projekte, die nicht unmittelbar mit der Verwaltung des Gebietes in Verbindung stehen 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."

10. Im Hinblick auf die BSG nach der Vogelschutz-Richtlinie heißt es in Artikel 7 der Habitat-Richtlinie:

„*Artikel 7*

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

11. Diese Vorschriften werden durch den siebten und zehnten Erwägungsgrund der Richtlinie folgendermaßen erläutert:

„Alle ausgewiesenen Gebiete sind in das zusammenhängende europäische ökologische Netz einzugliedern, und zwar einschließlich der nach der Richtlinie 79/409/EWG ... derzeit oder künftig als besondere Schutzgebiete ausgewiesenen Gebiete."

„Pläne und Projekte, die sich auf die mit der Ausweisung eines Gebietes verfolgten Erhaltungsziele wesentlich auswirken könnten, sind einer angemessenen Prüfung zu unterziehen."

III — Sachverhalt und Verfahren

12. Die Kommission wurde mit der Sache durch eine Beschwerde befaßt, die das Vorhaben der Eröffnung eines Kalksteinbruchs auf dem Gebiet der Gemeinden Tautavel und Vingrau im Departement „Pyrénées-Orientales" zum Gegenstand hat.

13. In dem Gebiet „Basses Corbières" leben eine Reihe besonders schützenswerter Vogelarten, die — jedenfalls einige von ihnen — in Anhang I der Vogelschutz-Richtlinie aufgeführt werden [4], allen voran ein Habichtsadlerpärchen, das einer Art angehört, die vom Aussterben bedroht ist. [5] Das Gebiet liegt außerdem in einem Korridor der Zugvogelwanderungen von europäischer Bedeutung. Die französischen Behörden haben die „Basses Corbières" unter der Bezeichnung ZICO LR07 mit einer Fläche von 47 400 Hektar in ein Verzeichnis der Gebiete von Bedeutung für die Erhaltung wildlebender Vogelarten (Zones Importantes pour la Conservation des Oiseaux sauvages, ZICO) aufgenommen. Innerhalb dieses Gebietes haben die französischen Behörden durch eine „Biotop-Verordnung" (arrêté de biotope) [6] im Jahre 1991 eine Fläche von rund 231 Hektar in erster Linie zum Schutz der Habichtsadler auf dem Gebiet der Gemeinden Vingrau und Tautavel zum Biotop erklärt. Gleichzeitig wurde eine vergleichbare Verordnung [7] für eine rund 123 Hektar große Fläche, ebenfalls in dem Gebiet „Basses Corbières" gelegen, verabschiedet. Durch eine dritte Verordnung [8] kam ein weiteres Gebiet von 280 Hektar hinzu.

14. Die Kommission erlangte davon Kenntnis, daß die Gesellschaft OMYA am 4. November 1994 die Genehmigung zum Kalksteinabbau über Tage auf dem Gebiet der Gemeinden Vingrau und Tautavel erhalten hatte, ebenso für die Errichtung von Verarbeitungseinrichtungen vor Ort. Die Gesellschaft OMYA betreibt seit 1968 einen Kalksteinbruch auf dem Gebiet der Gemeinde Tautavel. Da die Erschöpfung der Kalksteinvorhaben absehbar ist, beantragte die Gesellschaft die Genehmigung zum Kalksteinabbau in dem bezeichneten Gebiet, da dort Kalksteinvorkommen gleicher Art und Güte vorhanden sind. Geologisch betrachtet handelt es sich um die Verlängerung des Vorkommens in ein anderes Gemeindegebiet hinein.

4 — Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Vogelschutz-Richtlinie lautet:
„Auf die in Anhang I aufgeführten Arten sind besondere Schutzmaßnahmen hinsichtlich ihrer Lebensräume anzuwenden, um ihr Überleben und ihre Vermehrung in ihrem Verbreitungsgebiet sicherzustellen."

5 — Laut Vortrag der Kommission handelt es sich u. a. um: Hieraaetus fasciatus, Ciconia nigra, Ciconia ciconia, Pernis apivorus, Milvus migrans, Milvus milvus, Neophron percnopterus, Circaetus gallicus, Circus aeruginosus, Circus cyaneus, Circus pygargus, Tetrax tetrax, Bubo Bubo, Caprimulgus europaeus, Coracias garrulus, Lulluta arborea, Sylvia undata, Emberiza hortulana.

6 — Arrêté préfectoral n° 774/91 vom 21. Mai 1991.

7 — Arrêté préfectoral n° 773/91 vom 21. Mai 1991.

8 — Arrêté préfectoral n° 95.0226 vom 22. Februar 1995.

15. Gegner des Vorhabens haben die Genehmigung vor den mitgliedstaatlichen Gerichten angefochten. Sie haben den mitgliedstaatlichen Rechtsweg erschöpft. Es ist davon auszugehen, daß die Genehmigung letztinstanzlich für bestandskräftig erklärt worden ist.

16. Die Kommission geht davon aus, daß der Kalksteinabbau schwerwiegende Folgen für die Umwelt zeitige. Die Kommission hat daher mit Schreiben vom 10. November 1994 die Aufmerksamkeit der französischen Behörden auf das Vorhaben gelenkt. Diese antworteten mit Schreiben vom 19. September 1995. Da dieses Schreiben nach Ansicht der Kommission nicht geeignet war, den Verdacht einer Vertragsverletzung auszuräumen, eröffnete sie mit einem am 2. Juli 1996 notifizierten Aufforderungsschreiben das Vertragsverletzungsverfahren. Die französische Regierung antwortete durch Schreiben ihrer ständigen Vertretung vom 28. November 1996. Nach dessen Inhalt war die Kommission der Ansicht, daß die Französische Republik ihren Verpflichtungen aus der Vogelschutz-Richtlinie und der Habitat-Richtlinie nicht nachgekommen sei, weshalb sie unter dem 19. Dezember 1997 eine begründete Stellungnahme an die französische Regierung richtete, unter Fristsetzung von zwei Monaten. Im Antwortschreiben vom 12. Juni 1998, der Kommission zugestellt am 22. Juli 1998, wiesen die französischen Behörden auf einen Konflikt zwischen Befürwortern und Gegner des Kalksteinabbaus in Vingrau hin, der eine Vermittlung erforderlich gemacht habe, bei deren Abschluß das Verfahren zur Ausweisung *besonderer Schutzgebiete* im Sinne der Vogelschutz-Richtlinie in Angriff genommen werde.

17. Mit Schriftsatz vom 14. Oktober 1998, eingetragen ins Register des Gerichtshofes am 16. Oktober 1998, hat die Kommission gegen die Französische Republik Klage erhoben mit dem Antrag

— festzustellen, daß die Französische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus dem Vertrag verstoßen hat, indem sie das Gebiet „Basses Corbières" nicht als besonderes Schutzgebiet für bestimmte Vogelarten im Sinne von Anhang I der Richtlinie 79/409/EWG sowie bestimmte von Anhang I nicht erfaßte Zugvogelarten eingestuft hat, und indem sie unter Verstoß gegen Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Richtlinie keine besonderen Schutzmaßnahmen in bezug auf ihre Lebensräume ergriffen hat, ferner, indem sie unter Verstoß gegen Artikel 6 Absätze 2, 3 und 4 der Richtlinie 92/43/EWG im Gebiet „Basses Corbières" nicht die geeigneten Maßnahmen ergriffen hat, um Störungen der in diesem Gebiet geschützten Arten und Verschlechterungen ihrer Lebensräume zu verhindern, die sich erheblich auswirken können und die sich als Folge der Eröffnung und des Betriebes von Kalksteinbrüchen auf dem Gebiet der Gemeinden Tautavel und Vingrau ergeben;

— der Französischen Republik die Kosten des Vefahrens aufzuerlegen.

18. Die französische Regierung ersucht das Gericht — ohne ausdrücklichen Antrag —,

den ersten Klagegrund als teilweise unbegründet zu beurteilen und den zweiten Klagegrund zurückzuweisen.

19. Die französische Regierung erkennt an, daß die förmliche Ausweisung *besonderer Schutzgebiete* nicht rechtzeitig vorgenommen wurde. Abgesehen davon habe sie jedoch geeignete Maßnahmen ergriffen, um die ornithologischen Interessen der „Basses Corbières" zu schützen, so daß sie im Einklang mit Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Vogelschutz-Richtlinie stünden. Der erste Klagegrund sei daher teilweise unbegründet.

20. Im Hinblick auf den zweiten Klagegrund macht die französische Regierung geltend, das Vorhaben des Kalksteinabbaus sei Gegenstand einer umfassenden Verträglichkeitsprüfung gewesen. Den Anforderungen des Artikels 6 Absätze 3 und 4 der Habitat-Richtlinie sei daher Genüge getan. Der zweite Klagegrund sei daher zurückzuweisen.

21. Der Gerichtshof hat Fragen an die Beteiligten zur schriftlichen Beantwortung gerichtet. Von beiden Beteiligten hat er eine Antwort auf eine Frage mit im wesentlichen sinngemäß folgendem Inhalt erbeten: Gemäß Artikel 7 der Habitat-Richtlinie tritt die Substitution der sich aus Artikel 4 Absatz 4 der Vogelschutz-Richtlinie ergebenden Pflichten durch Artikel 6 Absätze 2 bis 4 der Habitat-Richtlinie nur ein für bereits zu *besonderen Schutzgebieten* erklärte bzw. als solche anerkannte Gebiete. Im Gebiet der „Basses Corbières" war jedenfalls zum Zeitpunkt des Ablaufs der in der begründeten Stellungnahme gesetzten Frist (20. Februar 1998) kein besonderes Schutzgebiet ausgewiesen. Die Beteiligten mögen bitte erläutern, warum sie dennoch von der Anwendbarkeit des Artikels 6 Absätze 2 bis 4 der Habitat-Richtlinie auf den vorliegenden Fall ausgehen.

22. Während die Kommission dies eingehend erläutert, vertritt die französische Regierung den Standpunkt, Artikel 6 Absätze 2 bis 4 der Habitat-Richtlinie komme nicht zur Anwendung. Der zweite Klagegrund sei daher unzulässig, auf jeden Fall aber unbegründet.

23. Der Gerichtshof hat überdies einige Angaben von der Kommission erbeten hinsichtlich der Erwähnung der „Basses Corbières" in einer ornithologischen Bestandsaufnahme für Europa, genannt „Important Bird Areas in Europe", sowie Angaben zu der jeweiligen Ausdehnung *besonderer Schutzgebiete* im Verhältnis zu den „Gebieten von Bedeutung für die Erhaltung wildlebender Vogelarten", genannt ZICO [9], und schließlich zu den über das Gebiet der „Basses Corbières" verlaufenden Wanderungsachsen der Zugvögel.

9 — Zones Importantes pour la Conservation des Oiseaux sauvages.

Die Kommission hat all diese Fragen mit Hilfe von Listen, Karten und Schemata ausführlich beantwortet.

24. Auf das Vorbringen der Beteiligten wird im Rahmen der jeweils aufgeworfenen Rechtsfragen zurückzukommen sein.

IV — Zum ersten Klagegrund

1. *Vortrag der Beteiligten*

25. Die *Kommission* macht mit dem ersten Klagegrund einen Verstoß gegen Artikel 4 der Vogelschutz-Richtlinie geltend und zwar in mehrfacher Hinsicht. Zum einen hätten es die französischen Behörden pflichtwidrig unterlassen, das Gebiet der „Basses Corbières" zum besonderen Schutzgebiet im Sinne der Vorschrift auszuweisen, was als Verstoß sowohl gegen Absatz 1 des Artikels 4 zu betrachten sei, weil in diesem Gebiet mehrere schutzwürdige Arten im Sinne des Anhangs I der Richtlinie beheimatet seien, als auch gegen Absatz 2 des Artikels 4, da das Gebiet von Bedeutung sei für die Wanderungsbewegungen der Zugvögel. Im Hinblick auf andere Schutzmaßnahmen im Sinne des Artikels 4 Absatz 1 sei die Französische Republik dieser Verpflichtung nur teilweise nachgekommen. Die nationale Biotop-Verordnung Nr. 774/91 beziehe sich nur auf den Schutz des Habichtsadlers. Weder für die anderen in dem Gebiet beheimateten besonders schutzwürdigen Vogelarten noch für die das Gebiet frequentierenden Zugvögel seien spezielle Schutzmaßnahmen ergriffen worden.

