SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PHILIPPE LÉGER
vom 7. März 2000 *

1. Der High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Vereinigtes Königreich) [1], legt dem Gerichtshof eine Frage zur Vorabentscheidung vor, die die Auslegung von Artikel 4 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 2 Absatz 3 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen [2] (im Folgenden: Habitatrichtlinie [3]) zum Gegenstand hat.

2. Diese Richtlinie soll ein zusammenhängendes europäisches ökologisches Netz schaffen, um die Wahrung, wenn nicht Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen im Gebiet der Mitgliedstaaten zu fördern [4]. Um dieses Ziel zu erreichen, sieht die Richtlinie insbesondere die Ausweisung besonderer Schutzgebiete vor [5], und zwar in einem Verfahren, das nach Artikel 4 der Habitatrichtlinie in drei Phasen gegliedert ist.

3. Der High Court bittet den Gerichtshof, den Umfang der Befugnisse der Mitgliedstaaten *während der ersten Phase des Verfahrens zur Bestimmung der besonderen Schutzgebiete* nach Artikel 4 Absatz 1 der Habitatrichtlinie zu präzisieren und, genauer gesagt, festzustellen, ob ein Mitgliedstaat verpflichtet oder auch nur berechtigt ist, den in Artikel 2 Absatz 3 der Richtlinie aufgeführten Anforderungen — insbesondere der Wirtschaft — Rechnung zu tragen, wenn er die Liste der Gebiete erstellt, die für die Auswahl als Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung in Betracht kommen.

I — Der einschlägige gemeinschaftsrechtliche Rahmen

4. Die auf der Grundlage der Artikel 130r und 130s EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 174 EG und 175 EG) erlassene Habitatrichtlinie geht auf folgende Feststellung zurück:

„Der Zustand der natürlichen Lebensräume im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten verschlechtert sich unaufhörlich. Die verschiedenen Arten wild lebender Tiere und Pflanzen sind in zunehmender Zahl ernstlich bedroht. Die bedrohten Lebensräume und Arten sind

* Originalsprache: Französisch.

1 — Im Folgenden: High Court.

2 — ABl. L 206, S. 7.

3 — Diese Richtlinie wird für gewöhnlich auch mit „Natura 2000" bezeichnet.

4 — Erste, dritte, vierte, fünfte und sechste Begründungserwägung.

5 — Sechste und siebte Begründungserwägung.

Teil des Naturerbes der Gemeinschaft, und die Bedrohung, der sie ausgesetzt sind, ist oft grenzüberschreitend; daher sind zu ihrer Erhaltung Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene erforderlich." [6]

5. Hauptziel der Habitatrichtlinie ist es, „die Erhaltung der biologischen Vielfalt zu fördern, wobei jedoch die wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und regionalen Anforderungen berücksichtigt werden sollen" [7], und zwar durch die Schaffung eines zusammenhängenden europäischen ökologischen Netzes nach einem genau festgelegten Zeitplan [8]. Mit dieser Formulierung weist der Gemeinschaftsgesetzgeber darauf hin, dass er dem Ziel einer „nachhaltigen Entwicklung" in Artikel 2 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 2 EG) und dem Grundsatz der „Einbeziehung" nach Artikel 130r Absatz 2 a. E. EG-Vertrag nachzukommen gedenkt [9]. Der Einbeziehungsgrundsatz ist jetzt in Artikel 6 EG (zuvor Artikel 3c EG-Vertrag) [10] enthalten, der ausdrücklich besagt, dass dieser Grundsatz „zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung" führen soll.

6. Artikel 1 der Habitatrichtlinie definiert die wichtigsten gebrauchten Begriffe.

7. Artikel 2 Absätze 2 und 3 nennt die Maßnahmen, die zu treffen sind, um das Ziel der Habitatrichtlinie zu erreichen. Diese Absätze sehen Folgendes vor:

„(2) Die aufgrund dieser Richtlinie getroffenen Maßnahmen zielen darauf ab, einen günstigen Erhaltungszustand der natürlichen Lebensräume und wild lebenden Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse zu bewahren oder wiederherzustellen.

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

8. Die Artikel 4 und 6 präzisieren den Inhalt der in Artikel 2 genannten Maßnahmen.

9. Zunächst sind nach Artikel 4 die besonderen Schutzgebiete zu bestimmen, und in einem zweiten Schritt ist nach Artikel 6 die Regelung zu erlassen, die für diese Gebiete gelten soll.

10. Das Verfahren zur Ausweisung der besonderen Schutzgebiete verläuft in drei Phasen.

6 — Vierte Begründungserwägung.

7 — Dritte Begründungserwägung.

8 — Sechste Begründungserwägung.

9 — Siehe dazu die Nrn. 54 und 57 dieser Schlussanträge.

