URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)

25. November 1999 *

In der Rechtssache C-96/98

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch P. Stancanelli, Juristischer Dienst, und O. Couvert-Castéra, zum Juristischen Dienst der Kommission abgeordneter nationaler Beamter, als Bevollmächtigte, Zustellungsbevollmächtigter: C. Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

gegen

Französische Republik, vertreten durch K. Rispal-Bellanger, Abteilungsleiterin in der Direktion für Rechtsfragen des Ministeriums für Auswärtige Angelegenheiten, und R. Nadal, stellvertretender Sekretär für Auswärtige Angelegenheiten in derselben Direktion, als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift: Französische Botschaft, 8 B, boulevard Joseph II, Luxemburg,

Beklagte,

wegen Feststellung, daß die Französische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 4 der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. L 103, S. 1) versto-

* Verfahrenssprache: Französisch.

ßen hat, daß sie weder die erforderlichen besonderen Maßnahmen für die Erhaltung der Lebensräume von Vögeln im Sumpfgebiet des Poitou (Marais poitevin) ergriffen noch geeignete Maßnahmen getroffen hat, um die Beeinträchtigung dieser Lebensräume zu vermeiden,

erläßt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten der Ersten Kammer L. Sevón in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten der Fünften Kammer sowie der Richter C. Gulmann (Berichterstatter), J.-P. Puissochet, P. Jann und M. Wathelet,

Generalanwalt: N. Fennelly

Kanzler: D. Louterman-Hubeau, Hauptverwaltungsrätin

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Parteien in der Sitzung vom 10. Juni 1999,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 8. Juli 1999,

folgendes

Urteil

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 3. April 1998 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 169 EG-Vertrag (jetzt Artikel 226 EG) Klage erhoben auf Feststellung, daß die Französische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 4 der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. L 103, S. 1; im folgenden: Vogelschutzrichtlinie) verstoßen hat, daß sie weder die erforderlichen besonderen Maßnahmen für die Erhaltung der Lebensräume von Vögeln im Sumpfgebiet des Poitou (Marais poitevin) ergriffen noch geeignete Maßnahmen getroffen hat, um die Beeinträchtigung dieser Lebensräume zu vermeiden.

2 In Artikel 4 der Vogelschutzrichtlinie heißt es:

„(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 [in den] Absätzen 1 und 2 genannten Schutzgebieten zu vermeiden. Die Mitglied-

staaten bemühen sich ferner, auch außerhalb dieser Schutzgebiete die Verschmutzung oder Beeinträchtigung der Lebensräume zu vermeiden."

3 Die Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206, S. 7; im folgenden: Habitatrichtlinie) sieht in Artikel 7 folgendes vor: „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."

4 Artikel 6 Absätze 2, 3 und 4 der Habitatrichtlinie bestimmt:

„(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."

5 Nach Artikel 23 Absatz 1 der Habitatrichtlinie erlassen die Mitgliedstaaten alle erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um dieser Richtlinie binnen zwei Jahren nach ihrer Bekanntgabe nachzukommen. Da die Richtlinie im Juni 1992 bekanntgegeben wurde, lief diese Frist im Juni 1994 ab.

6 Am 23. Dezember 1992 richtete die Kommission an die französische Regierung u. a. wegen Nichtbeachtung von Artikel 4 der Vogelschutzrichtlinie in bezug auf das Sumpfgebiet des Poitou eine schriftliche Aufforderung zur Äußerung. Die Kommission vertrat darin insbesondere die Ansicht, daß die im Sumpfgebiet des Poitou zum besonderen Schutzgebiet erklärte Fläche von ca. 4 500 Hektar nicht ausreiche, um den ornithologischen Anforderungen gerecht zu werden, und daß

die Wasserbau- und Landwirtschaftspolitik im Sumpfgebiet des Poitou zu einer Beeinträchtigung der Lebensräume geführt habe und weiterhin führe. Außerdem stellte sie fest, daß die französischen Behörden keine besonderen Schutzmaßnahmen getroffen hätten, um das Überleben und die Vermehrung der geschützten Arten sicherzustellen.

7 In ihrem Antwortschreiben vom 27. September 1993 erkannte die französische Regierung die ornithologische Bedeutung des Sumpfgebiets des Poitou an. Sie wies darauf hin, daß die Fläche der besonderen Schutzgebiete in dieser Region auf 28 693 Hektar ausgedehnt worden sei und eine weitere Vergrößerung geplant sei. Sie räumte auch das Vorliegen bestimmter von der Kommission in der Aufforderung zur Äußerung gerügter Verschlechterungen im Sumpfgebiet des Poitou ein. Zugleich machte sie jedoch geltend, daß im Departement Charente-Maritime ein System zur Vermeidung von Verschmutzungen und Beeinträchtigungen der Lebensräume und von Belästigungen der Vogelarten eingeführt worden sei und zudem weitere Systeme zum Schutz des Sumpfgebiets des Poitou bestünden.