26. Die Kommission erinnert in ihrer Replik ausdrücklich daran, daß maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung des Vorliegens einer Vertragsverletzung das Ende der in der begründeten Stellungnahme gesetzten Frist — hier also der 20. Februar 1998 — sei. Die spätere Ausweisung *besonderer Schutzgebiete* könne daran nichts ändern. Selbst wenn man aber die 1999 erfolgten bzw. beabsichtigten Ausweisungen in Rechnung stelle, sei die Fläche der *besonderen Schutzgebiete* als ungenügend zu betrachten, betrage sie doch nur 1,35 % der ZICO. Um die Bedeutung der Region für den Vogelschutz zu belegen, stützt sich die Kommission in ihrer Replik auf eine Studie von März 1999 zur Bezeichnung der Gebiete von Bedeutung für die Erhaltung der Vögel in Frankreich (ZICO). Demnach ist nach Ansicht der Kommission eine Gesamtfläche von mindestens 10 950 Hektar zu *besonderen Schutzgebieten* zu erklären. Es handele sich dabei um Gegenden von vitalem Interesse für die Raubvögel. Darüber hinaus seien Gebiete mit einer Gesamtfläche von 16 600 Hektar, die vornehmlich als Jagdgebiete für die Raubvögel dienen, besonders schutzwürdig und deshalb für eine Ausweisung als *besondere Schutzgebiete* geeignet. Auf jeden Fall müßten Beeinträchtigungen dieser Gebiete im Sinne des Artikels 4 Absatz 4 der Vogelschutz-Richtlinie vermieden werden. Die Kommission hält die Gesamtfläche dieser beschriebenen Zonen von insgesamt 27 550 Hektar, die 58 % der ZICO ent-

sprechen, als einen geeigneten Bezugsrahmen zur Bestimmung der „geeignetsten Gebiete" für die Erhaltung der geschützten Arten. Nach Einschätzung einheimischer Sachverständiger falle das Gebiet, auf dem der Kalksteinbruch von Vingrau geplant ist, in diese schützenswerten Zonen.

27. Schließlich lasse der Umstand, daß in jüngster Zeit die Habichtsadler aus der Gegend verschwunden seien, darauf schließen, daß ihnen ein ungenügender Schutz zuteil geworden sei. Die Kommission sei auch nicht über etwaige strafrechtlichen Schritte informiert, die nach dem Verschwinden der Vögel unternommen worden seien. Alles in allem seien keine ausreichenden Schutzmaßnahmen im Sinne der Vogelschutz-Richtlinie ergriffen worden.

28. Die *französische Regierung* erkennt an, daß *besondere Schutzgebiete* der Vogelschutz-Richtlinie in dem Gebiet der „Basses Corbières" verspätet ausgewiesen wurden. [10] Diese Verspätung sei auf einen Konflikt zwischen Befürwortern und Gegnern des Vorhabens zur Ausdehnung des Kalksteinabbaus zurückzuführen. Die Gegner des Projekts hätten die Vogelschutz-Richtlinie benutzt um die Realisierung des Vorhabens zu verhindern, obwohl selbst die örtlichen Vogelschutzvereinigungen der Ansicht seien, daß das Projekt mit dem Vogelschutz vereinbar sei. Sie hätten im übrigen alle Rechtsbehelfe der mitgliedstaatlichen Rechtsordnung erschöpft, um das Projekt zu verhindern, was schließlich dazu geführt habe, daß der Conseil d'Etat die Klage wegen Mißbrauchs abgewiesen und den „Ausschuß zur Verteidigung von Vingrau" (Comité de defense de Vingrau) wegen des Mißbrauchs mit einer Geldbuße von 10 000 FRF belegt habe. [11]

29. Der Konflikt sei vor einem wirtschaftlich und sozial angespannten Hintergrund zu sehen. Die in Tautavel abgebauten Kalksteinvorkommen würden in der Fabrik von Salses verarbeitet. Deren Betrieb garantiere unmittelbar oder mittelbar rund 200 Arbeitsplätze und das in einem Gebiet, das durch eine überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit von 17,5 % gegenüber einem nationalen Durchschnitt von 12 % geprägt sei. Das Bruttosozialprodukt der Region sei mit 92 800 FRF unterdurchschnittlich gegenüber dem nationalen Durchschnitt von 122 000 FRF. Die Region Languedoc-Roussillon rangiere wirtschaftlich betrachtet vor Korsika auf dem vorletzten Platz.

30. Der Konflikt zwischen Befürwortern und Gegnern des Kalksteinabbaus hätte derartige Ausmaße angenommen, daß man die ehemalige Ministerin für Umwelt, Frau Bouchardeau, zur Vermittlerin bestellt habe. Eine endgültige Befriedung der Situation sei immer noch nicht erreicht.

10 — Im Januar 1999 seien auf den Flächen, die die Biotop-Verordnungen Nrn. 773/91 und 774/91 umfassen, *besondere Schutzgebiete* ausgewiesen worden. Das Verfahren zur Ausweisung eines weiteren Schutzgebiets mit einer Fläche von 280 Hektar, das seinerseits auf eine Biotop-Verordnung aus dem Jahr 1995 zurückgehe (Verordnung des Präfekten Nr. 95.0226 auf dem Gebiet der Gemeinde Feuilla vom 22. Februar 1995), sei in Gang. Die Notifizierung an die Kommission stand zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung noch aus.

11 — Urteil des Conseil d'Etat vom 29. Dezember 1997 Nr. 186354.

31. Der Konflikt an sich sei zwar keine Rechtfertigung für die verspätete Ausweisung *besonderer Schutzgebiete*, er sei jedoch eine Erklärung für die Haltung der französischen Behörden. Im Interesse des Überlebens der seltenen Art der Habichtsadler sei es nicht opportun gewesen, die Vögel in den Mittelpunkt des Konflikts zu rücken.

32. Zur mitgliedstaatlichen Verpflichtung zur Ausweisung *besonderer Schutzgebiete* weist die französische Regierung darauf hin, daß der Mitgliedstaat ein gewisses Ermessen bei der Auswahl der jeweiligen Gebiete habe. Auch bestehe keine Pflicht, daß jede ZICO notwendig in ihrer gesamten Ausdehnung zu einem *besonderen Schutzgebiet* ausgewiesen werde. Die Kommission habe in ihrer Klageschrift keine Angaben gemacht, wo die auszuweisenden *besonderen Schutzgebiete* genau zu lokalisieren seien, handele es sich bei der ZICO LR07 „Basses Corbières" immerhin um ein Gebiet von rund 47 000 Hektar. Unter Hinweis auf Ausführungen in dem Verzeichnis über die ZICO in Frankreich stellt die französische Regierung fest, daß sich auf den großen Gebieten von ZICO's, wo gelegentlich auch mit der Anwesenheit von Menschen gerechnet werden müsse, nur die wichtigsten Teilgebiete zur Ausweisung als *besondere Schutzgebiete* eigneten, sozusagen der harte Kern des ornithologisch interessanten Gebietes. Die ZICO im Gebiet der „Basses Corbières" umfasse das Gebiet zweier Departements [12] und sei daher nur ein Referenzrahmen, innerhalb dessen die für den Vogelschutz geeignetsten Gebiete festzulegen seien. Gerade bei Raubvögeln, die naturgemäß ein großes Jagdrevier hätten, beabsichtige die französische Regierung nicht, die gesamte Fläche zum *besonderen Schutzgebiet* zu erklären. Im übrigen sei es auch schwierig, das Jagdgebiet eines Raubvogels genau zu bestimmen, da es abhängig von der Jahreszeit und den tatsächlich vorhandenen Nahrungsquellen sei. Zur Ausdehnung des Jagdreviers eines Habichtsadlers finde man in der wissenschaftlichen Literatur Angaben von 20 km^2 bis zu 300 km^2. Das Jagdgebiet eines Steinadlers — der sich im Laufe der letzten Jahre erst in dem Gebiet der „Basses Corbières" angesiedelt habe — werde mit 160 km^2 beschrieben.

33. In diesem Zusammenhang weist die französische Regierung auch auf die Schlußanträge des Generalanwalts Fennelly in der Rechtssache C-166/97 hin, der davon ausgeht, daß „die Mitgliedstaaten ermutigt werden [sollten], zur Erfüllung ihrer Einstufungspflicht aus der Richtlinie eine umfassende Bestandsaufnahme ihres Staatsgebiets durchzuführen. Es wäre ... kontraproduktiv, wenn jedes Gebiet, das als zum Schutz wildlebender Vögel geeignet betrachtet wird, so behandelt würde, daß es automatisch als BSG ausgewiesen werden müßte." [13]

34. Bei der Bezeichung *besondere Schutzgebiete* in der Region „Basses Corbières"

12 — Pyrénées-Orientales und l'Aude.

13 — Vgl. Schlußanträge des Generalanwalts Fennelly vom 10. Dezember 1998 (Urteil vom 18. März 1999, Slg. 1999, I-1719, I-1721, Nr. 19).

hätten sich die französischen Behörden ausschließlich von ornithologischen Kriterien leiten lassen. Gemäß jüngsten Äußerungen der „Groupe Ornithologique Roussillonnais (GOR)" und der „Groupe de Recherche et d'Information sur les Vertébrés et leur Environnement (GRIVE)" sowie der „ökologischen Bilanz" der Verträglichkeitsprüfungen zum Vorhaben des Kalksteinabbaus auf dem Gebiet der Gemeinden Vingrau und Tautavel beherbergen die „Basses Corbières" eine klassisch mediterrane Vogelwelt brütender Vögel. Abgesehen vom Habichtsadler seien diese Vögel nicht selten. Zur besonderen Schutzwürdigkeit des Habichtsadlers hingegen gebe es mehrere Rechtsakte. [14] Die feste Absicht der französischen Regierung, den Habichtsadler zu schützen, würde durch den Erlaß von 19 Biotop-Verordnungen, davon allein 12 im Languedoc-Roussillon, belegt, die ausdrücklich zum Schutz der Habichtsadler sowie anderer Arten verabschiedet worden seien.

35. Im Hinblick auf andere von der Kommission genannte schutzwürdige Arten in der Region erinnert die französische Regierung zum einen daran, daß große Raubvögel in der Regel an landschaftlich vergleichbaren Orten nisten wie die Habichtsadler und zum anderen, daß sich ihre Anwesenheit in unterschiedlichen Formen zeige. So könnten sie als nistend, seßhaft oder als Zugvögel auftreten. Die Kriterien für die Ausweisung eines *besonderen Schutzgebiets* würden in erster Linie den Vogelarten in Anhang I der Vogelschutz-Richtlinie Rechnung tragen, die seßhaft oder regelmäßig nistend seien. So seien die Kornweihe (circus cyanus), die Zwergtrappe (tetrax tetrax) und die Blauracke (coratius garrulus) nur als gelegentlich in der Region nistend anzusehen.

36. Im Hinblick auf die Zugvögel — ob in Anhang I der Vogelschutz-Richtlinie genannt oder nicht — sei zu bedenken, daß die Region eher eine Durchgangszone als ein Gebiet der Rast oder Nahrungsaufnahme sei. Einige Arten wie der Weißstorch (ciconia ciconia), der Schwarzstorch (ciconia nigra), der Schwarzmilan (milvus migrans) und die Wiesenweihe (circus pygargurs) könnten zwar zur Rast oder beim Fressen beobachtet werden, doch gebe es in den „Basses Corbières" kein größeres Sammlungsgebiet, wie es etwa an den Küstenseen zu beobachten sei. Außerdem werde das Überfliegen der „Basses Corbières" von den Windverhältnissen beeinflußt. Bei vom Meer kommender Brise Richtung Süd-Ost — Nord-West zwinge der Wind die Vögel den ersten Bergrücken zu überfliegen. Dagegen verschiebe der Wind Richtung Nord-West — Süd-Ost die Flugschneise zu den Ausläufern außerhalb der ZICO und könne den Vogelflug sogar unterbrechen. Zudem sei nach Kenntnis der französischen Regierung keine wissen-

14 — Vgl. Richtlinie 79/409, Anhang I; Berner Übereinkommen zur Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume, Anhang II (vgl. dazu Beschluß des Rates 82/72/EWG vom 3. Dezember 1981, ABl. L 38 vom 10.2.1982, S. 1); der Habichtsadler steht laut Vortrag der französischen Regierung wie andere Raubvögel gemäß dem Naturschutzgesetz vom 10. Juli 1976 unter Naturschutz.

schaftliche Zählung der Zugvögel über den „Basses Corbières" unternommen worden, so daß keine verläßlichen Aussagen über die Anzahl der regelmäßig dieses Gebiet passierenden Vögel gemacht werden könnten. Es sei daher wissenschaftlich fundiert, wenn sich Frankreich bei seiner Vogelschutzpolitik in den „Basses Corbières" vornehmlich dem Habichtsadler gewidmet habe, wobei auch die anderen in der Region beheimateten Vogelarten berücksichtigt worden seien.