10 — Eingefügt durch Artikel 2 Nummer 4 des Vertrages von Amsterdam und in Artikel 6 EG umnummeriert (ABl. 1997, C 340, S. 25).

11. Die erste Phase ist in Artikel 4 Absatz 1 der Habitatrichtlinie geregelt.

12. Nach Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 1 ist die erste Phase Aufgabe der Mitgliedstaaten. Sie besteht darin, auf der Grundlage der in Anhang III (Phase 1) genannten Kriterien eine *Liste* der Gebiete *aufzustellen*, in denen sich die in Anhang I genannten natürlichen Lebensräume befinden, und der Gebiete, in denen einheimische Arten des Anhangs II vorkommen. Im Einzelnen ist festgelegt, dass „[b]ei Tierarten, die große Lebensräume beanspruchen, ... diese Gebiete den Orten im natürlichen Verbreitungsgebiet dieser Arten [entsprechen], welche die für ihr Leben und ihre Fortpflanzung ausschlaggebenden physischen und biologischen Elemente aufweisen. Für im Wasser lebende Tierarten, die große Lebensräume beanspruchen, werden solche Gebiete nur vorgeschlagen, wenn sich ein Raum klar abgrenzen lässt, der die für das Leben und die Fortpflanzung dieser Art ausschlaggebenden physischen und biologischen Elemente aufweist."

13. Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Habitatrichtlinie bestimmt, dass die von den Mitgliedstaaten aufgestellte Liste „die Gebiete [aufführt], die die prioritären natürlichen Lebensraumtypen und Arten beherbergen" [11]. Unter „prioritär" sind die Arten und natürlichen Lebensräume zu verstehen, die vom Verschwinden bedroht sind und für deren Erhaltung der Gemeinschaft besondere Verantwortung zukommt [12]. Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 2 legt zudem fest, dass die Liste „der Kommission ... gleichzeitig mit [verschiedenen] Informationen über die einzelnen Gebiete zugeleitet" wird, und zwar „anhand eines von der Kommission ... ausgearbeiteten Formulars". Dieses Formular wurde am 18. Dezember 1996 beschlossen [13].

14. Die zweite Verfahrensphase ist in Artikel 4 Absätze 2 und 3 der Habitatrichtlinie geregelt.

15. Diese Phase gliedert sich wiederum in zwei Unterabschnitte. Zunächst soll es der Kommission ermöglicht werden, „auf der Grundlage der in Anhang III (Phase 2) festgelegten Kriterien ... [und] im Einvernehmen mit den Mitgliedstaaten aus den Listen der Mitgliedstaaten den *Entwurf einer Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung* [zu erstellen], in der die Gebiete mit einem oder mehreren prioritären natürlichen Lebensraumtyp(en) oder einer oder mehreren prioritären Art(en) ausgewiesen sind" [14].

16. Anschließend wird *„[d]ie Liste der Gebiete*, die als Gebiete *von gemeinschaftlicher Bedeutung* ausgewählt wurden und

11 — Anhang III, Phase 1, Abschnitt D.

12 — Artikel 1 Buchstaben d und h der Habitatrichtlinie. In den Anhängen I und II sind sie mit einem Sternchen gekennzeichnet.

13 — Entscheidung 97/266/EG der Kommission über das Formular für die Übermittlung von Informationen zu den im Rahmen von NATURA 2000 vorgeschlagenen Gebieten (ABl. 1997, L 107, S. 1, insbesondere S. 20, im Folgenden: Formular).

14 — Artikel 4 Absatz 2 Unterabsatz 1, Hervorhebung von mir.

in der die Gebiete mit einem oder mehreren prioritären natürlichen Lebensraumtyp(en) oder einer oder mehreren prioritären Art(en) ausgewiesen sind, ... *von der Kommission ... festgelegt*" [15]. In dem von der Kommission zu beachtenden Verfahren wird ein Ausschuss beteiligt [16], der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt und in dem ein Vertreter der Kommission den Vorsitz führt [17].

17. Die dritte Phase regelt Artikel 4 Absatz 4. Sie schließt das Verfahren zur Ausweisung der besonderen Schutzgebiete ab und fällt in die alleinige Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Artikel 4 Absatz 4 sieht vor, dass, wenn ein Gebiet als Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung ausgewählt und in die von der Kommission am Ende der zweiten Phase erstellte Liste aufgenommen worden ist, „der betreffende Mitgliedstaat dieses Gebiet ... als *besonderes Schutzgebiet* [ausweist]" [18].

18. Anhang III der Habitatrichtlinie legt die Kriterien fest, die die Mitgliedstaaten bei der Beurteilung der Gebiete anwenden, die in die am Ende der ersten Phase zu erstellende Liste aufzunehmen sind [19], sowie die Kriterien, die die Mitgliedstaaten und die Kommission zu berücksichtigen haben, wenn sie in der zweiten Phase die Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung auswählen [20].