8 In einem Berichtigungsschreiben vom 7. Dezember 1993 teilte die französische Regierung der Kommission mit, die Gesamtfläche der besonderen Schutzgebiete im Sumpfgebiet des Poitou belaufe sich auf 26 250 Hektar.

9 Mit Schreiben vom 28. Juni 1994 übermittelte das französische Umweltministerium der Kommission eine berichtigte Karte mit dem Grenzverlauf und der Fläche des besonderen Schutzgebiets „Marais poitevin intérieur" sowie ein Schreiben vom 19. April 1994, in dem das Umweltministerium dem Präfekten der Region Pays de la Loire mitteilte, daß das Gelände der Autobahn A 83 als außerhalb dieses besonderen Schutzgebiets liegend anzusehen sei.

10 Die Kommission gab am 28. November 1995 eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, in der sie feststellte, daß die französische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 4 der Vogelschutzrichtlinie verstoßen habe, daß sie weder die erforderlichen besonderen Maßnahmen für die Erhaltung der Lebensräume von Vögeln im Sumpfgebiet des Poitou ergriffen noch geeignete Maßnahmen getroffen habe, um die Beeinträchtigung dieser Lebensräume zu

vermeiden. Die Kommission verwies darauf, daß die als besondere Schutzgebiete ausgewiesenen 26 250 Hektar nur ein Drittel der ornithologisch bedeutsamen Fläche des Sumpfgebiets des Poitou darstellten und daß der Schutzstatus der besonderen Schutzgebiete den Anforderungen der ornithologischen Erhaltung entsprechen müsse und nicht je nach den Infrastrukturprojekten geändert werden könne, wie das im Sumpfgebiet des Poitou der Fall zu sein scheine. Zudem sei das Ökosystem des Sumpfgebiets des Poitou seit mehreren Jahren durch systematische Entwässerung und intensive Bewirtschaftung gefährdet, ohne daß geeignete Maßnahmen ergriffen würden, um die Beeinträchtigung der Lebensräume und die Belästigung der Wildvogelarten zu vermeiden, denen der Schutz der Zone zugute kommen sollte. Außerdem wurde auf die Unvereinbarkeit der Streckenführung der geplanten A 83 durch das Sumpfgebiet des Poitou mit dem Gemeinschaftsrecht hingewiesen.

11 Mit Schreiben vom 11. Juni 1996 teilte die französische Regierung u. a. mit, daß im Departement Charente-Maritime weitere 3 540 Hektar als besonderes Schutzgebiet ausgewiesen worden seien und daß wegen der Entwässerung und der Bewirtschaftung des Grünlandes im Sumpfgebiet des Poitou beim gegenwärtigen Zustand des Gebietes neue Ausweisungen nicht mehr oder allenfalls noch in marginalem Umfang möglich seien. Sie bestritt außerdem den Vorwurf, sie habe keine geeignete Maßnahmen zur Erhaltung der Lebensräume der geschützten Arten getroffen. Schließlich verwies sie darauf, daß die geplante Streckenführung (Nordtrasse) für die Autobahn A 83 die Durchquerung aller besonderen Schutzgebiete vermeide. Das Problem mit der Strecke der Autobahn A 83 sei auf ein kartographisches Versäumnis zurückzuführen, da die Gemeinnützigkeitserklärung für dieses Infrastrukturvorhaben bereits vor der Ausweisung des besonderen Schutzgebiets ergangen sei.

Begründetheit

12 Die Kommission wirft der Französischen Republik vor, im Sumpfgebiet des Poitou keine ausreichend große Fläche zum besonderen Schutzgebiet erklärt zu haben, den eingerichteten besonderen Schutzgebieten keinen ausreichenden Rechtsstatus verliehen zu haben, keine geeigneten Maßnahmen zur Vermeidung

der Beeinträchtigung des Sumpfgebiets des Poitou getroffen zu haben, und schließlich ein Teilgebiet eines ausgewiesenen besonderen Schutzgebiets umgewidmet zu haben, um dort den Bau eines Autobahnabschnitts zu ermöglichen.