37. Allein für das Gebiet der „Basses Corbières" seien drei Biotop-Verordnungen erlassen worden. Diese schützten vier Nistplätze der Habichtsadler, davon zwei auf dem Gebiet der Gemeinden Tautavel und Vingrau und zwei auf dem Gebiet der Gemeinden Maury, Vlanèzes und Raziguières. Geschützt sei schließlich eine Region auf dem Gebiet der Gemeinde Feuilla im Departement Aude mit einer Oberfläche von 280 Hektar. Es gehe ausdrücklich aus dem Text und aus dem jeweiligen Anhang der Biotop-Verordnungen hervor, daß sie außer zum Schutz der Habichtsadler auch für mindestens 13 andere gemäß Anhang I der Vogelschutz-Richtlinie schützenswerte Arten erlassen worden seien. [15]

15 — Ciraetus gallicus, Aquila Chrysaetos, Caprimulgus europaeus, Anthus campestris, Sylvia undata, Pyrrhocorax Pyrrhocorax, Emberiza hortulana, Bubo Bubo, Pernis apivorus, Milus migrans, Circus pygargus, Lullula arborea, falco peregrinus.

2. *Würdigung*

38. Zum ersten Vorwurf des ersten Klagegrundes, der pflichtwidrigen Nichtausweisung *besonderer Schutzgebiete* in den „Basses Corbières", erübrigt sich eine abstrakte Prüfung der Pflichtenlage, da die französische Regierung das Versäumnis ausdrücklich zugestanden hat. Da es für die reine Feststellung der Vertragsverletzung auf die Situation bei Ablauf der in der begründeten Stellungnahme gesetzten Frist ankommt [16], vermag auch die spätere Ausweisung *besonderer Schutzgebiete* den Verstoß nicht zu heilen. Da es im Rahmen dieses ersten Vorwurfs um die förmliche Ausweisung geht, kommt es hier auch noch nicht auf den Inhalt der Biotop-Verordnungen an. Die Feststellung einer Vertragsverletzung wegen Mißachtung der sich aus Artikel 4 Absatz 1 der Vogelschutz-Richtlinie fließenden Pflichten kann also bereits auf dieser Grundlage vorgenommen werden, ohne daß eine Evaluierung der geographischen Lokalisierung und der flächenmäßigen Ausdehnung auszuweisender *besonderer Schutzgebiete* vorgenommen werden müßte.

39. Im Hinblick auf den zweiten Vorwurf des ersten Klagegrundes, das Unterlassen des Ergreifens besonderer Schutzmaßnahmen hinsichtlich der Lebensräume der in Anhang I der Vogelschutz-Richtlinie aufgeführten Arten im Sinne des Artikels 4

16 — Vgl. Urteil vom 25. November 1999 in der Rechtssache C-96/98 (Kommission/Frankreich, Slg, 1999, I-8531, Randnr. 19).

Absatz 1 erster Satz, verhält es sich anders. Artikel 4 Absatz 1 gebietet den Mitgliedstaaten besondere Schutzmaßnahmen zu ergreifen, von denen die Ausweisung *besonderer Schutzgebiete* nur *eine* — wenn auch bevorzugte („insbesondere") — ist. Laut Artikel 4 Absatz 2 gilt ein vergleichbares Regime („entsprechende Maßnahmen") „für die nicht in Anhang I aufgeführten, regelmäßig auftretenden Zugvogelarten hinsichtlich ihrer Vermehrungs-, Mauser- und Überwinterungsgebiete sowie der Rastplätze in ihren Wanderungsgebieten".

40. Unstreitig sind in den „Basses Corbières" eine Reihe der in Anhang I der Vogelschutz-Richtlinie aufgeführten Vogelarten beheimatet. Uneinigkeit besteht zwischen den Beteiligten allenfalls im Hinblick auf einige Arten, wobei vor allem die Frage, ob es sich bei den betreffenden Arten in dieser Region um seßhafte, gelegentlich nistende oder um Zugvögel handelt, uneinheitlich beurteilt wird. Sowohl die Kommission als auch die französische Regierung stützen sich in ihren Behauptungen auf ornithologisches Fachwissen, dessen Wertungen durch den Gerichtshof nicht ersetzt werden sollen.

41. Soweit es sich um in Anhang I genannte Arten handelt, kommt ihnen schon nach rein juristischer Bewertung der besondere Schutzstatus des Artikels 4 Absatz 1 der Vogelschutz-Richtlinie zugute. Die Vorschrift unterscheidet gerade nicht nach einer bestimmten Lebensform der Vögel bzw. ihrer biologischen Einordnung, sondern verweist in toto auf die Aufzählung des Anhangs I.

42. Für die weitere Prüfung kann und muß davon ausgegangen werden, daß verschiedene in Anhang I der Vogelschutz-Richtlinie aufgeführte Vogelarten in einer Größenordnung zwischen 10 und 20 Arten in den „Basses Corbières" angesiedelt sind. Ein besonderes Augenmerk ist dabei nach übereinstimmender Wertung durch die Beteiligten auf die Raubvögel und unter diesen wiederum auf den Habichtsadler, als eine in Europa vom Aussterben bedrohte Art, zu lenken. Auch insofern haben beide Beteiligten des Verfahrens den Habichtsadler in ihrer Argumentation in den Vordergrund gerückt. Dabei zielen die Vorwürfe der Kommission allerdings mehr in die Richtung, die französischen Behörden hätten alle anderen schutzwürdigen Arten vernachlässigt.

43. Es ist daher in erster Linie zu prüfen, ob für diese schützenswerten Arten „besondere Schutzmaßnahmen" ergriffen wurden. Bei der Beurteilung dieser Frage kann es von Bedeutung sein, ob etwaige Schutzmaßnahmen geeignet und in ausreichendem Maße ergriffen wurden. Sodann ist eine vergleichbare Prüfung hinsichtlich der nicht in Anhang I der Vogelschutz-Richtlinie aufgeführten Zugvogelarten im Hinblick auf die in Artikel 4 Absatz 2 konkretisierten Umstände anzustellen. Als Schutzmaßnahmen im Sinne der Vorschrift kommen die von der französischen Regierung erwähnten Biotop-Ver-

ordnungen Nrn. 773/91, 774/91 und 95.0226 aus den Jahren 1991 und 1995 in Betracht. Mit einer jeweiligen Fläche von 123, 231 und 280 Hektar entsteht eine Gesamtfläche von 634 Hektar in den „Basses Corbières", die im Hinblick auf den Vogelschutz einen besonderen Status hat. Die Biotop-Verordnungen Nrn. 773/91 und 774/91 sind nahezu identisch formuliert, während die Verordnung Nr. 95.0226 einen von diesen abweichenden Wortlaut hat. Allen drei Verordnungen gemeinsam ist, daß die ausgewiesenen Biotope ausdrücklich in ihrem Titel den Habichtsadler bezeichnen.[17] Allerdings wird in den *Erwägungsgründen* der Verordnungen Nrn. 773/91 und 774/91 das Schutzobjekt der Verordnungen definiert als „der Habichtsadler und die anderen geschützten Arten, die auf der Liste im Anhang der Verordnung aufgeführt sind." Die Listen enthalten eine Aufzählung von 41[18] bzw. 38[19] Vogelarten, von denen rund ein Drittel in Anhang I der Vogelschutz-Richtlinie figurieren.[20] Für die Zwecke des vorliegenden Verfahrens allenfalls von untergeordneter Bedeutung, zur Vervollständigung der Beschreibung der von den Biotop-Verordnungen geschützten Fauna jedoch von Interesse ist die Tatsache, daß im Anhang der Biotop-Verordnungen außer den Vogelarten auch andere Tiere wie z. B. Insektenfresser (Igel), Fledertiere, Nager und Fleischfresser genannt werden.

44. Die Biotop-Verordnung Nr. 95.0226 enthält in Artikel 1 eine vergleichbare Beschreibung ihres Schutzojekts. Es ist dort auch von dem „Habichtsadler und den anderen verzeichneten Tierarten, von denen eine Liste der Verordnung als Anhang beigefügt ist", die Rede.

45. Die Schutzmaßnahmen für die bezeichneten Vogel- und Tierarten sind in den Verordnungen von 1991 und der Verordnung von 1995 unterschiedlich beschrieben. Die Biotop-Verordnungen von 1991 verbieten ausdrücklich jedes Eindringen in das Gebiet, insbesondere in der Form des Bergsteigens, in der Zeit vom 15. Januar bis zum 30. Juni. Ausnahmen von diesem Verbot sind nur vorgesehen für Unterhaltungsarbeiten durch die Eigentümer des Grund und Bodens sowie für bestimmte Aktivitäten zum Schutz der Vögel. Überdies ist jeder Eingriff in die Integrität des biologischen Gleichgewichts des Gebietes verboten. Auch von diesem generellen Verbot sind begrenzte Ausnahmen für Erhaltungsmaßnahmen der Adler und zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vorgesehen. Feuer sowie jegliche Art der Verschmutzung des Gebietes sind verboten.

46. Die Verordnung Nr. 774/91 gestattet ausdrücklich die Errichtung eines Landschaftsschirms[21] durch die Gesellschaft OMYA zur Ablagerung des Abraums. Mit der Gestattung ist die Pflicht zur Begrünung des Sichtschutzes mit einheimischen Pflanzen verbunden.

17 — Vgl. jeweils Artikel 1 der Biotop-Verordnungen.

18 — Vgl. Verordnung Nr. 773/91.

19 — Vgl. Verordnung Nr. 774/91.

20 — Vgl. Anhang I der Vogelschutz-Richtlinie in ihrer Fassung der Richtlinie 91/244/EWG vom 6. März 1991 (ABl. L 115, S. 14).

21 — Gemeint ist wohl eine Abschirmung in Form eines Erdwalls.

47. In der Biotop-Verordnung Nr. 95.0226 ist die Beschreibung der verbotenen Aktivitäten wesentlich detaillierter. Es werden bestimmte Tätigkeiten verboten wie das Zertrampeln oder Herausreißen der Vegetation, das Begehen des Gebietes abseits der Wege, Motorrad- oder Fahrradfahren etc. Die detaillierte Aufführung der verbotenen Aktivitäten bedeutet jedoch nicht unbedingt einen intensiveren Schutz als ihn die Biotop-Verordnungen Nrn. 773/91 und 774/91 vorsehen. Dort sind die Verbote nur globaler formuliert.

48. Hier kommt es nicht unbedingt darauf an, inhaltliche Unterschiede des Schutzniveaus der Biotop-Verordnungen auszumachen. Worauf es ankommt, ist die Frage, ob ein hinreichender Schutz für die in der Gegend beheimateten Vögel, die gemeinschaftsrechtlich als schützenswerte Arten zu betrachten sind, gewährleistet ist. Die Frage kann wohl positiv beantwortet werden. Sämtliche Ge- und Verbote der Biotop-Verordnungen kommen der Flora und Fauna der geschützten Regionen zugute. Das Abstellen auf den Zeitraum 15. Januar bis 30. Juni in den Verordnungen Nrn. 773/91 und 774/91 und das ausdrückliche Verbot des Bergsteigens in diesem Zeitraum hat zwar den Schutz der Nistplätze und der Brutzeiten des Habichtsadlers zum Anlaß. Dennoch werden auch andere Arten und insbesondere Raubvögel mit vergleichbaren Nistgewohnheiten von dem Schutz profitieren. Ein augenfälliges Beispiel für diese Behauptung ist die Ansiedlung des Steinadlers in der Region *nach* Erlaß der Biotop-Verordnungen.