19. Nach Artikel 6 haben die Mitgliedstaaten die Regelung für die Erhaltung und Verwaltung der besonderen Schutzgebiete festzulegen. Die entsprechenden Maßnahmen werden grundsätzlich nach Abschluss der dritten Verfahrensphase getroffen. Maßnahmen zur Verhinderung einer Verschlechterung der besonderen Schutzgebiete [21] sind jedoch nach der Richtlinie bereits vom Abschluss der zweiten Phase an zu treffen [22].

II — Sachverhalt und Verfahren

20. Die First Corporate Shipping Ltd. (im Folgenden: FCS) ist die gesetzlich errichtete Hafenbehörde für den Hafen von Bristol, der im Mündungsgebiet des Severn liegt; sie ist Eigentümerin zahlreicher Grundstücke im Hafengebiet. Seit dem Erwerb dieser Grundstücke investierte die FCS zusammen mit Partnern etwa 220 Millionen GBP Kapital in den Ausbau der Hafeneinrichtungen. Sie beschäftigt 495 fest angestellte Vollzeitmitarbeiter. Nach den Angaben des vorlegenden Gerichts wird die

15 — Artikel 4 Absatz 2 Unterabsatz 3, Hervorhebung von mir.

16 — Artikel 21 der Habitatrichtlinie.

17 — Artikel 20 der Habitatrichtlinie.

18 — Artikel 4 Absatz 4, Hervorhebung von mir.

19 — Zu den Auswahlkriterien gehören der „Repräsentativitätsgrad des in diesem Gebiet vorkommenden natürlichen Lebensraumtyps" (Anhang III, Phase 1, Abschnitt A, Buchstabe a), der „Erhaltungsgrad der Struktur und der Funktionen des betreffenden natürlichen Lebensraumtyps und [die] Wiederherstellungsmöglichkeit" des Gebietes (Anhang III, Phase 1, Abschnitt A, Buchstabe c) sowie der „Wert des Gebietes" (Anhang III, Phase 1, Abschnitt A, Buchstabe d).

20 — Zu den Auswahlkriterien gehören die „geographische Lage des Gebietes in Bezug auf die Zugwege von Arten des Anhangs II sowie [die] etwaige Zugehörigkeit zu einem zusammenhängenden Ökosystem beiderseits einer oder mehrerer Grenzen innerhalb der Gemeinschaft" (Anhang III, Phase 2, Abschnitt 2, Buchstabe b) und der „ökologische Wert" des Gebietes (Anhang III, Phase 2, Abschnitt 2, Buchstabe e).

21 — Beispielsweise müssen Pläne oder Projekte, die ein Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung erheblich beeinträchtigen können, auf ihre Auswirkungen auf dieses Gebiet hin überprüft werden (Artikel 6 Absatz 3 der Habitatrichtlinie).

22 — Artikel 4 Absatz 5.

Zahl der im Hafen Beschäftigten einschließlich der Arbeitnehmer der FCS auf 3 000 bis 5 000 geschätzt.

21. Der Minister für Umwelt, Verkehr und die Regionen (im Folgenden: Minister) bekundete seine Absicht, der Kommission der Europäischen Gemeinschaften das Mündungsgebiet des Severn nach Artikel 4 Absatz 1 der Habitatrichtlinie vorzuschlagen, da „[d]ie Gezeitenzonen dieses Gebietes ... bereits zum überwiegenden Teil als Schutzgebiet eingestuft [waren]“ [23], und zwar nach der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten [24].

22. Da nach der Auffassung der FCS die Entscheidung des Ministers sie in ihren Rechten als Grundstückseigentümerin beeinträchtigte, stellte sie beim High Court den Antrag, eine gerichtliche Überprüfung dieser Entscheidung zuzulassen.

23. Vor dem vorlegenden Gericht machte die FCS geltend, dass der Minister nach Artikel 2 Absatz 3 der Habitatrichtlinie verpflichtet sei, den Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur Rechnung zu tragen, wenn er darüber entscheide, welche Gebiete der Kommission nach Artikel 4 Absatz 1 dieser Richtlinie vorgeschlagen werden sollten.

24. Der Minister erwiderte, dass ein Mitgliedstaat angesichts der Ausführungen des Gerichtshofes im Urteil vom 11. Juli 1996 in der Rechtssache Royal Society for the Protection of Birds [25] nicht befugt sei, derartigen Anforderungen im Rahmen des Verfahrens nach Artikel 4 Absatz 1 der Habitatrichtlinie Rechnung zu tragen.