Zum Umfang des besonderen Schutzgebiets

13 Die Kommission trägt vor, das Sumpfgebiet des Poitou, das aus verschiedenen natürlichen Lebensräumen bestehe, die sich zur Erhaltung von vielen der in Anhang I der Vogelschutzrichtlinie aufgeführten Vogelarten sowie einer großen Zahl von Zugvogelarten eigneten, sei sowohl auf gemeinschaftlicher als auch auf internationaler Ebene ein Gebiet von außerordentlicher ornithologischer Relevanz. Durch die Erklärung von 26 250 Hektar des Sumpfgebiets des Poitou zum besonderen Schutzgebiet habe die Französische Republik ihre Verpflichtungen aus Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie nicht erfüllt. 77 900 Hektar des Sumpfgebiets des Poitou seien 1994 von den französischen Behörden als Gebiet von Bedeutung für die Erhaltung der Vögel (im folgenden: GBEV) anerkannt worden. Ferner seien 57 830 Hektar des Sumpfgebiets des Poitou in das 1989 veröffentlichte europäische ornithologische Verzeichnis „Important Bird Areas in Europe" (im folgenden: IBA-Verzeichnis) aufgenommen worden. Nach Auffassung der Kommission muß das gesamte GBEV oder zumindest die gesamte in das IBA-Verzeichnis aufgenommene Zone zum besonderen Schutzgebiet erklärt werden.

14 Die französische Regierung macht geltend, im April 1996 habe die Gesamtfläche der im Sumpfgebiet des Poitou zum besonderen Schutzgebiet erklärten Gebiete 33 742 Hektar betragen. Mit dieser Fläche habe die Französische Republik ihre gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen bereits zum größten Teil erfüllt. Die französische Regierung bestreitet dennoch nicht, daß die Ausweisung zusätzlicher Gebiete des Sumpfgebiets des Poitou als besonderes Schutzgebiet wünschenswert wäre. Sie beabsichtige, demnächst zusätzlich die Einstufung von 15 000 Hektar, die sowohl nach ornithologischen Maßstäben als auch in funktioneller Hinsicht relevant sei, als besonderes Schutzgebiet anzuzeigen. Eine Studie der Vogelschutzliga vom November 1998 zeige, daß die im Sumpfgebiet des Poitou bereits eingerichteten besonderen Schutzgebiete und die demnächst hinzukommenden Gebiete es aufgrund ihres ornithologischen Wertes ermöglichten, den gesamten für die Vermehrung der Wildvögel des Sumpfgebiets des Poitou benötigten Le-

bensraum zu erhalten. Auf diese Weise würde die Französische Republik ihre gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen aus der Vogelschutzrichtlinie vollständig erfüllen.

15 Das Sumpfgebiet des Poitou ist unstreitig ein Naturgebiet mit besonderer ornithologischer Bedeutung für zahlreiche unter Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie fallende Vogelarten; die französische Regierung bestreitet in der Sache nicht, daß die Fläche der im Sumpfgebiet des Poitou als besondere Schutzgebiete ausgewiesenen Gebiete dem Artikel 4 der Vogelschutzrichtlinie nicht genügt.

16 Welche Fläche die besonderen Schutzgebiete im Sumpfgebiet des Poitou haben müßten, um den Anforderungen der Vogelschutzrichtlinie zu genügen, kann daher dahinstehen. Die Französische Republik hat innerhalb der gesetzten Frist im Sumpfgebiet des Poitou keine ausreichend große Fläche zum besonderen Schutzgebiet im Sinne von Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie erklärt. Folglich ist der Klage der Kommission in diesem Punkt stattzugeben.

Zum rechtlichen Schutzstatus der bereits eingerichteten besonderen Schutzgebiete

17 Die Kommission trägt vor, die Französische Republik habe für die zum besonderen Schutzgebiet erklärten Gebiete des Sumpfgebiets des Poitou kein rechtliches Schutzstatut geschaffen, das den Schutz der Lebensräume sowie das Überleben und die Vermehrung der geschützten Arten sicherstellen könne. Insbesondere könnten die sogenannten „Agrarumweltmaßnahmen" und das Gesetz Nr. 97-3 vom 3. Januar 1992 über das Wasser (JORF vom 4. Januar 1992, S. 187; im folgenden: Wassergesetz), auf die sich die französische Regierung beziehe, nicht den von Artikel 4 der Vogelschutzrichtlinie geforderten effektiven Schutz der

Vogelfauna gewährleisten. Die übrigen von der französischen Regierung angeführten Maßnahmen seien zu spät getroffen worden.

18 Die französische Regierung macht geltend, die Agrarumweltmaßnahmen seien Verträge zwischen dem Staat und den Landwirten über die Entwicklung umweltfreundlicher landwirtschaftlicher Betriebsmethoden, insbesondere durch die Beschränkung des Einsatzes von Stickstoffdünger und der Anzahl der Schnitte. Diese Verträge trügen zur Beibehaltung der extensiven Tierhaltung bei und ermöglichten es, Umwandlungen von Feuchtwiesen, Entwässerungen und wasserbauliche Veränderungen zu vermeiden und so die Erhaltung der Feuchtgebiete und der natürlichen Lebensräume der Vögel sicherzustellen. Auch das Wassergesetz trage, soweit es Feuchtgebiete schütze, direkt zur Erhaltung der Wildvögel bei. Die französische Regierung verweist schließlich darauf, daß am 7. Oktober 1997, am 29. Dezember 1997 und am 12. Februar 1998 drei Verordnungen des Präfekten zum Schutz der Biotope des Marais doux de Charente-Maritime, der Terrées du Pain Béni und der Pointe de l'Aiguillon erlassen worden seien und daß außerdem im Juli 1996 2 300 Hektar in der Bucht von Aiguillon zum Naturschutzgebiet erklärt worden seien.