49. Die Behauptung der Kommission, die Biotop-Verordnungen seien einseitig nur auf den Schutz der Habichtsadler ausgerichtet, ist daher zurückzuweisen. Sowohl die bevorzugte Stellung des Habichtsadlers als auch der damit einhergehende materielle Schutz für die anderen geschützten Arten scheinen angemessen.

50. Wenn die Kommission darauf verweist, die französische Regierung habe im Vorverfahren nur die Biotop-Verordnung Nr. 774/91 mitgeteilt, nicht aber die Biotop-Verordnungen Nrn. 773/91 und 95.0226, dann mag das auf ein Mißverständnis zurückgehen, weil ganz unbestritten die Genehmigung des Kalksteinabbaus auf dem Gebiet der Gemeinden Tautavel und Vingrau der Anlaß für das Verfahren war und die Biotop-Verordnung Nr. 774/91 gerade dieses Gebiet mit umfaßt. Nachdem sich der Klagevorwurf auf das gesamte Gebiet der „Basses Corbières" erstreckt, hatte die französische Regierung Anlaß, sämtliche in diesem Gebiet erlassenen Maßnahmen zu benennen. Auf jeden Fall ist der Gerichtshof nicht daran gehindert, sämtliche in dem Gebiet der „Basses Corbières" ergriffenen Schutzmaßnahmen zur Kenntnis zu nehmen.

51. Die Kommission vertritt die Ansicht, die Unzulänglichkeit der Schutzmaßnahmen werde dadurch unter Beweis gestellt, daß 1998 [22] ein Habichtsadler (Männchen) und kürzlich [23] der zweite von

22 — Laut Vortrag der Kommission im April 1998.
23 — Récemment.

den Steilküsten Vingraus verschwunden sei. Auch an anderer Stelle, im Gebiet der Biotop-Verordnung Nr. 773/91, sei ein Habichtsadlerpärchen verschwunden.

52. Zum einen kann, wie die französische Regierung zutreffend vorträgt, nicht ausgeschlossen werden, daß natürliche Ursachen für das Verschwinden verantwortlich sind. Zum anderen hat die französiche Regierung unwidersprochen vorgetragen, daß im Juni 1999 ein Habichtsadler über den Klippen von Vingrau gesichtet worden sei. Im übrigen wird von beiden Beteiligten der Hoffnung Ausdruck verliehen, die Habichtsadler könnten sich an den bekannten Nistplätzen wieder ansiedeln, die Kommission, um an dem behaupteten Schutzbedürfnis festzuhalten, die französische Regierung, um das ausreichende Maß des Schutzniveaus zu dokumentieren.

53. Das zeitversetzte Verschwinden der Habichtsadler scheint nicht unbedingt gegen die Geeignetheit der Biotop-Verordnungen zum Schutz der Tiere zu sprechen, hat sich doch ein Steinadlerpärchen neuerlich angesiedelt, was für eine relative Unberührtheit der Landschaft bzw. störungsfreie Umwelt spricht.

54. Die Kommission scheint übrigens gewisse Zweifel an einem umweltbedingten Ausbleiben des Habichtsadlerpärchens an ihren gewohnten Nistplätzen zu hegen, verlangt sie doch implizit von der französischen Regierung das Ergreifen strafrechtlicher Ermittlungen wegen des Verschwindens der Tiere.

55. Man wird daher den Schluß ziehen können, daß die durch die Verordnung eingerichteten Biotope ein geeignetes Mittel zum Schutz der Habichtsadler *und* der anderen in der Gegend beheimateten schutzwürdigen Vögel sind. Daran anknüpfend stellt sich jedoch die Frage, ob diese Maßnahmen in geeignetem Umfang ergriffen wurden.

56. Sowohl im Vorverfahren als auch in der Klageschrift hat die Kommission den generellen Vorwurf des Nichtergreifens geeigneter Schutzmaßnahmen im Gebiet der „Basses Corbières" erhoben. Im Hinblick auf die Nichtausweisung *besonderer Schutzgebiete* ist bei völliger Abwesenheit derartiger Maßnahmen ein genereller Vorwurf berechtigt. Beim Vorhandensein einiger Maßnahmen ist es hingegen problematisch, den ausreichenden Umfang zu prüfen, zumal wenn in dem Klagebegehren keine näheren Angaben gemacht werden, *welche Maßnahmen* auf *welchem* geographisch genau lokalisierten *Gebiet* hätten ergriffen werden müssen.

57. Ein erster Anhaltspunkt ist selbstverständlich die Bezeichnung der ZICO LR07. Für das Verhältnis der flächenmäßigen Ausdehnung einer ZICO und der Ausweisung *besonderer Schutzgebiete* hat der Gerichtshof bereits entschieden, daß sie

nicht notwendig identisch sein müssen. „Die bloße Tatsache, daß das fragliche Gebiet in das Verzeichnis der Gebiete von Bedeutung für die Erhaltung der Vögel aufgenommen wurde, beweist nicht, daß es zum BSG erklärt werden müßte." [24] Erst in der Replik hat die Kommission, gestützt auf eine Studie von März 1999, bestimmte Regionen innerhalb der ZICO LR07 bezeichnet, die zu *besonderen Schutzgebieten* hätten ausgewiesen werden müssen bzw. deren Ausweisung noch vorzunehmen sei.

58. Um beurteilen zu können, ob mit den in der Form der Biotop-Verordnungen — jenseits der unterlassenen Ausweisung *besonderer Schutzgebiete* — ergriffenen besonderen Schutzmaßnahmen das rechtlich gebotene Maß erfüllt wurde, gilt es zunächst, den Maßstab dafür festzulegen. Dafür bietet sich eine analoge Anwendung der Rechtsprechung zum Verhältnis der flächenmäßigen Ausdehnung einer ZICO und der gebotenen Ausweisung *besonderer Schutzgebiete* an. Sowohl in der Rechtssache C-166/97 [25] als auch in der Rechtssache C-96/98 [26] warf die Kommission der Französischen Republik vor, im Rahmen von Gebieten von Bedeutung für die Erhaltung wildlebender Vogelarten (ZICO) keine ausreichenden Flächen zu *besonderen Schutzgebiete* ausgewiesen zu haben. In beiden Fällen kam es zu einer Verurteilung der Französischen Republik in diesem speziellen Punkt. Zu beachten ist jedoch, daß die Französische Republik in beiden Fällen ein Versäumnis grundsätzlich zugestanden hatte.

59. In der Rechtssache C-166/97 war eine Fläche von 21 900 Hektar des Mündungsgebiets der Seine als ZICO anerkannt worden. Außerdem mußte man davon ausgehen, daß 7 800 Hektar des Mündungsgebiets in das 1989 veröffentlichte europäische ornithologische Verzeichnis „Important Bird Areas in Europe" aufgenommen worden waren. Eine 2 750 Hektar große, zum besonderen Schutzgebiet erklärte Fläche war in diesem speziellen Fall nicht ausreichend.

60. In der Rechtssache C-96/98 verhielt es sich ähnlich. 77 900 Hektar waren im Sumpfgebiet des Poitou zum Gebiet von Bedeutung für die Erhaltung der Vögel (ZICO) erklärt worden. In dem europäischen ornithologischen Verzeichnis „Important Bird Areas in Europe" war das Sumpfgebiet des Poitou mit 57 830 Hektar aufgenommen worden. Zum für das Vertragsverletzungsverfahren maßgeblichen Zeitpunkt war eine Fläche von 26 250 Hektar zum BSG erklärt worden. Durch weitere Ausweisungen betrug die Fläche der BSG im April 1996 33 742 Hektar. Die zusätzliche Einstufung von 15 000 Hektar wurde im Verfahren angekündigt. Ohne eine nähere Spezifizierung der auszuweisenden Gebiete stellte der Gerichtshof den dem Grunde nach von der französischen Regierung anerkannten Verstoß fest.

61. Aus beiden Urteilen könnte man gegebenenfalls den Schluß ziehen, daß im vorliegend zu beurteilenden Fall das zahlenmäßige Mißverhältnis von der flächenmäßigen Ausdehnung der ZICO LR07 zu der durch die Biotop-Verordnungen geschützten BSG-Fläche auf einen Verstoß hindeutet. Bekanntlich wurde die ZICO „Basses Corbières" mit 47 400 Hektar anerkannt. In das europäische ornithologische

24 — Vgl. Urteil in der Rechtssache C-166/97 (zitiert in Fußnote 13, Randnr. 42).

25 — Vgl. Urteil vom 18. März 1999 (zitiert in Fußnote 13).

26 — Urteil vom 25. November 1999 (zitiert in Fußnote 16).

Verzeichnis „Important Bird Areas in Europe" sind die „Corbières" im Languedoc-Roussillon mit 150 000 Hektar aufgenommen. Allerdings umfassen die so bezeichneten Corbières sowohl die ZICO LR07 „Basses Corbières" als auch die ZICO LR06 „Hautes Corbières". Dennoch sind diese Zahlenvergleiche mit Vorsicht zu betrachten, beträgt doch die Summe der Flächen der ZICO LR06 und LR07 122 150 Hektar[27], wohingegen das in das Verzeichnis „Important Bird Areas in Europe" aufgenommene Gebiet mit 150 000 Hektar veranschlagt wird, was immerhin einen Unterschied von rund 27 000 Hektar bedeutet. Diesen Flächen stehen durch die in Rede stehenden Biotop-Verordnungen BSG-Flächen von insgesamt 680 Hektar gegenüber. Das entspricht einem Prozentsatz von 1,35 %.

62. Dabei darf jedoch nicht verkannt werden, daß die französische Regierung im Laufe des Verfahrens den Standpunkt vertreten hat, sie habe durch die zwar verspätete Ausweisung der BSG in den „Basses Corbières", die flächenmäßig mit den durch die drei Biotop-Verordnungen geschützten Gebiete identisch sind, alle ihr durch die Vogelschutz-Richtlinie obliegenden Pflichten erfüllt. Um einen objektivierten Maßstab dafür anzulegen, ob diese Größenordnung eine ausreichende Erfüllung der mitgliedstaatlichen Pflichten sein kann, mag es hilfreich sein, eine Betrachtung der in der Vergangenheit bereits ausgewiesenen BSG im Verhältnis zu den bezeichneten ZICO's vorzunehmen. Um eine globale Vorstellung von der durch die „Ligue pour la protection des oiseaux" (LPO) vorgenommenen Einteilung von ZICO's in Frankreich zu erhalten, sollte man wissen, daß es nach einer Studie aus dem Jahr 1995 285 ZICO's gibt. Entsprechend ihrer ornithologischen Bedeutung hat die LPO eine Klassifizierung von sieben Kategorien vorgenommen. Die Einteilung stellt sich folgendermaßen dar:

— Klasse A' mit 6 ZICO's von ganz außergewöhnlicher Bedeutung

— Klasse A mit 27 ZICO's von außergewöhnlicher Bedeutung

— Klasse B mit 21 ZICO's von sehr hoher Bedeutung

— Klasse C mit 32 ZICO's von hoher Bedeutung

— Klasse D mit 42 ZICO's von durchschnittlich hoher Bedeutung

— Klasse E mit 65 ZICO's von sehr beachtlicher Bedeutung

27 — Die ZICO LR06 wird mit 74 750 Hektar veranschlagt und die ZICO LR07 mit 47 400 Hektar.

— Klasse F alle anderen ZICO's von beachtlicher Bedeutung.

63. Die Ausweisung als BSG kann also auch davon abhängen, in welcher Klasse die Gebiete angesiedelt sind. Auf Anfrage des Gerichtshofes hat die Kommission eine Übersicht zur Verfügung gestellt, in welcher Größenordnung BSGs in den ZICO's der Klasse C und in den nachgeordneten Klassen ausgewiesen wurden. Der Tabelle ist zu entnehmen, daß einige ZICO's zu 80 %, 90 % oder gar 100 % zu BSGs ausgewiesen wurden. In einer Region, den „Estuaires du Trieux et du Jaudy" geht das ausgewiesene BSG sogar über die Grenzen der ZICO hinaus. Ein hoher Prozentsatz ausgewiesener Flächen hängt auch nicht unbedingt von der Ausdehnung der ZICO ab. Die mit 84 000 Hektar bezeichnete ZICO der Klasse D des „Parc national des Cévennes" wurde zu 100 % zum BSG erklärt. Andererseits finden sich auch sehr kleine Prozentsätze ausgewiesener Gebiete wie z. B.