25. Der High Court bezweifelt die Stichhaltigkeit der vorgebrachten Argumente und ist der Auffassung, dass die Entscheidung des Rechtsstreits von der Auslegung des Artikels 4 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 2 Absatz 3 der Habitatrichtlinie abhänge. Er hat deshalb mit Beschluss vom 15. September 1998 das Verfahren ausgesetzt, bis der Gerichtshof im Wege der Vorabentscheidung über folgende Frage entschieden hat:

Kann oder muss ein Mitgliedstaat den in Artikel 2 Absatz 3 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen (ABl. 1992, L 206, S. 7) genannten Erwägungen, d. h. den Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie den regionalen und örtlichen Besonderheiten, Rechnung tragen, wenn er darüber entscheidet, welche Gebiete er der Kommission nach Artikel 4 Absatz 1 dieser Richtlinie vorschlagen soll, und/oder wenn er die Grenzen dieser Gebiete festlegt?

23 — Im Vorlagebeschluss heißt es wörtlich: „The majority of the intertidal part of this area have already been classified as a special protection area“ (Nr. 8).

24 — ABl. L 103, S. 1 (im Folgenden: Vogelrichtlinie).

25 — Rechtssache C-44/95 (Slg. 1996, I-3805, im Folgenden: Urteil Lappel Bank).

III — Beantwortung der Vorlagefrage

26. Die Frage des vorlegenden Gerichts zielt auf die Befugnisse der Mitgliedstaaten während der ersten Phase des Verfahrens zur Ausweisung und Abgrenzung der besonderen Schutzgebiete: Genauer gesagt möchte das Gericht wissen, ob ein Mitgliedstaat während der ersten in Artikel 4 Absatz 1 der Habitatrichtlinie geregelten Phase auf der Grundlage von Artikel 2 Absatz 3 der Richtlinie ein Gebiet von der Liste der Gebiete, die er der Kommission vorschlägt, ausnehmen kann oder muss, wenn dieses Gebiet zwar den in den Anhängen I und II aufgestellten Kriterien entspricht, dort aber für den betreffenden Staat oder die Region wichtige oder sehr wichtige wirtschaftliche oder soziale Interessen auf dem Spiel stehen.

27. Nach Auffassung der FCS ist Artikel 4 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 2 Absatz 3 der Habitatrichtlinie so auszulegen, dass er die Mitgliedstaaten verpflichte, wirtschaftliche, soziale und regionale Interessen zu berücksichtigen, wenn sie über Gebiete entschieden, die der Kommission als mögliche besondere Schutzgebiete vorgeschlagen werden sollten. In der ersten Phase des Verfahrens zur Ausweisung der besonderen Schutzgebiete dürfe daher ein Mitgliedstaat solche Gebiete nicht in die Liste der als besondere Schutzgebiete in Betracht kommenden Gebiete aufnehmen, in denen sich Einrichtungen wie der Hafen von Bristol befänden.

28. Die Kommission, der World Wide Fund for Nature UK (WWF), der Avon Wildlife Trust, die Regierung des Vereinigten Königreichs und die finnische Regierung treten dieser Ansicht entgegen. Die meisten von ihnen [26] stützen sich auf das bereits erwähnte Urteil Lappel Bank, um ihre Position zu untermauern.

29. In diesem Urteil hat der Gerichtshof ausgeführt, dass die Bestimmungen der Vogelrichtlinie so auszulegen sind, dass sie einen Mitgliedstaat ermächtigen, bestimmte wirtschaftliche Anforderungen zu berücksichtigen, wenn er Maßnahmen zur Erhaltung oder Verwaltung der Schutzgebiete trifft, nicht aber bei der Ausweisung und Abgrenzung dieser Gebiete [27].

30. Meiner Meinung nach lässt sich die Lösung, zu der der Gerichtshof im Urteil Lappel Bank gelangt ist, nicht auf den Rahmen der Habitatrichtlinie übertragen. Ich denke vielmehr, dass wirtschaftliche, soziale und kulturelle Erwägungen sowie solche, die regionale oder örtliche Besonderheiten betreffen, durchaus schon im Stadium der Ausweisung der besonderen Schutzgebiete berücksichtigt werden können [28] und dazu führen können, dass ein Gebiet, in dem natürliche Lebensraumtypen des Anhangs I oder einheimische Arten des Anhangs II vorkommen, nicht als besonderes Schutzgebiet ausgewiesen wird. Ich werde darauf noch näher eingehen [29].

26 — Mit Ausnahme der finnischen Regierung.

27 — Randnrn. 31 und 41.

28 — Sofern in dem entsprechenden Gebiet keine prioritären Arten oder Lebensraumtypen vorkommen (siehe dazu Nr. 47 dieser Schlussanträge).

29 — In den Nrn. 52 bis 58 dieser Schlussanträge.