19 Nach ständiger Rechtsprechung ist das Vorliegen einer Vertragsverletzung anhand der Lage zu beurteilen, in der sich der Mitgliedstaat bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist befand (vgl. u. a. Urteile vom 3. Juli 1997 in der Rechtssache C-60/96, Kommission/Frankreich, Slg. 1997, I-3827, Randnr. 15, und vom 18. März 1999 in der Rechtssache C-166/97, Kommission/Frankreich, Slg. 1999, I-1719, Randnr. 18).

20 Der Erlaß der drei Verordnungen des Präfekten zum Schutz der Biotope und die Einrichtung des Naturschutzgebiets in der Bucht von Aiguillon, die in Randnummer 18 erwähnt werden, erfolgten jedoch nach Ablauf der Frist von zwei Monaten, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 28. November 1995 gesetzt worden war.

21 Diese Maßnahmen sind daher im Rahmen des vorliegenden Vertragsverletzungsverfahrens nicht zu berücksichtigen.

22 Zu den übrigen Maßnahmen, mit denen nach Ansicht der französischen Regierung ein ausreichender Schutzstatus für die besonderen Schutzgebiete geschaffen werden sollte, ist festzustellen, daß Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie die Mitgliedstaaten nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes dazu verpflichtet, ein besonderes Schutzgebiet mit einem rechtlichen Schutzstatus auszustatten, der geeignet ist, u. a. das Überleben und die Vermehrung der in Anhang I der Richtlinie aufgeführten Vogelarten sowie die Vermehrung, die Mauser und die Überwinterung der nicht in Anhang I aufgeführten, regelmäßig auftretenden Zugvogelarten sicherzustellen (in diesem Sinne Urteile vom 2. August 1993 in der Rechtssache C-355/90, Kommission/Spanien, Slg. 1993, I-4221, Randnrn. 28 bis 32, und vom 18. März 1999, Kommission/Frankreich, Randnr. 21).

23 Das Wassergesetz bezweckt nach seinem Artikel 2 eine ausgewogene Bewirtschaftung der Wasserressourcen, wobei insbesondere die Erhaltung der aquatischen Ökosysteme, der Schutz vor Verschmutzung und die Wiederherstellung der Qualität des Oberflächen- und Grundwassers sowie der Küstenmeere und die Aufwertung des Wassers als wirtschaftliche Ressource angestrebt werden, um so den Anforderungen der Gesundheit, des öffentlichen Gesundheitswesens, der öffentlichen Sicherheit, der Trinkwasserversorgung der Bevölkerung, der Erhaltung und des ungestörten Flusses der Gewässer, des Hochwasserschutzes, der Landwirtschaft, der Fischerei und der Meereskulturen, der Süßwasserfischerei, der Industrie, des Schutzes der Energie, des Transports, des Tourismus, des Freizeitsektors und des Wassersports sowie aller anderen rechtmäßig ausgeübten menschlichen Tätigkeiten zu genügen oder diese miteinander in Einklang zu bringen.

24 Nach Artikel 10 Absatz 2 des Wassergesetzes werden Anlagen, Bauwerke, Arbeiten und Tätigkeiten, die zu Entnahmen aus dem Oberflächen- oder Grundwasser — unabhängig von einer Rückführung des entnommenen Wassers —, zu einer Veränderung des Wasserspiegels oder -abflusses, zu Ableitungen, Abflüssen, oder direkten oder indirekten, andauernden oder vorübergehenden — auch nicht verunreinigenden — Einleitungen oder Ablagerungen führen können, in einer Liste erfaßt, die durch ein nach Stellungnahme des Staatsrates und Anhörung des Nationalen Wasserkomittees zu erlassendes Dekret festgelegt wird; sie bedürfen außerdem je nach den mit ihnen verbundenen Gefahren und der Schwere ihrer Auswirkungen auf die Wasserressourcen und die aquatischen Ökosysteme der Genehmigung oder der Anmeldung.

25 Selbst wenn die eingerichteten besonderen Schutzgebiete ausschließlich aus Feuchtgebieten bestünden und das Wassergesetz einen effektiven Schutz der

Wasserressourcen in diesen Gebieten erlauben würde, würde das nichts daran ändern, daß dieses Gesetz, das nur Regelungen zur Wasserwirtschaft enthält, als solches nicht geeignet ist, einen ausreichenden Schutz im Sinne von Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie zu gewährleisten.