— 0,58 % in einer ZICO der Klasse D (Barthes de l'Adour)

— 1,91 % in einer ZICO der Klasse E (Penes du Moulle de Jaut)

— 0,32 % in einer ZICO der Klasse F (Fresnes en Woevre — Mars la Tour)

— 0,83 % in einer ZICO der Klasse D (Plateau de l'Arbois, Garrigues de Lançon et chaîne des côtes)

— 0,21 % in einer ZICO der Klasse D (Lac Léman)

— 0,45 % in einer ZICO der Klasse E (Basses Ardèche).

In der Klasse C finden sich bis auf die mit 0,76 % angegebene Fläche in den „Basses Corbières" Prozentziffern von

— 43,77 (Baie de Saint-Brieuc)

— 72,12 (Montagne de la Clape)

— 96,09 (Cap Gris-Nez)

— 82,42 (Estuaires Picards: Baies de Somme et d'Authie)

— 11,83 (Traicts et Marais Salants de la Presqu'île guérandaise)

— 37,5 (Iles d'Hyéres)

— 31,53 (Hauts Plateaux du Vercors et Forêt des Coulmes)

— 78,11 (Parc national de la Vanoise).

Dieser zahlenmäßige Vergleich mag vordergründig ein Indiz für eine flächenmäßig unzulängliche Ausweisung *besonderer Schutzgebiete* in den „Basses Corbières" sein. Um aber keine voreiligen Schlüsse daraus zu ziehen, darf nicht übersehen werden, daß von den 199 ZICO's der Klasse C, D und F nur 64 in der von der Kommission zur Verfügung gestellten Liste figurieren. Das sind nur ein Drittel dieser ZICO's. Es spricht also vieles dafür, daß in dem wesentlich größeren Teil der bezeichneten ZICO's — in rund zwei Drittel — *keine* BSGs ausgewiesen wurden. Die Zahlen allein reichen daher wohl nicht als Beweis für eine Vertragsverletzung.

64. Es kommt daher darauf an, inwieweit die Kommission glaubhaft machen konnte, welche weitergehenden Schutzmaßnahmen hätten ergriffen werden müssen. Erst in der Replik bezeichnete die Kommission[28] konkrete Gebiete, die sich ihrer Ansicht nach zur Ausweisung als BSGs besonders eignen. In einem früheren Verfahrensstadium war sie zu einer konkreten Beschreibung des ihrer Meinung nach gebotenen Verhaltens offenbar nicht in der Lage. Den abstrakten Vorwurf, die Ergreifung besonderer Schutzmaßnahmen unterlassen zu haben, während tatsächlich einige — unter Umständen unzulängliche — Maßnahmen ergriffen wurden, zur Grundlage einer Verurteilung im Vertragsverletzungsverfahen zu machen, ist problematisch.

65. Auch wenn also der flächenmäßige Vergleich der ZICO mit den durch die Biotop-Verordnungen geschützten Gebiete ein Indiz für die Unzulänglichkeit der ergriffenen Schutzmaßnahmen im Hinblick auf ihre geographische Ausdehnung sein mag, gestattet er für sich wohl nicht den Schluß auf das Vorliegen einer Vertragsverletzung.

66. Es müssen weitere Momente hinzutreten, die erkennen lassen, wo und für welche Arten der Schutz ungenügend ist. Vor diesem Hintergrund ist das Vorbringen der Kommission relevant, die französischen Behörden hätten den das Gebiet der „Basses Corbières" frequentierenden Zugvögeln nicht genügend Rechnung getragen.

28 — Gestützt auf ein Studie der GOR von März 1999.

67. Insofern kann man wohl davon ausgehen, daß zum für das Vertragsverletzungsverfahren maßgeblichen Zeitpunkt keine besonderen Maßnahmen für die Zugvögel ergriffen worden waren, und zwar weder in der Form der Ausweisung *besonderer Schutzgebiete* noch durch anders geartete besondere Schutzmaßnahmen. Die Biotop-Verordnungen lassen nicht erkennen, daß sie die Zugvögel auf eine für sie spezifische Weise schützen.

68. Artikel 4 Absatz 2 der Vogelschutz-Richtlinie fordert allerdings „entsprechende Maßnahmen“ [29] für „regelmäßig auftretende Zugvogelarten hinsichtlich ihrer Vermehrungs-, Mauser- und Überwinterungsgebiete sowie der Rastplätze in ihren Wanderungsgebieten“. Die Kommission hat anhand von Karten belegt, daß die „Basses Corbières“ als Wanderungsgebiet von Zugvögeln zu betrachten sind, was von der französischen Regierung auch grundsätzlich nicht bestritten wird. Die Kommission hat jedoch nicht einmal behauptet, daß es sich bei den „Basses Corbières“ um Vermehrungs-, Mauser- oder Überwinterungsgebiete der Zugvögel handele. Um ein besonderes Schutzbedürfnis im Sinne der Richtlinie zu verkörpern, müßte es sich mindestens um „Rastplätze“ der Zugvögel handeln. Die französische Regierung hat vorgetragen, daß in den „Basses Corbières“ keine als „Rastplätze“ zu bezeichnende Zonen zu bestimmen seien. Insbesondere gebe es keine spezifischen Sammlungsorte der Zugvögel, wie es etwa an den Küstenseen der Fall sei.

69. Am Rande sei erwähnt, daß die französische Regierung eingeräumt hat, gelegentlich könnten Störche, Schwarzmilane und Wiesenweihe zur Rast oder Nahrungsaufnahme beobachtet werden. Bezeichnenderweise handelt es sich bei diesen Vogelarten um solche des Anhangs I der Vogelschutz-Richtlinie, deren Auftreten in einer Region an sich zu besonderen Schutzmaßnahmen Anlaß gibt.

70. Im übrigen ist die Kommission jeden Hinweis dafür schuldig geblieben, ob und gegebenenfalls wo Rastplätze der Zugvögel anzutreffen sind. Vor diesem Hintergrund könnte äußerstenfalls aus der vollständigen Abwesenheit von besonderen Schutzmaßnahmen für Zugvögel der Schluß gezogen werden, daß ein pflichtwidriges Unterlassen des Mitgliedstaats vorliegt. Dennoch kann die Tatsache allein, daß ein Gebiet in einer Flugschneise der Zugvögel gelegen ist, noch nicht als Auslöser für die einem Mitgliedstaat nach Artikel 4 Absatz 2 der Vogelschutz-Richtlinie auferlegten Pflichten genügen.

71. Hinzutreten müssen weitere in Artikel 4 Absatz 2 genannte Umstände, die einen Mitgliedstaat zum Handeln verpflichten. Deshalb dürfte der auf Artikel 4 Absatz 2 der Vogelschutz-Richtlinie ge-

29 — Besondere Schutzmaßnahmen und besondere Schutzgebiete.

stützte Vorwurf der unterlassenen Schutzmaßnahmen für Zugvögel zurückzuweisen sein.

72. Im Rahmen des ersten Klagegrundes führt somit nur der Vorwurf der versäumten Ausweisung *besonderer Schutzgebiete* im Sinne des Artikels 4 Absatz 1 der Vogelschutz-Richtlinie zur Feststellung einer Vertragsverletzung.

V — Zum zweiten Klagegrund

1. *Vortrag der Beteiligten*

73. Die *Kommission* macht mit dem zweiten Klagegrund geltend, die Französische Republik habe nicht die geeigneten Maßnahmen ergriffen, um Belästigungen der in den „Basses Corbières" beheimateten Vögel sowie Beeinträchtigungen ihres Lebensraums zu verhindern. Die sich aus Artikel 4 Absatz 4 der Vogelschutz-Richtlinie ergebenden Pflichten würden auch für die Gebiete gelten, die unter Mißachtung von Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Richtlinie nicht zu *besonderen Schutzgebieten* erklärt worden seien.

74. In Anbetracht der Tatsache, daß seit dem Anwendungszeitpunkt der Habitat-Richtlinie, also dem 10. Juli 1994, die Pflichten nach Artikel 6 Absätze 2, 3 und 4 der Habitat-Richtlinie an die Stelle der sich aus Artikel 4 Absatz 4 erster Satz der Vogelschutz-Richtlinie ergebenden getreten sei, hätten nach Meinung der Kommission die Vorschriften des Artikels 6 Absätze 2 bis 4 der Habitat-Richtlinie auch auf den vorliegenden Fall angewendet werden müssen. Die Eröffnung des Betriebes zum Kalksteinabbau sei unter Mißachtung dieser Vorschriften erfolgt.

75. Der Betrieb bringe erhebliche Beeinträchtigungen mit sich. Er bedinge eine Verringerung des Jagdreviers für den Habichtsadler, was vor allem in der Zeit der Aufzucht der Jungen Probleme bereiten könne. Auch darüber hinaus habe der Betrieb des Kalksteinbruchs visuelle und akustische Beeinträchtigungen zur Folge. Vor allem könnten der Lärm sowie elektrische Leitungen zur Gefahr für die Adler werden.

76. Zwar hätten die französischen Behörden darauf hingewiesen, daß die Genehmigung für den Betrieb des Kalksteinabbruchs unter Bedingungen erteilt worden sei, die den Anforderungen des Artikels 6 Absatz 3 der Habitat-Richtlinie entsprächen, indem eine umfassende Verträglichkeitsprüfung durchgeführt worden sei. Entsprechend dieser Studie seien Ausgleichsmaßnahmen ergriffen worden, um die Auswirkungen des Betriebes auf die natürliche Umwelt zu verringern. Die Studie sei der Kommission jedoch nie zur Verfügung gestellt worden. Die der Kom-

mission mitgeteilten Informationen reichten daher nicht, um beurteilen zu können, ob das Genehmigungsverfahren den Anforderungen des Artikels 6 Absätze 2 bis 4 der Habitat-Richtlinie genüge. Der Versuch einer nachträglichen Rechtfertigung könne daher den Verstoß gegen die Vorschriften der Richtlinie nicht aus der Welt schaffen.

77. In der Replik weist die Kommission ausdrücklich darauf hin, daß die unternommenen Studien den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen nicht genügen könnten und unvollständig seien. Die französische Regierung spreche im übrigen auch nur von Vorsichtsmaßnahmen (mesures de précaution) und nicht von Ausgleichsmaßnahmen (mesures compensatoires), wie sie die Richtlinie vorschreibe.

Zu a)

78. Die *französische Regierung* macht zunächst darauf aufmerksam, daß die Kommission keinerlei Beweise dafür erbringe, daß der Kalksteinbruch erhebliche Belästigungen für das Habichtsadlerpärchen oder andere geschützte Vögel mit sich bringe. Die französische Regierung macht geltend, daß

a) keine wissenschaftliche Studie zu dem Schluß gekommen sei, daß das Unternehmen erhebliche Auswirkungen auf die geschützten Arten und insbesondere den Habichtsadler haben könne,

b) dem Betrieb des Steinbruchs eine umfassende Verträglichkeitsprüfung vorausgegangen sei, die zu dem Ergebnis komme, daß durch das Vorhaben keine erheblichen Auswirkungen für die Umwelt zu erwarten seien,

c) vorsorglich bedeutende Maßnahmen zur Verhinderung etwaiger negativer Auswirkungen auf die Umwelt ergriffen worden seien.

79. Vorab erinnert die französische Regierung daran, daß der Kalksteinabbau seit 1968 auf dem Gebiet der Gemeinde Tautavel betrieben werde. Die Habichtsadler hätten während all der Jahre an den Steilhängen Vingraus genistet, ohne daß sie sich erkennbar hätten stören lassen.

80. Bereits bei der Verabschiedung der Biotop-Verordnung habe sich die französische Regierung dafür eingesetzt, größere Gebiete unter Schutz zu stellen, damit die

Nistplätze der Adler nicht durch Bergsteiger hätten beeinträchtigt werden können. Im übrigen seien bei der Planung der Erweiterung des Kalksteinbruchs die örtlichen Naturschutzverbände beteiligt worden, um Beeinträchtigungen der Nistplätze zu verhindern.