31. Ich bin jedoch der Auffassung, dass während der ersten Phase des Verfahrens zur Ausweisung der besonderen Schutzgebiete derartige Erwägungen nicht dazu führen können, dass ein Gebiet, das natürliche Lebensraumtypen des Anhangs I oder einheimische Arten des Anhangs II aufweist, von der Liste der von den Mitgliedstaaten ausgewählten Gebiete ausgenommen wird. Deshalb schlage ich vor, die Frage des vorlegenden Gerichts zu verneinen.

32. Meiner Meinung nach besteht *die Rolle der Mitgliedstaaten während der ersten* in Artikel 4 Absatz 1 geregelten *Phase* nicht darin, eine endgültige Liste der besonderen Schutzgebiete aufzustellen, sondern lediglich darin,

— *eine umfassende Liste der Gebiete zu erstellen*, in denen im Hoheitsgebiet des jeweiligen Mitgliedstaats natürliche Lebensraumtypen des Anhangs I und einheimische Arten des Anhangs II vorkommen, und

— der Kommission alle nützlichen wissenschaftlichen, ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen *Informationen* über die aufgenommenen Gebiete *zu liefern*.

33. Die von mir vorgeschlagene Auslegung ergibt sich *bereits* klar aus dem Wortlaut des Artikels 4 Absatz 1 der Habitatrichtlinie.

34. Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 1 bestimmt ausdrücklich, dass „jeder Mitgliedstaat eine Liste von Gebieten [vorlegt], in der die in diesen Gebieten vorkommenden natürlichen Lebensraumtypen des Anhangs I und einheimische Arten des Anhangs II aufgeführt sind", wobei Gebiete mit prioritären Lebensraumtypen und Arten kenntlich zu machen sind [30].

35. Zudem sieht Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 2 vor, dass „diese Liste gleichzeitig mit den Informationen ... zugeleitet [wird, die] ... eine kartographische Darstellung des Gebietes, seine Bezeichnung, seine geographische Lage, seine Größe sowie die Daten ... [umfassen, und zwar] anhand eines von der Kommission ... ausgearbeiteten Formulars ..."

36. Gemäß den Bestimmungen dieses Formulars [31] müssen die Mitgliedstaaten dieser Liste wissenschaftliche, ökologische [32], geographische [33], aber auch wirtschaftliche und soziale Informationen beifügen.

30 — Anhang III, Phase 1, Abschnitt D.

31 — Siehe dazu Nr. 13 dieser Schlussanträge.

32 — Wie die Klassifizierung der Tierpopulationen nach den ornithologischen Kriterien des Anhangs I der Vogelrichtlinie, aber auch Angaben zu den von diesem Anhang nicht erfassten Zugvogelarten, die sich regelmäßig in dem Gebiet aufhalten, die Klassifizierung der in Anhang II der Habitatrichtlinie genannten Säugetiere, Amphibien und Reptilien, Fische, Wirbellosen und Pflanzen sowie Angaben zu anderen wichtigen Tier- und Pflanzenarten, die in diesem Anhang nicht aufgeführt sind.

33 — Wie Angaben zur Lage des Gebietes und eine Karte des Gebietes.

37. So sollen die Mitgliedstaaten Informationen über „*Einflüsse und Tätigkeiten* im Gebiet und in dessen Umgebung“ [34] mitteilen, worunter „alle Tätigkeiten des Menschen und natürliche Vorgänge verstanden [werden], die auf die Erhaltung und Bewirtschaftung des — in Anhang E aufgeführten — Gebiets einen positiven oder negativen Einfluss haben können“ [35]. Zu diesem Zweck haben die Mitgliedstaaten Angaben zu Tätigkeiten in bestimmten Bereichen zu machen: Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Jagd und Entnahme von Arten, Abbau von Rohstoffen (Ausgrabungen), Siedlung, Industrie und vergleichbare Aktivitäten, Infrastruktur (vor allem bezüglich Hafenanlagen [36] und Schifffahrt [37]).

38. Die von mir vorgeschlagene Auslegung wird augenscheinlich auch von Anhang III, Phase 1, gestützt. Zu den Kriterien, die die Mitgliedstaaten zu berücksichtigen haben, gehören unbestreitbar wissenschaftliche, ökologische und geographische Faktoren [38]. Daneben haben die Mitgliedstaaten aber auch eine Gesamtbeurteilung des „Wertes des Gebietes“ [39] vorzunehmen und nicht nur — wie dies in Anhang III, Phase 2, vorgesehen ist [40] — seines „ökologischen Wertes“.

34 — Siehe dazu das Formular (a. a. O., S. 37, Nr. 6.1., Hervorhebung von mir).

35 — A. a. O., Absatz 1.

36 — Siehe dazu das Formular (Anlage E, Kennziffer 504).

37 — A. a. O., Kennziffer 520.

38 — Abschnitt A Buchstabe a und Abschnitt B Buchstabe a.