26 Die sogenannten „Agrarumweltmaßnahmen" hingegen sind, wie die Kommission vorgetragen hat und wie der Generalanwalt in Randnummer 26 seiner Schlußanträge ausführt, freiwillig und haben lediglich eine Anreizfunktion für die Landwirte, die im Sumpfgebiet des Poitou Land bewirtschaften.

27 Diese Maßnahmen kommen daher jedenfalls nicht als wirksame Ergänzung der Schutzregelung für die eingerichteten besonderen Schutzgebiete in Betracht.

28 Folglich ist festzustellen, daß die Französische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie verstoßen hat, daß sie keine Maßnahmen getroffen hat, um den im Sumpfgebiet des Poitou eingerichteten besonderen Schutzgebieten einen ausreichenden rechtlichen Schutzstatus zu verleihen. Der Klage der Kommission ist daher auch in diesem Punkt stattzugeben.

Zur Beeinträchtigung des Sumpfgebiets des Poitou

29 Die Kommission trägt vor, daß die natürlichen Lebensräume der Wildvögel im gesamten Sumpfgebiet des Poitou eine Beeinträchtigung erlitten hätten. Die Naturwiesen, die das wichtigste Gebiet für die Erhaltung der Wildvogelfauna des Sumpfgebiets des Poitou darstellten und die 1973 eine Fläche von 55 450 Hektar ausgemacht hätten, seien bis 1990 auf eine Fläche von ca. 26 750 Hektar zurückgegangen; in diesem Zeitraum seien ca. 28 700 Hektar in Bewirtschaftung

genommen worden. Um die landwirtschaftlichen Tätigkeiten zu erleichtern, seien Entwässerungs- und Flurbereinigungsmaßnahmen in Feuchtgebieten sowie Grabenfüllungen durchgeführt worden.

30 Die erhebliche Abnahme bestimmter Vogelbestände wie der überwinternden Enten oder der Uferschnepfen im besonderen Schutzgebiet Bucht von Aiguillon sei eine wichtige direkte Folge des Rückgangs der Feuchtgebiete.

31 Die Kommission habe in der mit Gründen versehenen Stellungnahme festgestellt, daß die Französische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 4 der Vogelschutzrichtlinie verstoßen habe, indem sie nicht die erforderlichen Maßnahmen zur Vermeidung einer Beeinträchtigung des Sumpfgebiets des Poitou getroffen habe, und zwar sowohl hinsichtlich der bereits zu besonderen Schutzgebieten erklärten Gebiete als auch bezüglich der Gebiete, für die eine derartigen Maßnahme noch erforderlich sei.

32 Die französische Regierung trägt vor, die Erhaltung des Sumpfgebiets des Poitou sei direkt mit den Bewirtschaftungsbedingungen der Feuchtwiesen und folglich mit dem landwirtschaftlichen Kontext verknüpft, der in den letzten Jahren besonders durch den Rückgang der extensiven Rinderzucht gekennzeichnet sei, die sich für die Nutzung solcher Flächen am besten eigne. Sie räumt ein, daß die Schutzregelung für das Gebiet nicht immer wirkungsvoll gewesen sei. Sie macht jedoch geltend, daß die Verantwortung für den Rückgang der Feuchtgebiete in erster Linie bei der Gemeinsamen Agrarpolitik (im folgenden: GAP) und nicht allein bei den französischen Behörden liege.

33 Die Agrarumweltbeihilfen erforderten nämlich einen erheblichen finanziellen Einsatz des Staates, während die häufig höheren Beihilfen für die Intensivlandwirtschaft im Rahmen der GAP vollständig aus dem Gemeinschaftshaushalt finanziert würden. Dieser Unterschied in der Verwirklichung zwischen den europäischen Politiken für die Intensivlandwirtschaft und denen für eine umweltfreundliche Landwirtschaft sei die Ursache für die Schwierigkeiten bei der Erhaltung des Sumpfgebiets des Poitou. Das für Viehzüchter ungünstige ge-

meinschaftliche System der Beihilfen für die Landwirtschaft stünde daher mit der Politik zur Erhaltung der Feuchtgebiete in Widerspruch.

34 Die französische Regierung betont allerdings, daß die Feuchtgebiete nur bis 1990 in erheblichem Umfang urbar gemacht worden seien; zu Beginn der neunziger Jahre sei diese Tendenz insbesondere durch die Einführung der Agrarumweltmaßnahmen praktisch zum Erliegen gekommen.

35 Artikel 4 Absatz 4 Satz 1 der Vogelschutzrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten sowohl in seiner ursprünglichen Fassung als auch in der durch die Habitatrichtlinie geänderten Fassung, geeignete Maßnahmen zu treffen, um insbesondere die Beeinträchtigung der Lebensräume in den gemäß Artikel 4 Absatz 1 eingerichteten besonderen Schutzgebieten zu vermeiden.

