SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN JULIANE KOKOTT vom 20. Januar 2011 [1]

I — Einführung

1. Seit 1994 gelten die Artenschutzbestimmungen 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). Gleichwohl befinden sich viele dieser Arten nicht in einem günstigen Erhaltungszustand. [3]

2. Für die Vorkommen des Feldhamsters (*Cricetus cricetus*) in Frankreich, in der Umgebung von Straßburg, ist sogar eine erhebliche Verschlechterung des Erhaltungszustands festzustellen. [4] Beim Sekretariat des Übereinkommens über die Erhaltung der europäischen wild lebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume [5] ging aufgrund dieser Entwicklung die Beschwerde einer Nichtregierungsorganisation ein, die gegenwärtig untersucht wird. [6]

3. Auch die Kommission nimmt den Rückgang zum Anlass, die französische Umsetzung der Habitatrichtlinie für den Feldhamster zu beanstanden. Sie vertritt die Auffassung, die französischen Maßnahmen seien unzureichend, um den Bestand dieser Vorkommen für die Zukunft zu sichern. Die Schwierigkeit des vorliegenden Falles liegt darin, dass die maßgebliche Bestimmung, Art. 12 der Habitatrichtlinie, keine generelle Verpflichtung enthält, einen günstigen Erhaltungszustand der geschützten Arten zu gewährleisten, sondern nur die Einführung bestimmter Verbote verlangt.

4. Welche Anforderungen auf dieser Basis an den Schutz des Feldhamsters zu stellen sind, muss zwar aufgrund der spezifischen

1 — Originalsprache: Deutsch.

2 — ABl. L 206, S. 7; maßgeblich ist die durch Richtlinie 2006/105/EG des Rates vom 20. November 2006 zur Anpassung der Richtlinien 73/239/EWG, 74/557/EWG und 2002/83/EG im Bereich Umwelt anlässlich des Beitritts Bulgariens und Rumäniens (ABl. 2006 L 363, S. 368) geänderte Fassung der Habitatrichtlinie.

3 — Vgl. den zusammenfassenden Bericht der Kommission nach Art. 17 der Habitatrichtlinie, KOM(2009) 358 final, und die zugehörige Website http://biodiversity.eionet.europa.eu/article17.

4 — Der Erhaltungszustand der Art ist allerdings auch in Deutschland ungünstig, siehe die Drucksache 14/6976 des Landtages von Baden-Württemberg, S. 3 ff.

5 — Aufgelegt am 19. September 1979 in Bern, ETS Nr. 104, ABl. 1982, L 38, S. 3.

6 — Siehe zuletzt die Arbeitsunterlage für die 30. Sitzung des ständigen Ausschusses am 6. – 9. Dezember 2010, *Summary of case files and complaints*, T-PVS(2010)02revE, vom 15. Oktober 2010, S. 6.

Bedürfnisse des Feldhamsters geprüft werden, doch im Prinzip stellen sich ähnliche Fragen auch bei vielen anderen Arten, für die die Habitatrichtlinie ein strenges Schutzsystem vorsieht: etwa bestimmte Fledermausarten oder die Wildkatze (*Felis silvestris*).

II — Rechtlicher Rahmen

A — *Das Übereinkommen von Bern*

5. Die Union ist Vertragspartei des Übereinkommens über die Erhaltung der europäischen wild lebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume, das am 19. November 1979 in Bern zur Unterschrift aufgelegt wurde (nachfolgend: Übereinkommen von Bern). [7]

6. Art. 4 Abs. 1 des Übereinkommens verpflichtet zum Schutz von Lebensräumen:

„(1) Jede Vertragspartei ergreift die geeigneten und erforderlichen gesetzgeberischen und Verwaltungsmaßnahmen, um die Erhaltung der Lebensräume wild lebender Pflanzen- und Tierarten, insbesondere der in den Anhängen I und II genannten Arten, sowie die Erhaltung gefährdeter natürlicher Lebensräume sicherzustellen.

(2) Die Vertragsparteien berücksichtigen bei ihrer Planungs- und Entwicklungspolitik die Erfordernisse der Erhaltung der nach Absatz 1 geschützten Gebiete, um jede Beeinträchtigung dieser Gebiete zu vermeiden oder so gering wie möglich zu halten.

