SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS NIAL FENNELLY

vom 23. Oktober 1997 *

1. Die Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen [1] (im folgenden: Richtlinie) wurde der Bundesrepublik Deutschland am 5. Juni 1992 bekanntgegeben. Artikel 23 Absatz 1 der Richtlinie bestimmt: „Die Mitgliedstaaten erlassen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften, um der Richtlinie binnen zwei Jahren nach ihrer Bekanntgabe nachzukommen. Sie setzen die Kommission unverzüglich davon in Kenntnis." Diese Frist ist somit für Deutschland am 5. Juni 1994 abgelaufen.

2. Nachdem die Kommission keinen Hinweis auf eine Umsetzung der Richtlinie in das deutsche Recht erhalten hatte, eröffnete sie mit Mahnschreiben vom 9. August 1994 das Vorverfahren des in Artikel 169 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag) festgelegten Verfahrens. Die Bundesregierung bestritt in ihrer Antwort vom 6. Oktober 1994 die Vorwürfe nicht. Am 28. November 1995 gab die Kommission eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, wonach Deutschland dadurch gegen seine Verpflichtungen aus der Richtlinie verstoßen habe, daß es nicht die erforderlichen Maßnahmen ergriffen habe, und setzte Deutschland eine zweimonatige Frist, um der Stellungnahme nachzukommen. Das vorliegende Verfahren wurde gemäß Artikel 169 EG-Vertrag durch Einreichung einer Klageschrift eingeleitet, die am 24. Februar 1997 in das Register des Gerichtshofes eingetragen wurde.

3. Die Kommission führt in ihrer Klageschrift aus, daß nach den ihr zur Verfügung stehenden Informationen nicht alle zur Umsetzung der Richtlinie notwendigen Maßnahmen getroffen oder ihr jedenfalls nicht mitgeteilt worden seien und daß die Beklagte auf die mit Gründen versehene Stellungnahme weder geantwortet habe noch ihr nachgekommen sei. Deshalb beantragt die Kommission, festzustellen, daß Deutschland gegen seine Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag, insbesondere aus Artikel 189 Absatz 3 sowie Artikel 5 Absatz 1, verstoßen habe.

4. In ihrer Klagebeantwortung bestreitet die Bundesregierung nicht, daß sie nicht alle erforderlichen Maßnahmen erlassen habe, um ihren Verpflichtungen aus der Richtlinie nachzukommen. Sie weist ergänzend darauf hin, daß die Richtlinie von den zuständigen Behörden unmittelbar angewendet werde und daß die geltenden innerstaatlichen Vorschriften im Einklang mit der Richtlinie ausgelegt würden. Außerdem habe sie dem Bundestag den Entwurf eines Gesetzes zur Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes vorgelegt; das Gesetzgebungsverfahren

* Originalsprache: Englisch.

1 — ABl. L 206, S. 7.

werde voraussichtlich im Herbst 1997 abgeschlossen.

5. In der ersten Begründungserwägung der Richtlinie wird festgestellt, daß „Erhaltung, Schutz und Verbesserung der Qualität der Umwelt wesentliches Ziel der Gemeinschaft und von allgemeinem Interesse [sind]; hierzu zählt auch der Schutz der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen". In der vierten Begründungserwägung wird ausgeführt: „Die bedrohten Lebensräume und Arten sind Teil des Naturerbes der Gemeinschaft, und die Bedrohung, der sie ausgesetzt sind, ist oft grenzübergreifend; daher sind zu ihrer Erhaltung Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene erforderlich." Diese Richtlinie steht in engem Zusammenhang mit der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten [2] (im folgenden: Vogelrichtlinie) [3]. Die Definition der Verpflichtung zur Umsetzung der Vogelrichtlinie, die der Gerichtshof in seinen ersten Entscheidungen auf diesem Gebiet aufgestellt hat, gilt meines Erachtens sinngemäß auch für die Verpflichtung zur Umsetzung der vorliegenden Richtlinie. In der Rechtssache Kommission/Belgien hat der Gerichtshof z. B. ausgeführt: „Zur Umsetzung der Richtlinie in innerstaatliches Recht ist zu bemerken, daß die Richtlinie nicht notwendigerweise eine förmliche und wörtliche Übernahme ihrer Bestimmungen in eine ausdrückliche, besondere Rechtsvorschrift erfordert und daß ihr durch einen allgemeinen rechtlichen Kontext Genüge getan werden kann, wenn dieser tatsächlich die vollständige Anwendung der Richtlinie hinreichend klar und bestimmt gewährleistet." [4] Er hat diese allgemeine Feststellung mit dem für den vorliegenden Rechtsstreit besonders wichtigen Vorbehalt versehen, daß der „Genauigkeit der Umsetzung ... besondere Bedeutung ... in einem Fall wie dem vorliegenden [zukommt], in dem die Verwaltung des gemeinsamen Erbes den Mitgliedstaaten für ihr jeweiliges Hoheitsgebiet anvertraut ist" [5].

6. Die Bundesregierung hat ausdrücklich eingeräumt, nicht alle zur Umsetzung der Richtlinie notwendigen Maßnahmen ergriffen zu haben; sie hat nicht behauptet, daß die Einhaltung der Richtlinie durch die von der Verwaltung ergriffenen Maßnahmen oder die Auslegung der einschlägigen innerstaatlichen Vorschriften gewährleistet sei, und nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes kann auch „eine bloße Verwaltungspraxis, die die Verwaltung naturgemäß beliebig ändern kann und die nur unzureichend bekannt ist, ... nicht als eine rechtswirksame Erfüllung der Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag angesehen werden" [6]. Unter diesen Umständen bin ich der Auffassung, daß den Klageanträgen der Kommission sowohl in der Sache als auch in bezug auf die Kosten stattgegeben werden sollte.

2 — ABl. L 103, S. 1.

3 — Vgl. Nr. 70 meiner Schlußanträge in der Rechtssache C-44/95 (Royal Society for the Protection of Birds, Slg. 1996, I-3805, 3832 und 3833).

4 — Rechtssache 247/85 (Slg. 1987, 3029, Randnr. 9).

5 — Ebenda.

6 — Rechtssache C-334/94 (Kommission/Frankreich, Slg. 1996, I-1307, Randnr. 30).

Schlußfolgerung

7. In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen schlage ich dem Gerichtshof vor,

1. festzustellen, daß die Bundesrepublik Deutschland dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag verstoßen hat, daß sie nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist alle Maßnahmen erlassen hat, um der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen nachzukommen;

2. der Bundesrepublik Deutschland die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.