39 — Abschnitt A Buchstabe d und Abschnitt B Buchstabe d.

40 — Buchstabe e.

39. Da nicht angegeben ist, dass sich die Beurteilung des Gebietes auf seinen ökologischen Wert bezieht, lässt sich meiner Meinung nach vernünftigerweise die Auffassung vertreten, dass der Kommission in der ersten Phase der Ausweisung der besonderen Schutzgebiete möglichst vollständige Informationen u. a. in Bezug auf die Tätigkeiten zuzuleiten sind, wozu unbestreitbar auch wirtschaftliche Daten gehören.

40. Aus dem Wortlaut des Artikels 4 Absatz 1 der Habitatrichtlinie ergibt sich auch, dass während dieser ersten Etappe der *Ermessensspielraum* der Mitgliedstaaten in Bezug auf die der Kommission vorzuschlagenden Gebiete sehr begrenzt ist.

41. Gemäß Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Habitatrichtlinie darf ein Mitgliedstaat nämlich nur solche Gebiete von dem Verzeichnis der Gebiete, die der Kommission mitzuteilen sind, ausnehmen, in denen keiner der in Anhang I aufgeführten natürlichen Lebensraumtypen und keine der in Anhang II genannten einheimischen Arten vorkommen, oder solche Gebiete, innerhalb deren sich die Zonen, die die für das Leben und die Fortpflanzung der geschützten Tier- oder Pflanzenarten ausschlaggebenden physischen oder biologischen Elemente aufweisen, nicht klar abgrenzen lassen.

42. Für diese Auslegung spricht *auch* das Ziel der den Mitgliedstaaten während dieser ersten Phase obliegenden Aufgabe.

43. Das Ziel des Artikels 4 Absatz 1 ist in Artikel 4 Absatz 2 der Habitatrichtlinie und im Abschnitt „Einleitung" des genannten Formulars angegeben.

44. Nach Artikel 4 Absatz 2 Unterabsatz 1 „erstellt die Kommission jeweils im Einvernehmen mit den Mitgliedstaaten *aus* den Listen der Mitgliedstaaten den *Entwurf* einer Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung" [41]. Zudem bestimmt Artikel 4 Absatz 2 Unterabsatz 3, dass die Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung erst am Ende der zweiten Phase von der Kommission endgültig festgelegt wird, und zwar in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten nach einem speziellen Verfahren.

45. Das bereits genannte Formular enthält auch den ausdrücklichen Hinweis darauf, dass der Datenbogen „zunächst als Quelle für Informationen [dient], die benötigt werden, um ... Gebiete zu bestimmen, die als Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung *in Frage kommen*" [42].

46. Daraus ist der Schluss zu ziehen, dass das in Artikel 4 Absatz 1 geregelte Verfahren nur der Vorbereitung der endgültigen Entscheidung über die Bestimmung und Abgrenzung der besonderen Schutzgebiete dient und eine vollständige Übersicht über das entsprechende Gebiet liefern soll.

47. Die von den Mitgliedstaaten in der ersten Phase als prioritär erkannten Gebiete werden allerdings in der zweiten Phase *automatisch* als Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung angesehen und sind demzufolge in der dritten Phase des Verfahrens als besondere Schutzgebiete auszuweisen [43]. Mir ist nicht bekannt, ob die Gebiete, um die es im Ausgangsverfahren geht, hierzu gehören. Es ist Aufgabe des vorlegenden Gerichts, dies zu überprüfen. Wenn es sich um prioritäre Gebiete handelt, weil sie prioritäre natürliche Lebensraumtypen oder Arten beherbergen, dann kann der Mitgliedstaat die in Artikel 2 Absatz 3 genannten Anforderungen nicht heranziehen, um ein Gebiet, in dem diese Lebensraumtypen oder Arten vorkommen, von der Liste der besonderen Schutzgebiete auszunehmen [44].

48. Aus den obigen Ausführungen ergibt sich, dass Artikel 4 Absatz 1 der Habitatrichtlinie es der Kommission und den Mitgliedstaaten ermöglichen soll, im Laufe der zweiten Phase des Verfahrens zur Ausweisung der besonderen Schutzgebiete die Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung auszuwählen [45] und anschließend am Ende der zweiten Phase [46] die Liste der Gebiete festzulegen, die von den Mitgliedstaaten als

41 — Hervorhebung von mir.

42 — Einleitung (Absatz 2, S. 21, Hervorhebung von mir).

43 — Anhang III, Phase 2, Abschnitt 1: „Alle von den Mitgliedstaaten in Phase I ermittelten Gebiete, die prioritäre natürliche Lebensraumtypen bzw. Arten beherbergen, werden als Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung betrachtet."