(3) Die Vertragsparteien verpflichten sich, besondere Aufmerksamkeit dem Schutz derjenigen Gebiete zuzuwenden, die für die in den Anhängen II und III aufgeführten wandernden Arten von Bedeutung sind und die als Überwinterungs-, Sammel-, Futter-, Brut- oder Mauserplätze im Verhältnis zu den Wanderrouten günstig gelegen sind.

(4) Die Vertragsparteien verpflichten sich, ihre Bemühungen um den Schutz der in diesem Artikel bezeichneten natürlichen Lebensräume, wenn diese in Grenzgebieten liegen, soweit erforderlich zu koordinieren."

7 — Beschluss des Rates vom 3. Dezember 1981 über den Abschluss des Übereinkommens zur Erhaltung der europäischen frei lebenden Tiere und wild wachsenden Pflanzen und ihrer natürlichen Lebensräume, ABl 1982 L 38, S. 1. Das Übereinkommen ist im ABl. 1982, L 38, S. 3, abgedruckt.

7. Daneben enthält Art. 6 des Übereinkommens Bestimmungen zum Artenschutz:

„Jede Vertragspartei ergreift die geeigneten und erforderlichen gesetzgeberischen und Verwaltungsmaßnahmen, um den besonderen Schutz der in Anhang II aufgeführten wild lebenden Tierarten sicherzustellen. In Bezug auf diese Arten ist insbesondere zu verbieten

a) jede Form des absichtlichen Fangens, des Haltens und des absichtlichen Tötens;

b) das mutwillige Beschädigen oder Zerstören von Brut- oder Raststätten;

c) das mutwillige Beunruhigen wild lebender Tiere, vor allem während der Zeit des Brütens, der Aufzucht der Jungen und des Überwinterns, soweit dieses Beunruhigung in Bezug auf die Ziele dieses Übereinkommens von Bedeutung ist;

d) das mutwillige Zerstören oder absichtliche Entnehmen von Eiern aus der Natur oder der Besitz dieser Eier, auch wenn sie leer sind;

e) der Besitz von oder der innerstaatliche Handel mit lebenden oder toten Tieren einschließlich ausgestopfter Tiere und ohne Weiteres erkennbarer Teile dieser Tiere oder ohne Weiteres erkennbarer Erzeugnisse aus diesen Tieren, soweit dies zur Wirksamkeit dieses Artikels beiträgt."

8. Anhang II des Übereinkommens nennt insbesondere den Feldhamster.

9. Am 27. November 2008 nahm der Ständige Ausschuss des Übereinkommens die Empfehlung Nr. 136 an, wonach Vertragsparteien mit kleinen oder zurückgehenden Hamsterpopulationen nationale Aktionspläne auf Basis eines europäischen Aktionsplans [8] entwickeln und umsetzen sollten.

B — *Die Habitatrichtlinie*

10. Die Habitatrichtlinie dient gemeinsam mit der Vogelschutzrichtlinie [9] der Umsetzung

8 — Draft European Action Plan for the conservation of the Common hamster (Cricetus cricetus, L. 1758) vom 15. September 2008, Dokument T-PVS/Inf (2008) 9.

9 — Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten, ABl. L 103, S. 1. Konsolidiert durch die Richtlinie 2009/147/EG vom 30. November 2009, ABl. 2010, L 20, S. 70).

des Übereinkommens von Bern.[10] Von den Begriffsbestimmungen des Art. 1 der Habitatrichtlinie ist insbesondere die Definition des Erhaltungszustands einer Art von Interesse:

„Im Sinne dieser Richtlinie bedeutet:

…

i) ‚Erhaltungszustand einer Art': die Gesamtheit der Einflüsse, die sich langfristig auf die Verbreitung und die Größe der Populationen der betreffenden Arten in dem in Art. 2 bezeichneten Gebiet auswirken können.

Der Erhaltungszustand wird als ‚günstig' betrachtet, wenn

— aufgrund der Daten über die Populationsdynamik der Art anzunehmen ist, dass diese Art ein lebensfähiges Element des natürlichen Lebensraumes, dem sie angehört, bildet und langfristig weiterhin bilden wird, und

— das natürliche Verbreitungsgebiet dieser Art weder abnimmt noch in absehbarer Zeit vermutlich abnehmen wird und

— ein genügend großer Lebensraum vorhanden ist und wahrscheinlich weiterhin vorhanden sein wird, um langfristig ein Überleben der Populationen dieser Art zu sichern.

…"

11. Art. 2 der Habitatrichtlinie enthält die grundsätzlichen Ziele der Habitatrichtlinie:

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

(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.