81. Wissenschaftliche Untersuchungen auf nationaler Ebene hätten gezeigt, daß die Habichtsadler einerseits zwar durch den Menschen bedroht seien, daß es aber in gleichem Maße natürliche Ursachen für ihre Bedrohung gäbe. So sei beispielsweise seit einigen Jahren eine ungewöhnliche Sterblichkeit junger Adler zu beobachten, die auf den Befall der Raubvögel durch einen Parasiten (Trichomonas columbiae) zurückzuführen sei.

82. Die elektrischen Leitungen für den Betrieb der Kalksteinmine seien im übrigen unterirdisch verlegt worden, so daß sie keine akute Gefahr für die Vögel darstellen könnten. Zur Verringerung etwaiger Lärmbelästigungen sei ein Landschaftsschirm errichtet worden. Der der Genehmigung vorausgehenden Verträglichkeitsprüfung sei außerdem zu entnehmen, daß fast alle Tiere im Hinblick auf Geräusche gewöhnungsfähig seien, wie u. a. der Betrieb der Mine in Tautavel beweise.

83. Bei der Bestimmung des Jagdreviers des Habichtsadlers sei große Vorsicht geboten. Es sei von einer Größenordnung, die nicht darauf schließen lasse, daß der Kalksteinabbau den Lebensraum der Adler „erheblich" beeinträchtigen könne. Der Kalksteinbruch und die dazu gehörenden Einrichtungen nähmen eine Fläche von 30 Hektar in Anspruch, wohingegen sich die ZICO der „Basses Corbières" auf 47 000 Hektar erstrecke.

Zu b)

84. Zunächst bestreitet die französische Regierung die von der Kommission aufgestellte Behauptung, es seien keine alternativen Lösungen für das Vorhaben geprüft worden. Sowohl die Gesellschaft OMYA als auch die französischen Behörden hätten mögliche Alternativen geprüft. Die von der Kommission erwähnten Kalksteinvorkommen von Salses-Opoul seien wesentlich geringer als die in Vingrau-Tautavel. Während bei einem Abbau der Vorkommen in Salses-Opoul mit einer Erschöpfung nach acht bis neun Jahren gerechnet werden müsse, sei jetzt eine Genehmigung für 30 Jahre zum Abbau in Vingrau-Tautavel erteilt worden. Es gebe also keine Alternativen.

85. Abgesehen davon sei eine komplexe Verträglichkeitsprüfung im Einklang mit dem geltenden nationalen Recht unternommen worden. Die Studie stütze sich auf acht Voruntersuchungen (geologische, hydrologische, solche zum Minenverlauf, zu akustischen Störungen, zum Weinbau, zu den Staubniederschlägen und zur natürli-

chen Umwelt). Sämtliche Studien seien vor dem maßgeblichen Anwendungszeitpunkt der Habitat-Richtlinie, also dem 10. Juni 1994, erstellt worden. Der Conseil d'Etat habe ausdrücklich zu Umfang und Inhalt der Studien Stellung genommen und sei zu dem Schluß gekommen, daß die Verträglichkeitsprüfung gemäß den Anforderungen des mitgliedstaatlichen Rechts in ausreichendem Umfang durchgeführt worden sei.

86. Alle von der Kommission erwähnten möglichen Quellen der Beeinträchtigung des Lebensraums der Vögel durch Lärm, elektrische Leitungen und die Verringerung des Jagdreviers der Raubvögel seien geprüft worden.

Zu c)

87. Schließlich seien eine Reihe vorsorglicher Maßnahmen beschlossen worden. Zum Schutz des Jagdreviers der Adler sollen Wasserstellen eingerichtet und Wiesen unterhalten werden, die die Vermehrung des Kleinwildes begünstigen. Die Gesellschaft OMYA habe sich auf Vorschlag der örtlichen Ornithologen ausdrücklich verpflichtet, Kleintierarten in der Gegend anzusiedeln, um die Nahrungsquellen für die Adler zu vermehren. Die Ansiedlung von Hasen sei vorgesehen.

88. Zum Schutz der angrenzenden natürlichen Umwelt sei ein Landschaftsschirm errichtet worden. Dieser sei geeignet, sowohl optische als auch akustische Beeinträchtigungen abzuschwächen. Alle Maßnahmen fügten sich in einen Gesamtplan zur Pflege der natürlichen Umgebung. So seien auch die mit dem Betrieb des Kalksteinabbaus einhergehenden landschaftlichen Veränderungen nicht irreversibel. Der Bauleiter sei mit der Wiederherstellung des natürlichen Erscheinungsbildes der Gegend betraut.

89. Zur terminologischen Klarstellung weist die französische Regierung darauf hin, daß der Begriff „Ausgleichsmaßnahmen" (mesures compensatoires) im Sinne des nationalen Rechts gebraucht worden sei[30] und Maßnahmen zur Abschwächung jedweder Auswirkungen eines Projekts beinhalte. Demgegenüber werde der Begriff in Artikel 6 der Habitat-Richtlinie für Maßnahmen gebraucht, die dazu bestimmt seien, negative Auswirkungen auf ein Habitat auszugleichen. Um Mißverständnissen aus dem Weg zu gehen, habe die französische Regierung den Begriff „Vorsichtsmaßnahmen" (mesures de précaution) verwendet.

90. Inhaltlich sei festzuhalten, daß nach Ansicht der französischen Behörden durch den Kalksteinabbau keine „erheblichen" Auswirkungen auf den Lebensraum der Vögel zu erwarten sei, so daß der Kommission keine Ausgleichsmaßnahmen im Sinne des Artikels 6 der Habitat-Richtlinie mitzuteilen gewesen seien.

30 — Unter Hinweis auf Artikel 2 des Gesetzes Nr. 76/629 vom 10. Juli 1976 — Naturschutzgesetz.

2. *Würdigung*

Zur Anwendbarkeit der Habitat-Richtlinie

a) Die Anwendbarkeit der Habitat-Richtlinie auf den vorliegenden Fall ist insofern fraglich, als das Genehmigungsverfahren für die Erweiterung des Kalksteinabbaus mit Sicherheit vor dem für die vollständige Anwendbarkeit der Richtlinie genannten 10. Juli 1994 begonnen wurde. Zwar wurde die Genehmigung erst am 9. November 1994 erteilt. Dennoch deutet einiges darauf hin, daß der Antrag auf die Genehmigung wesentlich früher gestellt wurde. Zum einen erwähnt die französische Regierung, daß alle Einzelstudien für die Verträglichkeitsprüfung lange vor Juli 1994 durchgeführt worden seien. Zum anderen trägt sie vor, daß bereits im Jahr 1991 eine Genehmigung zur Erweiterung des Kalksteinbruchs erteilt worden sei, die, nachdem die Gegner des Projekts dagegen vorgegangen waren, nun ebenfalls bestandskräftig sei. Letztlich verfüge die Gesellschaft OMYA über zwei Genehmigungen für dasselbe Vorhaben, wobei die spätere zwingendere Voraussetzungen aufstelle als die frühere. Zum Gegenstand des vorliegenden Verfahrens sei daher allein die spätere gemacht worden.

91. In dem Vertragsverletzungsverfahren C-431/92 [31], das die Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen Mißachtung der UVP-Richtlinie [32] bei einem konkreten Projekt betrieben hatte, verteidigte sich die Bundesregierung mit dem Argument, das betreffende Genehmigungsverfahren sei bereits vor dem maßgeblichen Zeitpunkt für die Anwendbarkeit der Richtlinie eingeleitet worden. Das Argument führte nicht zum Erfolg, da der Gerichtshof auf die *förmliche* Einleitung des Genehmigungsverfahrens abstellte, die unstreitig nach dem maßgeblichen Datum lag und insofern alle Vorverhandlungen für unbeachtlich erachtete. Es ist nicht auszuschließen, daß bei anderer zeitlicher Reihenfolge das Argument der Bundesregierung durchgegriffen hätte.

92. Im vorliegenden Verfahren ergibt sich der genaue Zeitpunkt der förmlichen Einleitung des Genehmigungsverfahrens nicht aus den Akten. Deshalb soll im nachfolgenden trotz der vorhandenen Bedenken die Prüfung fortgesetzt werden.

b) Ein zweiter Einwand zur Anwendbarkeit der Habitat-Richtlinie inhaltlicher Art ergibt sich aus der Einbeziehung der Vogelschutz-Richtlinie in die Habitat-Richtlinie gemäß Artikel 7 der Habitat-Richtlinie. Nach Artikel 7 der Habitat-Richtlinie treten die Verpflichtungen nach Artikel 6 Absätze 2 bis 4 der Habitat-Richtlinie an die Stelle der Pflichten, die sich aus Arti-

31 — Urteil vom 11. August 1995 (Kommission/Deutschland, Slg. 1995, I-2189).

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

kel 4 Absatz 4 Satz 1 der Vogelschutz-Richtlinie ergeben und zwar im Hinblick auf zu BSGs erklärte bzw. als solche anerkannte Gebiete im Sinne des Artikels 4 Absätze 1 und 2 der Vogelschutz-Richtlinie. Dies gilt — so Artikel 7 — ab dem Datum für die Anwendung der Habitat-Richtlinie bzw. danach „ab dem Datum, zu dem das betreffende Gebiet von einem Mitgliedstaat entsprechend der Richtlinie 79/409/EWG zum besonderen Schutzgebiet erklärt oder als solches anerkannt wurde ...“

93. Diese Formulierung stellt also ganz eindeutig darauf ab, daß das Gebiet zunächst den Status eines BSG im Sinne der Vogelschutz-Richtlinie haben muß, bevor die Verpflichtung des Artikels 6 der Habitat-Richtlinie gilt. Der zeitversetzte Geltungsanspruch für bereits ausgewiesene Schutzgebiete „ab dem Datum für die Anwendung der vorliegenden Richtlinie“ und für die noch auszuweisenden „ab dem Datum, zu dem das betreffende Gebiet ... zum besonderen Schutzgebiet erklärt oder als solches anerkannt wird“, läßt für eine andere Deutung keinen Raum.

94. Die erste förmliche Ausweisung *besonderer Schutzgebiete* in den „Basses Corbières“ erfolgte im Jahr 1999.[33] Bei einer wörtlichen Auslegung kann also die Habitat-Richtlinie auf die Vorgänge, die Gegenstand des vorliegenden Vertragsverletzungsverfahrens sind, nicht zur Anwendung kommen.

95. Auf diese Problematik hingewiesen, hat die Kommission dennoch an ihrer Einschätzung festgehalten, Artikel 6 der Habitat-Richtlinie müsse auf den vorliegenden Fall Anwendung finden. Sie begründet dies folgendermaßen: Der Gerichtshof habe im Urteil vom 2. August 1993 in der Rechtssache C-355/90[34] entschieden, daß die aus Artikel 4 Absatz 4 der Vogelschutz-Richtlinie fließenden Pflichten nicht nur dann zu beachten wären, wenn zuvor ein BSG ausgewiesen worden sei.[35] Diese Rechtsprechung werde bestätigt durch die Urteile in den Rechtssachen C-166/97[36] und C-96/98[37]. Danach seien die Verpflichtungen nach Artikel 4 Absatz 4 Satz 1 der Vogelschutz-Richtlinie auch dann zu beachten, wenn das betreffende Gebiet nicht zum BSG erklärt worden war, obwohl dies hätte geschehen müssen.[38]

96. Die Gründe, die auch bei mangelnder Ausweisung als BSG für die Anwendbarkeit des Artikels 4 Absatz 4 der Vogelschutz-Richtlinie sprächen, würden auch für die Anwendbarkeit des Artikels 6 Absätze 2 bis 4 der Habitat-Richtlinie gelten. Wenn dem nicht so wäre, bestünde eine Dualität der Regelungen nach Artikel 4 Absatz 4 der Vogelschutz-Richtlinie einerseits und Artikel 6 Absätze 2 bis 4 der Habitat-Richtlinie andererseits. Die Regelung nach Artikel 4

33 — Die ausgewiesenen Flächen entsprechen den Biotop-Verordnungen; vgl. dazu oben, Nr. 13, sowie Fußnoten 6, 7 und 8.