44 — Da die Gebiete, die in der ersten Phase als Gebiete aufgelistet werden, die prioritäre natürliche Lebensräume oder prioritäre einheimische Arten beherbergen, automatisch als Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung angesehen werden (Anhang III, Phase 2, Abschnitt 1) und meine Untersuchung ergibt, dass in der ersten Phase wirtschaftliche Überlegungen nicht als Begründung dafür dienen können, dass ein Gebiet, das nicht prioritäre natürliche Lebensräume und nicht prioritäre einheimische Arten im Sinne der Anhänge I und II beherbergt, von der der Kommission zu übermittelnden Liste ausgenommen wird, gilt diese Schlussfolgerung erst recht, wenn diese Gebiete prioritäre natürliche Lebensräume oder prioritäre einheimische Arten beherbergen.

45 — Artikel 4 Absätze 2 und 3.

46 — Artikel 4 Absatz 4.

besondere Schutzgebiete auszuweisen sind, ohne dass wirtschaftliche oder soziale Gesichtspunkte Einfluss darauf hätten, ob ein Gebiet in dieser Liste enthalten ist oder nicht.

49. Damit die Mitgliedstaaten und die Kommission im Laufe der zweiten Phase die betroffenen Interessen möglichst zutreffend beurteilen können, ist es *schließlich* unerlässlich, dass die Mitgliedstaaten in der ersten Phase keine Gebiete „ausschließen", sondern alle Gebiete, die den Kriterien des Anhangs III entsprechen bzw. Lebensräume und Arten der Anhänge I und II beherbergen, so vollständig, objektiv und deskriptiv wie möglich verzeichnen.

50. Meiner Auffassung nach ist Artikel 4 Absatz 1 der Habitatrichtlinie daher so auszulegen, dass er es den Mitgliedstaaten verbietet, während der ersten Phase solche Gebiete, die den oben aufgeführten Kriterien entsprechen, nicht als mögliche Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung aufzulisten, wenn dort — so wie im Mündungsgebiet des Severn — wichtige wirtschaftliche und soziale Interessen auf dem Spiel stehen.

51. Dagegen sei der Vollständigkeit halber erwähnt, dass es meiner Meinung nach nicht ausgeschlossen ist, dass während der zweiten Phase, also während der Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission über die Auswahl der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung, wirtschaftliche und soziale Anforderungen dazu führen können, dass ein Gebiet, in dem natürliche Lebensraumtypen des Anhangs I oder einheimische Arten des Anhangs II vorkommen, nicht als Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung ausgewählt wird und demnach auch nicht als besonderes Schutzgebiet ausgewiesen wird [47].

52. Wie nämlich die FCS zu bedenken gibt, ist Artikel 2 Absatz 3 allgemein formuliert und schließt es nicht aus, wirtschaftliche, soziale und regionale Anforderungen bei Maßnahmen zur Ausweisung und Abgrenzung der besonderen Schutzgebiete zu berücksichtigen [48].

53. Zudem besagt die dritte Begründungserwägung der Habitatrichtlinie ausdrücklich, dass das Ziel dieser Richtlinie, nämlich „die Erhaltung der biologische Vielfalt zu fördern, wobei jedoch die wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und regionalen Anforderungen berücksichtigt werden sollen, ... einen Beitrag zu dem allgemeinen Ziel einer *nachhaltigen Entwicklung* [leistet]" [49].

54. Der Begriff „nachhaltige Entwicklung" (im Folgenden auch „dauerhafte" Entwicklung) bedeutet nicht, dass Umweltbelangen unbedingt und systematisch der

47 — Sofern das entsprechende Gebiet nach den Erkenntnissen des Mitgliedstaats keine prioritären Arten oder Lebensraumtypen beherbergt, siehe oben.

48 — Im Gegensatz zu den Bestimmungen der Vogelrichtlinie (siehe dazu Randnrn. 23 bis 25 des Urteils Lappel Bank).

49 — Hervorhebung von mir. Dieses Ziel wird aufgenommen in Absatz 3 Punkt 2 der Einleitung des Formulars, in dem es heißt, dass es zu den Hauptzielen gehört, „Informationen für andere Entscheidungen der Kommission [bereitzustellen], damit diese sicherstellen kann, dass das Natura-2000-Netz bei sonstigen Aktivitäten der Kommission, insbesondere in der Regional-, Agrar,- Energie-, Verkehrs- und Fremdenverkehrspolitik, in vollem Umfang berücksichtigt wird".

Vorrang vor Belangen zu geben ist, die im Rahmen anderer von der Gemeinschaft nach Artikel 3 EG-Vertrag (nach Änderung jetzt Artikel 3 EG) verfolgten Politiken geschützt werden. Er betont vielmehr den notwendigen Ausgleich zwischen verschiedenen Interessen, die zuweilen gegensätzlich sind, aber miteinander in Einklang gebracht werden müssen.