36 Nach ständiger Rechtsprechung obliegt es im Rahmen eines Vertragsverletzungsverfahrens nach Artikel 169 EG-Vertrag der Kommission, das Vorliegen der behaupteten Vertragsverletzung nachzuweisen und dem Gerichtshof die erforderlichen Anhaltspunkte zu liefern, anhand deren er das Vorliegen dieser Vertragsverletzung prüfen kann (vgl. u. a. Urteile vom 25. Mai 1982 in der Rechtssache 96/81, Kommission/Niederlande, Slg. 1982, 1791, Randnr. 6, und vom 18. März 1999 in der Rechtssache Kommission/Frankreich, Randnr. 40).

37 Daher ist zu prüfen, ob der Gerichtshof über ausreichende Anhaltspunkte dafür verfügt, festzustellen, daß die Französische Republik unter Verletzung von Artikel 4 Absatz 4 der Vogelschutzrichtlinie nicht die notwendigen Maßnahmen ergriffen hat, um die Beeinträchtigung der bereits zu besonderen Schutzgebieten erklärten Gebiete des Sumpfgebiets des Poitou zu vermeiden.

38 Es ist unstreitig, daß die französischen Behörden bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist die Bucht von Aiguillon, die Pointe d'Arçay und das Marais poitevin intérieur zu besonderen Schutzgebieten erklärt hatten.

39 Wie sich aus dem Antwortschreiben der französischen Regierung vom 11. Juni 1996 auf die mit Gründen versehene Stellungnahme, aus der mit Gründen versehenen Stellungnahme und aus den bei den Akten befindlichen Karten ergibt, trocknen das Naturschutzgebiet Saint-Denis du Payré und die Gemeindewiesen von Poiré-sur-Velluire, die zum besonderen Schutzgebiet Marais poitevin intérieur gehören, derzeit aus. Den Akten ist auch zu entnehmen, daß die Aquakulturanlagen und -eindeichungen in den besonderen Schutzgebieten Bucht von Aiguillon und Pointe d'Arçay erweitert worden sind, was zu einer Störung der Vogelfauna geführt hat. Zudem belegt die in Randnummer 14 erwähnte Studie der Vogelschutzliga, daß der Durchschnittsbestand der in der Bucht von Aiguillon und an der Pointe d'Arçay überwinternden Enten von 67 845 im Zeitraum 1977—1986 auf 16 551 im Zeitraum 1987—1996 zurückgegangen ist.

40 Damit steht fest, daß die Französische Republik ihre Verpflichtung, geeignete Maßnahmen zur Vermeidung einer Beeinträchtigung der zu besonderen Schutzgebieten erklärten Gebiete des Sumpfgebiets des Poitou zu ergreifen, nicht erfüllt und somit Artikel 4 Absatz 4 Satz 1 der Vogelschutzrichtlinie verletzt hat. Das Vorbringen der französischen Regierung, das gemeinschaftliche Beihilfesystem für die Landwirtschaft benachteilige eine mit den Erhaltungsanforderungen der Vogelschutzrichtlinie vereinbare Landwirtschaft, ist nicht relevant. Selbst wenn es zuträfe, was auf eine gewisse Inkohärenz zwischen den verschiedenen Gemeinschaftspolitiken deuten würde, dürfte sich ein Mitgliedstaat seinen Verpflichtungen aus der Richtlinie und insbesondere aus Artikel 4 Absatz 4 Satz 1 nicht entziehen.

41 Außerdem erlegt Artikel 4 Absatz 4 Satz 1 der Vogelschutzrichtlinie nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes den Mitgliedstaaten die Pflicht auf, geeignete Maßnahmen zu treffen, um insbesondere die Beeinträchtigung der Lebensräume in den für die Erhaltung der Wildvogelfauna geeignetsten Gebieten zu vermeiden, auch wenn die betreffenden Gebiete rechtswidrig nicht zu besonderen Schutzgebieten erklärt wurden (vgl. Urteile Kommission/Spanien, Randnr. 22, und vom 18. März 1999, Kommission/Frankreich, Randnr. 38).

42 Folglich kann hinsichtlich der nicht zu besonderen Schutzgebieten erklärten Gebiete ein Verstoß gegen Artikel 4 Absatz 4 Satz 1 der Vogelschutzrichtlinie nur dann vorliegen, wenn die betreffenden Gebiete zu den zahlen- und flächenmäßig

für die Erhaltung geschützter Arten geeignetsten Gebieten im Sinne von Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 4 gehören (vgl. Urteil vom 18. März 1999, Kommission/Frankreich, Randnr. 39) und wenn tatsächlich eine Beeinträchtigung der Gebiete eingetreten ist.

43 Damit ist zu prüfen, ob der Gerichtshof über ausreichende Anhaltspunkte verfügt, um festzustellen, daß die Französische Republik unter Verletzung von Artikel 4 Absatz 4 der Vogelschutzrichtlinie nicht die notwendigen Maßnahmen ergriffen hat, um die Beeinträchtigung der Gebiete des Sumpfgebiets des Poitou zu vermeiden, die zu besonderen Schutzgebieten hätten erklärt werden müssen.