34 — Kommission/Spanien (Slg. 1993, I-4221).

35 — Vgl. Rechtssache C-355/90 (zitiert in Fußnote 34, Randnr. 22).

36 — Zitiert in Fußnote 13.

37 — Zitiert in Fußnote 16.

38 — Vgl. Urteil in der Rechtssache C-166/97 (zitiert in Fußnote 13, Randnr. 38) und Urteil in der Rechtssache C-96/98 (zitiert in Fußnote 16, Randnr. 46).

Absatz 4 der Vogelschutz-Richtlinie sei in gewissem Sinne strenger, da sie nicht in dem gleichen Maße die Möglichkeit für Ausnahmen vorsehe, wie Artikel 6 Absätze 2 bis 4 der Habitat-Richtlinie. Es wäre paradox, wenn dann für tatsächlich nicht ausgewiesene Gebiete die strengere Regelung zur Anwendung komme, als für förmlich ausgewiesene bzw. anerkannte *besondere Schutzgebiete*.

97. Zwar ist es richtig, daß der Gerichtshof die Anwendbarkeit des Artikels 4 Absatz 4 der Vogelschutz-Richtlinie auf Gebiete, die zu *besonderen Schutzgebieten* gemäß Artikel 4 Absätze 1 und 2 hätten erklärt werden müssen, tatsächlich aber nicht ausgewiesen worden waren, anerkannt hat. Dennoch ist die von der Kommission daran geknüpfte rechtliche Konsequenz zugunsten der Anwendbarkeit des Artikels 6 Absätze 2 bis 4 der Habitat-Richtlinie nicht die einzig mögliche. Zur Vermeidung einer Auslegung des Artikels 7 der Habitat-Richtlinie contra legem dürfte ein anderer Ansatz vorzuziehen sein. Dabei kann auf der Grundlage der vorhandenen Rechtsprechung [39] davon ausgegangen werden, daß die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 4 Absatz 4 geeignete Maßnahmen treffen, um die Verschmutzung oder Beeinträchtigung der Lebensräume sowie die Belästigungen der Vögel — sofern sich diese auf die Zielsetzungen dieses Artikels erheblich auswirken — zu vermeiden, und zwar auch in Gebieten, die zu BSGs im Sinne der Absätze 1 und 2 des Artikels hätten erklärt werden müssen.

98. Es sei hier an die prozeßrechtliche Konstellation erinnert, in der der Gerichtshof diese Verpflichtung zum ersten Mal postulierte. Dem Königreich Spanien war im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens vorgeworfen worden, seinen Verpflichtungen aus Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Vogelschutz-Richtlinie nicht nachgekommen zu sein. Gegenüber dem weitergehenden Vorwurf, auch das Ergreifen geeigneter Maßnahmen im Sinne des Artikels 4 Absatz 4 pflichtwidrig unterlassen zu haben, verteidigte sich die spanische Regierung dahin gehend, sie könne nicht wegen unterlassener Ausweisung *besonderer Schutzgebiete* und gleichzeitig wegen des Unterlassens der in diesen Gebieten gebotenen Maßnahmen verfolgt werden. Dieses Verteidigungsvorbringen wies der Gerichtshof damals zurück, und so kam es zu der geschilderten Feststellung zur Anwendbarkeit des Artikels 4 Absatz 4 der Vogelschutz-Richtlinie und der darin vorgesehenen verpflichtenden Maßnahmen.

99. Man könnte hinter dieser Rechtsprechung den im Gemeinschaftsrecht weitverbreiteten Rechtsgedanken erkennen, daß ein Mitgliedstaat aus der Mißachtung seiner gemeinschaftsrechtlichen Pflichten keinen Vorteil ziehen soll. [40] Wäre der Gerichtshof der Logik des Verteidigungsvorbringens der spanischen Regierung in der Rechtssache C-355/90 gefolgt, so hätte das für die Mitgliedstaaten bedeutet, daß sie dann, wenn sie es unterlassen hätten, *besondere Schutzgebiete* auszuweisen, allenfalls wegen dieser Untätigkeit hätten belangt werden können. Darüber hinaus hätten sie sich jedoch im quasi rechtsfreien Raum befunden, angesichts dessen sie nicht

39 — Rechtssachen C-355/90 (zitiert in Fußnote 34), C-166/97 (zitiert in Fußnote 13) und C-96/98 (zitiert in Fußnote 16).

40 — So beruht die ganze Doktrin der unmittelbaren Anwendbarkeit von Richtlinien auf diesem Gedanken.

wegen der Verschmutzung oder Beeinträchtigung der Lebensräume schutzwürdiger Vogelarten hätten belangt werden können.

100. Eine zögernde Haltung der Mitgliedstaaten bei der Ausweisung *besonderer Schutzgebiete* wäre sicher begünstigt worden, hätte sich der Gerichtshof nicht für die Anwendbarkeit des Artikels 4 Absatz 4 auch bei einer Nichtausweisung als BSG ausgesprochen, hat doch der Gerichtshof in einem anderen Kontext [41] einen sehr strengen Maßstab im Hinblick auf die Beeinträchtigungen *besonderer Schutzgebiete* angelegt. Dort hat er weder wirtschaftliche noch freizeitbedingte Erfordernisse zur Rechtfertigung verändernder Eingriffe in die Umwelt gelten lassen [42] — obwohl von der als Streithelfer auftretenden britischen Regierung ausdrücklich auf Artikel 2 der Richtlinie hingewiesen — [43], sondern nur Gründe des Gemeinwohls, die Vorrang vor den mit der Richtlinie verfolgten Umweltbelangen haben, wie die Abwendung der Überschwemmungsgefahr und der Küstenschutz. [44]

101. Es handelt sich genau um diese Ausgangssituation, wenn die Kommission von einem strengeren Regime nach Artikel 4 Absatz 4 der Vogelschutz-Richtlinie gegenüber den Verpflichtungen aus Artikel 6 Absätze 2 bis 4 der Habitat-Richtlinie spricht, bei denen wirtschaftliche oder soziale Gründe in der Form von „zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses" Berücksichtigung finden können.

102. Die von der Kommission angesprochene Dualität der Regime für ausgewiesene *besondere Schutzgebiete* einerseits und solche, die hätten ausgewiesen werden müssen andererseits, dürfte unproblematisch sein, wird doch dadurch ein gewisser Anreiz für die Mitgliedstaaten geschaffen, BSGs auszuweisen, wenn sie sich dadurch die Möglichkeit eröffnen, von den starren Voraussetzungen des Artikels 4 Absatz 4 der Vogelschutz-Richtlinie (in seiner Auslegung durch den Gerichtshof [45]) abzuweichen.

103. Es ist auch keineswegs so, daß alle Regionen gleich welcher Art und Güte an den strengeren Voraussetzungen des Artikels 4 Absatz 4 der Vogelschutz-Richtlinie gemessen würden, nur weil sie *nicht* zu BSGs ausgewiesen worden sind. Es muß sich vielmehr um Gebiete handeln, die zu BGSs hätten ausgewiesen werden *müssen*. Sie müssen eine besondere Qualität haben, die durch einen hohen Grad an Bestimmtheit hinsichtlich ihrer Bedeutung für die Vogelwelt gekennzeichnet ist. Gemäß Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 4 muß es sich

41 — Vgl. Urteil vom 28. Februar 1991 in der Rechtssache C-57/89 (Kommission/Deutschland, Slg. 1991, I-883).

42 — Vgl. auch Urteile vom 8. Juli 1987 in der Rechtssache 247/85 (Kommission/Belgien, Slg. 1987, 3029) und 262/85 (Kommission/Italien, Slg. 1987, 3073).

43 — Vgl. Urteil in der Rechtssache C-57/89 (zitiert in Fußnote 41, Randnr. 15).

44 — Vgl. Urteil in der Rechtssache C-57/89 (zitiert in Fußnote 41, Randnrn. 22 und 23).

45 — Vgl. Rechtssachen C-57/89 (zitiert in Fußnote 41), 247/85 (zitiert in Fußnote 42), 262/85 (zitiert in Fußnote 42).

um eines der für die Erhaltung der Arten „zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete" handeln. Mit der Qualifizierung eines Gebietes als eines, das zum BSG hätte ausgewiesen werden müssen, geht auch ein gewisses Unwerturteil im Hinblick auf die Versäumnisse bei der Erfüllung mitgliedstaatlicher Pflichten nach Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Vogelschutz-Richtlinie einher. In allen anderen Regionen gilt ohnehin die Bemühenspflicht des Artikels 4 Absatz 4 zweiter Satz, in dem es heißt: „Die Mitgliedstaaten bemühen sich ferner, auch außerhalb dieser Schutzgebiete die Verschmutzung oder die Beeinträchtigung der Lebensräume zu vermeiden."

104. Als Ergebnis der Betrachtung zum Konkurrenzverhältnis des Artikels 4 Absatz 4 der Vogelschutz-Richtlinie und Artikel 6 Absätze 2 bis 4 der Habitat-Richtlinie ist festzuhalten, daß Artikel 6 Absätze 2 bis 4 nicht mittels des Artikels 7 der Habitat-Richtlinie auf Gebiete zur Anwendung kommt, die nicht Gegenstand einer förmlichen Ausweisung bzw. Anerkennung als ein BSG waren. Für den vorliegenden Fall bleibt es daher bei der Anwendung des Artikels 4 Absatz 4 der Vogelschutz-Richtlinie.

105. Im Rahmen des zweiten Klagegrundes geht es also nun darum zu klären, ob die französischen Behörden dadurch, daß sie die Genehmigung zur Erweiterung des Kalksteinbruchs auf dem Gebiet der Gemeinden Vingrau und Tautavel genehmigt haben, gegen ihre gemeinschaftsrechtlichen Pflichten aus Artikel 4 Absatz 4 der Vogelschutz-Richtlinie verstoßen haben. Da das Gebiet völlig unstreitig im November 1994 nicht als ein BSG ausgewiesen war, müßte es sich zunächst um ein Gebiet handeln, daß als ein BSG hätte ausgewiesen werden müssen.

106. Das Gebiet der Gemeinden Vingrau und Tautavel liegt innerhalb des durch die Biotop-Verordnung Nr. 774/91 geschützten Gebietes. Inzwischen ist genau dieses Gebiet im Januar 1999 auch als BSG ausgewiesen worden. Vor diesem Hintergrund begegnet es keinen Bedenken, das Gebiet, auf das sich die Genehmigung bezieht, als eines zu betrachten, das sich in einem zum BSG auszuweisenden Gebiet befindet. Die dem Mitgliedstaat obliegende Pflicht war und ist also, geeignete Maßnahmen zu treffen, „um die Verschmutzung oder Beeinträchtigung der Lebensräume sowie die Belästigung der Vögel [zu vermeiden], sofern sich diese auf die Zielsetzung des Artikels *erheblich* auswirken." [46]

107. Die Kommission geht ganz selbstverständlich davon aus, daß die mit dem Kalksteinabbau einhergehenden Veränderungen der Umwelt zu solchen erheblichen Beeinträchtigungen der Lebensräume sowie Belästigungen der Vögel führen. Die französische Regierung macht hingegen geltend, daß die Veränderung nicht „erheblich" im Sinne der Vorschrift sei.

46 — Hervorhebung durch den Verfasser.

108. Es ist in der Tat so, daß die Vorschrift nicht jeglichen Eingriff in die Umwelt verbietet, sondern nur solche, die sich auf die Zielsetzungen des Artikels 4 erheblich auswirken. Dabei darf nicht verkannt werden, daß die Vogelwelt sehr sensibel auf Eingriffe des Menschen auf die Umwelt reagieren kann.

109. Um beurteilen zu können, ob ein Eingriff „erheblich" im Sinne der Vorschrift ist, soll bei den Zielsetzungen des Artikels 4 der Vogelschutz-Richtlinie angesetzt werden. Die Vorschrift gebietet eine besondere Mühewaltung für die Lebensräume der in Anhang I der Vogelschutz-Richtlinie zu schützenswerten Arten erklärten Vögel. Das Vorhandensein einiger dieser Arten in der Region, allen voran der Habichtsadler, ist unumstritten.