55. Dieser Begriff geht zurück auf eine am 24. März 1972 vorgelegte Mitteilung der Kommission an den Rat über ein Umweltschutzprogramm der Europäischen Gemeinschaften [50], in dem die Kommission ausführte, dass die Vorschläge, die sie am 22. Juli 1971 zur Politik der Gemeinschaft auf diesem Gebiet unterbreitet hatte [51], nunmehr nach dem Grundsatz der „Einbeziehung" umgesetzt werden müssten: „Die Durchführung dieser Vorschläge darf keine neue, getrennte kommunitäre Politik darstellen. Es sind vielmehr die Gesamtheit der kommunitären Maßnahmen zum Zweck der harmonischen Entwicklung der Wirtschaftstätigkeit über in der Gemeinschaft, der beschleunigte Anstieg des Lebensstandards und die enger gewordenen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten nach Artikel 2 des EWG-Vertrags, bei denen in Zukunft der Umweltschutz und seine Forderungen in Betracht gezogen werden müssen." [52]

56. Dieser Begriff der „nachhaltigen Entwicklung", der einen der Grundbegriffe des Umweltschutzrechts darstellt, wurde 1987 im Brundtland-Bericht [53] aufgegriffen und definiert. In diesem Bericht heißt es: „Dauerhafte Entwicklung ist Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegewart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können." [54] Die verschiedenen Politiken dürfen demnach „zumindest ... die natürlichen Systeme nicht gefährden, die das Leben auf der Erde erhalten: die Atmosphäre, das Wasser, den Boden und die Lebewesen" [55]. Der Bericht unterstreicht die Notwendigkeit, Entwicklung und Umwelt nicht als Gegensätze zu betrachten, sondern sie in aufeinander abgestimmter Weise fortzuentwickeln.

57. Um diese verschiedenen Interessen im Hinblick auf eine „nachhaltige Entwicklung" auszugleichen, hat der Vertrag über die Europäische Union in Artikel 130r Absatz 2 a. E. den so genannten *Grundsatz der „Einbeziehung"* eingeführt. Dieser Grundsatz verpflichtet den Gemeinschaftsgesetzgeber, bei der Festlegung und Durchführung anderer Politiken und Aktionen den Erfordernissen des Umweltschutzes Genüge zu tun. Die Einbeziehung der Belange des Umweltschutzes stellt seitdem die Grundlage der Strategie für eine nachhaltige Entwicklung dar, die sowohl im Vertrag über die Europäische Union als auch im fünften Programm „Umwelt" mit dem Titel „Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung" [56] verankert ist. Das fünfte Programm stellt im Übrigen ausdrücklich klar, dass diese Strategie nur Erfolg haben kann, wenn die fünf Schlüs-

50 — ABl. C 52, S. 1.

51 — Dok. SEK (71) 2616 endg.

52 — Mitteilung (Einleitung, Absatz 8).

53 — Benannt nach der Präsidentin der Kommission für Umwelt und Entwicklung, die durch die 38. Generalversammlung der Vereinten Nationen berufen und insbesondere damit beauftragt wurde, die Grundfragen der Umwelt und der Entwicklung zu untersuchen.

54 — S. 51.

55 — S. 53.

56 — ABl. 1993, C 138, S. 5.

selbranchen der Wirtschaft — Industrie, Energie, Verkehr, Landwirtschaft und Tourismus — dazu voll und ganz beitragen. Man hofft, so die schädlichen Tendenzen und Praktiken dieser Branchen zu ändern.

58. Es scheint daher, dass die Kommission und die Mitgliedstaaten in der zweiten Phase des Verfahrens zur Ausweisung der besonderen Schutzgebiete so vorzugehen haben, dass sie unter Beachtung des Zieles einer „nachhaltigen Entwicklung" und des Grundsatzes der „Einbeziehung" prüfen müssen, ob die Beibehaltung der Tätigkeiten in einem betroffenen Gebiet mit dem Ziel vereinbar ist, natürliche Lebensräume und wild lebende Tiere und Pflanzen zu erhalten oder gar wiederherzustellen bzw. wiederanzusiedeln, und daraus dann die nötigen Konsequenzen in Bezug auf die Schaffung eines besonderen Schutzgebietes zu ziehen haben.

Ergebnis

59. Ich schlage daher vor, die Vorlagefrage wie folgt zu beantworten:

Artikel 2 Absatz 3 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen ist dahin gehend auszulegen, dass er es einem Mitgliedstaat nicht erlaubt, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Erwägungen oder regionalen und örtlichen Besonderheiten Rechnung zu tragen, wenn er darüber entscheidet, welche Gebiete der Kommission nach Artikel 4 Absatz 1 dieser Richtlinie vorgeschlagen werden sollen oder wie diese Gebiete abgegrenzt werden sollen.