44 Den Akten ist nicht zu entnehmen, daß alle Gebiete des Sumpfgebiets des Poitou, die zu besonderen Schutzgebieten hätten erklärt werden müssen, von Beeinträchtigungen im Sinne von Artikel 4 Absatz 4 Satz 1 der Vogelschutzrichtlinie betroffen waren. Insbesondere wird dies nicht dadurch belegt, daß im Sumpfgebiet des Poitou von 1973 bis 1990 ca. 28 700 Hektar Naßwiesen urbar gemacht wurden. Zumindest deutet nichts darauf hin, daß diese Naßwiesen alle Gebiete des Sumpfgebiets des Poitou erfaßten, die zu besonderen Schutzgebieten hätten erklärt werden müssen. Außerdem steht fest, daß ein unbekannter Teil dieser Wiesenflächen bereits vor dem Inkrafttreten der Vogelschutzrichtlinie urbar gemacht wurde.

45 Aus dem Antwortschreiben der französischen Regierung vom 11. Juni 1996 auf die mit Gründen versehene Stellungnahme, aus der mit Gründen versehenen Stellungnahme, aus dem Mahnschreiben der Kommission und der Antwort der französischen Regierung vom 27. September 1993 und aus den bei den Akten befindlichen Karten ergibt sich jedoch, daß bestimmte Gebiete, die zu besonderen Schutzgebieten hätten erklärt werden müssen, wie insbesondere die Gemeindewiesen von Vouillé, Vix und Ille d'Elle, bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist von zwei Monaten zerstört waren.

46 Daraus ergibt sich, daß die Französische Republik nicht alle erforderlichen Maßnahmen zur Vermeidung der Beeinträchtigung einiger (nicht aber aller) Gebiete des Sumpfgebiets des Poitou, die zu besonderen Schutzgebieten hätten er-

klärt werden müssen, getroffen und somit gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 4 Absatz 4 Satz 1 der Vogelschutzrichtlinie verstoßen hat.

47 Folglich ist der Klage auch in diesem Punkt in dem in der vorstehenden Randnummer beschriebenen Umfang stattzugeben.

Zur Umwidmung einer Teilfläche des besonderen Schutzgebiets Marais poitevin intérieur

48 Die Kommission trägt vor, daß die französischen Behörden durch Dekret vom 19. Oktober 1993 das Autobahnprojekt Sainte Hermine-Oulmes genehmigt hätten. Dieses Projekt habe die französischen Behörden dazu veranlaßt, mit einer Entscheidung vom 19. April 1994, die der Kommission am 28. Juni 1994 mitgeteilt worden sei, eine Teilfläche des besonderen Schutzgebiets Marais poitevin intérieur in Form eines 300 Meter breiten Streifens entlang der geplanten Autobahndurchquerung des besonderen Schutzgebiets auf der Höhe von Auzay umzuwidmen.

49 Nach Auffassung der Kommission führt diese Umwidmung des besonderen Schutzgebiets nicht nur zu einer Verkleinerung der Fläche des Schutzgebiets, sondern auch zu einer Belästigung der Vögel im entsprechenden Sektor infolge der Bauarbeiten und der Abtrennung des östlich des Projekts in Richtung Fontenay-le-Comte gelegenen Teils des besonderen Schutzgebiets, der durch die Autobahn vollständig vom übrigen besonderen Schutzgebiet abgeschnitten würde.

50 Die Umwidmung stelle daher eine Verletzung der Verpflichtungen dar, die sich seinerzeit aus Artikel 4 Absatz 4 der Vogelschutzrichtlinie in der Auslegung des Gerichtshofes (Urteile vom 28. Februar 1991 in der Rechtssache C-57/89, Kommission/Deutschland, Slg. 1991, I-993, Randnrn. 20 bis 22, und vom

2. August 1993 in der Rechtssache Kommission/Spanien, Randnr. 35) ergeben hätten.

51 Die französische Regierung hält dem entgegen, daß die Autobahnstrecke Sainte Hermine-Oulmes nicht zu einer Umwidmung des besonderen Schutzgebiets Marais poitevin intérieur geführt habe. Die Erklärung dieses Gebiets zum besonderen Schutzgebiet sei im November 1993 erfolgt und liege damit zeitlich nach den Studien zur Ausarbeitung des Autobahnprojekts und nach dem Dekret, mit dem die für die Durchführung erforderlichen Arbeiten als gemeinnützig und eilbedürftig erklärt worden seien. Die letztlich gewählte Streckenführung habe alle Gebiete umgangen, die die französische Regierung zu besonderen Schutzgebieten zu erklären beabsichtigt habe.