110. Was den vielfach zitierten Habichtsadler anbelangt, so sei zunächst nochmals darauf hingewiesen, daß der Kalksteinabbau in Tautavel bereits seit 1968 betrieben wird. Während all der Jahre haben die Habichtsadler immer wieder an den Steilküsten von Vingrau genistet. Daß 1997/98 das Habichtsadlerpärchen ausgeblieben ist, kann nicht im Zusammenhang mit der *Erweiterung* des Kalksteinabbaus stehen, weil diese Tätigkeiten zu der Zeit noch nicht in Angriff genommen worden waren.

111. Die zum Betrieb der Anlage erforderlichen Elektrizitätsleitungen wurden nach dem insofern unbestrittenen Vortrag der französischen Regierung unterirdisch verlegt, so daß auch sie keine akute Gefahr für die Vögel darstellen.

112. Wenn einmal der erweiterte Kalksteinbruch in vollem Betrieb sein wird, ist damit zu rechnen, daß eine Fläche von 30 Hektar in Anspruch genommen wird. Im Hinblick auf die Gesamtfläche des durch die Verordnung Nr. 774/91 geschützten Biotops bzw. des jetzigen BSG von 231 Hektar sind das 7,7 %. Stellt man die 30 Hektar Nutzfläche gar in Beziehung zu der ZICO LR07 von 47 400 Hektar, relativiert sich das Ausmaß der in Anspruch genommenen Fläche nochmals erheblich.

113. Dennoch ist nicht ausgeschlossen, daß der Betrieb des Kalksteinabbaus Lärmbelästigungen und eine Beeinträchtigung des Jagdreviers der Raubvögel mit sich bringt.

114. In diesem Zusammenhang hat die französische Regierung auf den zum Ausgleich ausdrücklich genehmigten Landschaftsschirm und Maßnahmen zur Vermehrung des Jagdwildes für die Raubvögel verwiesen.

115. Fraglich ist jedoch, ob und inwiefern derartige Kompensationsmaßnahmen im

Rahmen der Prüfung des Artikels 4 Absatz 4 der Vogelschutz-Richtlinie Berücksichtigung finden dürfen.

116. Im Gegensatz zu Artikel 4 Absatz 4 der Vogelschutz-Richtlinie sieht Artikel 6 Absätze 2 bis 4 der Habitat-Richtlinie für den Fall, daß das Projekt — trotz negativer Umweltverträglichkeitsprüfung — aus überwiegendem öffentlichen Interesse dennoch durchgeführt wird, Ausgleichsmaßnahmen vor.

117. Artikel 4 Absatz 4 der Vogelschutz-Richtlinie sieht an sich keine Ausnahmen vor. Außer dem bereits erwähnten von der Rechtsprechung gebilligten Vorrang des Gemeinwohls in der Form von Maßnahmen zum Schutz von Leib und Leben von Menschen [47] sind grundsätzlich keine Abweichungen möglich. Gleichwohl hat der Gerichtshof in diesem strengen Urteil aber in Rechnung gestellt, daß das in Rede stehende Vorhaben „konkrete positive Auswirkungen für die Lebensräume der Vögel" [48] hatte.

118. Deshalb dürfte es zulässig sein, daß gewisse Kompensierungsmaßnahmen bei der Prüfung der Erheblichkeit der Auswirkungen Berücksichtigung finden können. Denn die Regelung des Artikels 4 Absatz 4 der Vogelschutz-Richtlinie ist zum einen nicht als ein absolutes Verbot jeglicher Veränderungen zu betrachten. Zum anderen ist die Erheblichkeit der Auswirkungen des Vorhabens in ihrer Gesamtheit zu sehen. Unter dieser Voraussetzung dürfen von den französischen Behörden vorgeschriebene oder angeregte Kompensierungsmaßnahmen bei der Gesamtbewertung mitberücksichtigt werden. Stellt man dann die Errichtung und Begrünung des Landschaftsschirms, die Bewirtschaftung von Wiesen, die Einrichtung von Wasserstellen, die Ansiedlung bzw. Vermehrung des Kleinwildes sowie die Verpflichtung zur Wiederherstellung des ursprünglichen Erscheinungsbildes der Landschaft in Rechnung, dann dürfte es durchaus wahrscheinlich sein, daß die Lebensräume der ansässigen Vögel nicht in „erheblichem" Maße beeinträchtigt werden. Daher wird vorgeschlagen, den zweiten Klagegrund zurückzuweisen.

119. Für den Fall, daß der Gerichtshof der im vorigen skizzierten Lösung nicht folgen möchte und trotz des zeitlichen und des inhaltlichen Bedenkens gemäß Artikel 7 von der Anwendbarkeit des Artikels 6 Absätze 2 bis 4 der Habitat-Richtlinie ausgehen möchte, sollen hier noch einige Hilfsüberlegungen angestellt werden.

120. Das Vorhaben zur Erweiterung des Kalksteinabbaus müßte dann den Bedingungen dieser Vorschrift genügen. Zunächst soll im Hinblick auf die in Artikel 6 Absatz 2 formulierten Bedingungen zum Eingreifen der Vorschrift darauf hingewiesen werden, daß trotz weitgehender

47 — Vgl. Rechtssache C-57/89 (zitiert in Fußnote 41).

48 — Vgl. Urteil C-57/89 (zitiert in Fußnote 41, Randnr. 25).

Übereinstimmung in den Formulierungen des Artikels 4 Absatz 4 der Vogelschutz-Richtlinie und Artikel 6 Absatz 2 der Habitat-Richtlinie sich die Inhalte nicht decken. So ist z. B. eine „erhebliche Auswirkung" auf die Zielsetzung des Artikels 4 Absätze 1 und 2 der Vogelschutz-Richtlinie nicht das gleiche wie eine „erhebliche Auswirkung" auf die Ziele der Habitat-Richtlinie. In Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Vogelschutz-Richtlinie geht es ausdrücklich um den Schutz bestimmter Vogelarten, während das Ziel der Habitat-Richtlinie anders und möglicherweise weiter zu definieren ist. [49] In Artikel 6 Absätze 2 und 3 ist außerdem von Störungen die Rede, die sich „erheblich auswirken könnten" bzw. von Projekten, die ein BSG „erheblich beeinträchtigen könnten". Es versteht sich von selbst, daß die bloße Möglichkeit der Auswirkung weitergehendere Verpflichtungen zur Vermeidung zur Folge hat als die Fälle, in denen die Auswirkung tatsächlich eintritt. Der Gebrauch des Konjunktivs deutet auf eine umfassendere Verpflichtung hin, als bei dem Gebrauch des Indikativs („auswirken") in Artikel 4 Absatz 4 der Vogelschutz-Richtlinie. Die im vorigen angestellten Überlegungen zur Erheblichkeit der Auswirkungen sind daher nicht notwendigerweise auf Artikel 6 Absatz 2 der Habitat-Richtlinie zu übertragen.

121. Insofern ist es durchaus möglich, wenn nicht sogar wahrscheinlich, daß es sich bei dem Vorhaben der Erweiterung des Kalksteinabbaus um ein „Projekt" im Sinne des Artikels 6 Absatz 3 der Habitat-Richtlinie handelt. Dies bedingt notwendigerweise die Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung wie sie ebenfalls in Artikel 6 Absatz 3 festgelegt ist. Damit trotz negativem Prüfungsergebnis das Projekt unter der Auflage von Ausgleichsmaßnahmen erlaubt werden kann, sind vorher die in Artikel 6 Absatz 4 genannten Ausnahmegründe zu prüfen. Hierbei können auch wirtschaftliche und soziale Interessen eine Rolle spielen. Über dies ist die Kommission zu informieren.

122. Tatsächlich haben die französischen Behörden eine Reihe Voruntersuchungen machen lassen und sind zu dem Ergebnis gekommen, das Vorhaben sei mit den formulierten Umweltzielen vereinbar. Selbst wenn die Behörden in einem ersten Stadium zu einem negativen Ergebnis gekommen wären, hätten sie im weiteren Verlauf des Verfahrens nach Artikel 6 Absatz 4 der Habitat-Richtlinie vorgehen müssen.

123. Unterstellt, die französischen Behörden wären bei ihrer Prüfung nach Artikel 6 Absatz 3 der Habitat-Richtlinie zu einem negativen Prüfungsergebnis gekommen [50], dann hätten sie die Möglichkeit gehabt, nach Artikel 6 Absatz 4 den Plan oder das Projekt aus „zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art" durchzuführen, sofern keine Alternativlösung vorhanden war. Im Hinblick auf die Alternativlösung

49 — Vgl. Artikel 2 der Habitat-Richtlinie.

50 — Bereits im Vorverfahren hat die französische Regierung den Standpunkt vertreten, die Genehmigungen seien unter Bedingungen erteilt worden, die den Anforderungen des Artikels 6 *Absatz* 3 entsprächen.

hat die französische Regierung dargelegt, daß diese Möglichkeit sehr wohl geprüft, jedoch negativ entschieden wurde. Die angesprochene Alternative des Abbaus der Kalksteinvorkommen im Salses-Opoul sei zwar im Hinblick auf die Qualität der Mineralien, nicht jedoch auf deren Menge in Betracht zu ziehen gewesen.

124. Verfahrensmäßig stand den französischen Behörden also der Weg offen, soziale und wirtschaftliche Gründe ins Feld zu führen. Hier spielt sicher die hohe Arbeitslosigkeit in der Region, der die Erhaltung bzw. Einrichtung von 200 Arbeitsplätzen gegenübersteht, eine Rolle. Die Bewertung der einzelnen Elemente entspricht einer Ermessensentscheidung, die nur auf ihre Rechtmäßigkeit, jedoch nicht auf die Opportunität ihres Inhaltes hin überprüft werden kann. Die französischen Behörden haben diesen Abwägungsprozeß offensichtlich positiv entschieden, ohne daß grobe Fehler dieses Vorgangs erkennbar wären. Der Mitgliedstaat, der sich für ein Vorgehen nach Artikel 6 Absatz 4 der Habitat-Richtlinie entscheidet, ist jedoch verpflichtet, Ausgleichsmaßnahmen zu ergreifen. Daß derartige Ausgleichsmaßnahmen beschlossen wurden, wurde bereits bei der Prüfung des Artikels 4 Absatz 4 der Vogelschutz-Richtlinie angesprochen.

125. Die Kommission trägt nun vor, sie sei nicht von dem Verfahren in der nach Artikel 6 Absatz 4 gebotenen Form unterrichtet worden. Insofern überzeugt der Gegeneinwand der französischen Regierung, daß sämtliche Studien vor dem 10. Juli 1994, dem maßgeblichen Anwendungszeitpunkt für die Habitat-Richtlinie, durchgeführt worden seien. Bei diesem zeitlichen Kontext des Geschehens wird man nicht auf der Einhaltung der sich aus dieser Richtlinie ergebenden Formerfordernisse bestehen können. Maßgeblich und ausreichend muß dann sein, daß den Geboten der Habitat-Richtlinie inhaltlich Rechnung getragen wurde. [51]

126. Im Ergebnis ist daher festzuhalten, daß auch bei positiver Beantwortung der Anwendungsproblematik des Artikels 6 Absätze 2 bis 4 der Habitat-Richtlinie der zweite Klagegrund nicht zu der beantragten Verurteilung führen kann.

VI — Kosten

127. Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Gemäß Artikel 69 § 3 Absatz 1 kann der Gerichtshof jedoch die Kosten ganz oder teilweise gegeneinander aufheben, wenn jede Partei teils obsiegt teils unterliegt. Da die Kommission bei der hier vorgeschlagenen Lösung nur mit einem Teil ihres Vorbringens Erfolg haben wird, wird vorgeschlagen, die Kosten gegeneinander aufzuheben.

51 — Vgl. Rechtssache C-431/92 (zitiert in Fußnote 31, Randnrn. 42 ff.).

VII — Ergebnis

128. Als Ergebnis vorstehender Überlegungen schlage ich folgende Entscheidung vor:

1. Die Französische Republik hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen nach Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten verstoßen, daß sie es unterlassen hat, in dem Gebiet der „Basses Corbières" besondere Schutzgebiete im Sinne der Vorschrift auszuweisen.

2. Im übrigen wird die Klage abgewiesen.

3. Jede Partei trägt ihre eigenen Kosten.