52 Bei der Anzeige des besonderen Schutzgebiets Marais poitevin intérieur an die Kommission im November 1993 sei irrtümlich eine 300 Meter breite Zone in das Schutzgebiet miteinbezogen worden. Die französischen Behörden hätten diesen Irrtum nach seiner Entdeckung unverzüglich der Kommission mitgeteilt. Daher liege keine Umwidmung vor, sondern lediglich die Berichtigung eines Übermittlungsfehlers; das fragliche Gebiet sei nicht zur Erklärung zum besonderen Schutzgebiet bestimmt gewesen.

53 Ein Verstoß gegen Artikel 4 Absatz 4 der Vogelschutzrichtlinie durch die Umwidmung einer Teilfläche eines durch einen Rechtsakt zum besonderen Schutzgebiet erklärten Gebietes infolge der Verkleinerung der Fläche des Schutzgebiets kann nur dann vorliegen, wenn die betreffende Fläche zumindest zu dem besonderen Schutzgebiet gehört hat.

54 Es ist jedoch unbestritten, daß das Dekret, mit dem die Bauarbeiten für die Strecke Sainte Hermine-Oulmes als gemeinnützig und eilbedürftig erklärt und die entsprechende Anpassung der Bebauungspläne der betroffenen Gemeinden durchgeführt wurde, am 19. Oktober 1993 erlassen wurde, und daß ihm öffentliche Anhörungsverfahren und Untersuchungen, darunter eine Umweltverträglichkeitsprüfung nach der Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 175, S. 40), vorangegangen sind. Außerdem wird die

Behauptung der französischen Regierung, das besondere Schutzgebiet Marais poitevin intérieur sei im November 1993 eingerichtet worden, durch die mit Gründen versehene Stellungnahme der Kommission bestätigt.

55 Somit wurde der zum Autobahnbau bestimmte Grundstücksstreifen, wie die französische Regierung vorgetragen hat, bei der Anzeige des besonderen Schutzgebiets Marais poitevin intérieur an die Kommission irrtümlich als Teil des Schutzgebiets ausgewiesen; die im Schreiben vom 19. April 1994 enthaltene, an den Präfekten der Region Pays de la Loire gerichtete Erklärung des Umweltministers, daß „das Autobahngelände... als außerhalb des besonderen Schutzgebiets gelegen anzusehen ist", stellte keine Verkleinerung der Fläche des eingerichteten besonderen Schutzgebiets, sondern lediglich die Berichtigung eines Übermittlungsfehlers gegenüber der Kommission dar.

56 Folglich ist die Rüge eines Verstoßes gegen Artikel 4 Absatz 4 der Vogelschutzrichtlinie durch die Umwidmung einer Teilfläche des besonderen Schutzgebiets Marais poitevin intérieur infolge der Verkleinerung der Fläche des Schutzgebiets zurückzuweisen.

57 Nach alledem ist festzustellen, daß die Französische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 4 der Vogelschutzrichtlinie verstoßen hat, daß sie nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist eine ausreichend große Fläche im Sumpfgebiet des Poitou zum besonderen Schutzgebiet erklärt hat, daß sie keine Maßnahmen getroffen hat, um den im Sumpfgebiet des Poitou eingerichteten besonderen Schutzgebieten einen ausreichenden rechtlichen Schutzstatus zu verleihen, und daß sie keine geeigneten Maßnahmen getroffen hat, um die Beeinträchtigung der im Sumpfgebiet des Poitou zum besonderen Schutzgebiet erklärten Gebiete und eines Teils der Gebiete, die zu besonderen Schutzgebieten hätten erklärt werden müssen, zu vermeiden.

58 Im übrigen ist die Klage abzuweisen.

Kosten

59 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei zur Tragung der Kosten des Verfahrens zu verurteilen. Da die Französische Republik mit ihrem Vorbringen im wesentlichen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Französische Republik hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 4 der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten verstoßen, daß sie nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist eine ausreichend große Fläche im Sumpfgebiet des Poitou zum besonderen Schutzgebiet erklärt hat, daß sie keine Maßnahmen getroffen hat, um den im Sumpfgebiet des Poitou eingerichteten besonderen Schutzgebieten einen ausreichenden rechtlichen Schutzstatus zu verleihen, und daß sie keine geeigneten Maßnahmen getroffen hat, um die Beeinträchtigung der im Sumpfgebiet des Poitou zum besonderen Schutzgebiet erklärten Gebiete und eines Teils der Gebiete, die zu besonderen Schutzgebieten hätten erklärt werden müssen, zu vermeiden.**

2. **Im übrigen wird die Klage abgewiesen.**

3. **Die Französische Republik trägt die Kosten des Verfahrens.**

Sevón Gulmann Puissochet

Jann Wathelet

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 25. November 1999.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Fünften Kammer

D. A. O. Edward