10 — Bericht über das Übereinkommen zur Erhaltung der europäischen wild lebenden Pflanzen und Tiere (1997–1998) (Artikel 9 Absatz 2) (vorgelegt von der Europäischen Kommission), SEK(2001) 515 endg. Vgl. auch schon die Entschließung des Rates der Europäischen Gemeinschaften und der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 19. Oktober 1987 zur Fortschreibung und Durchführung einer Umweltpolitik und eines Aktionsprogramms der europäischen Gemeinschaften für den Umweltschutz (1987–1992), ABl. C 328, Ziffer 5.1.6. Das Urteil vom 13. Februar 2003, Kommission/Luxemburg (C-75/01, Slg. 2003, I-1585, Randnr. 57), steht einer Berücksichtigung dieses Übereinkommens nicht entgegen, da der Gerichtshof dort nur feststellte, dass eine Umsetzung dieses Übereinkommens nicht als Umsetzung der Habitatrichtlinie ausreicht, soweit das Übereinkommen hinter der Richtlinie zurückbleibt.

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

12. Die maßgebliche Bestimmung der Habitatrichtlinie für den Schutz des Feldhamsters ist Art. 12 Abs. 1. Er lautet wie folgt:

„Die Mitgliedstaaten treffen die notwendigen Maßnahmen, um ein strenges Schutzsystem für die in Anhang IV Buchst. a genannten Tierarten in deren natürlichen Verbreitungsgebieten einzuführen; dieses verbietet:

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

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

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

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

13. Anhang IV Buchst. a der Habitatrichtlinie enthält insbesondere den Feldhamster.

C — *Französisches Recht*

14. Frankreich hat Art. 12 der Habitatrichtlinie insbesondere durch die Verordnung vom 23. April 2007 zur Festsetzung der Liste der im gesamten Staatsgebiet geschützten Landsäugetiere und der Modalitäten ihres Schutzes [11] (nachfolgend: Verordnung vom 23. April 2007) umgesetzt. Art. 2 Abs. 2 regelt den Schutz der Fortpflanzungs- und Ruhestätten:

„Die Zerstörung, Beeinträchtigung oder Beschädigung der Gebiete, die der Fortpflanzung oder als Ruhestätten von Tieren dienen, ist in den Teilen des Mutterlandes verboten, in denen die Art vorkommt und die als natürlicher Bewegungsraum für das Kernvorkommen der existierenden Populationen anzusehen sind. Diese Verbote finden auf die physischen oder biologischen Elemente Anwendung, die als für die Fortpflanzung oder die Erholung der betroffenen Art erforderlich gelten, solange sie tatsächlich im Laufe aufeinanderfolgender Zyklen zur Fortpflanzung oder Erholung dieser Art genutzt werden oder genutzt werden können und soweit die Zerstörung, Beeinträchtigung oder

11 — Arrêté du 23 avril 2007 fixant la liste des mammifères terrestres protégés sur l'ensemble du territoire et les modalités de leur protection, JORF nº 108 vom 10. Mai 2007, S. 8367, Text Nr. 152.

Beschädigung eine Gefahr für den erfolgreichen Abschluss dieser biologischen Zyklen darstellt."

III — Sachverhalt, Vorverfahren und Anträge

15. Aufgrund einer Beschwerde wegen des Erhaltungszustands der Feldhamsterpopulationen im Elsass nahm die Kommission im Jahr 2007 Kontakt mit der französischen Regierung auf. Es zeigte sich, dass die Zahl der dokumentierten Feldhamsterbaue in den Kernzonen von 1 167 im Jahr 2001 auf zwischen 161 und 174 Baue im Jahr 2007 zurückgegangen war. Daher befürchtete die Kommission das baldige Verschwinden dieser Vorkommen und forderte Frankreich gemäß Art. 258 AEUV zur Stellungnahme auf.

16. Frankreich teilte daraufhin mit, welche Maßnahmen zum Schutz des Feldhamsters ergriffen wurden.

17. Gleichwohl gab die Kommission am 6. Juni 2008 eine mit Gründen versehene Stellungnahme gemäß Art. 258 AEUV wegen Verletzung von Art. 12 Abs. 1 Buchst. d der Habitatrichtlinie ab, in der sie eine letzte Frist vor zwei Monaten setzte, um den behaupteten Verstoß zu beenden.

18. Die französische Regierung antwortete am 7. August 2008 und übermittelte der Kommission in der Folgezeit zusätzliche Informationen. Da diese die Kommission nicht zufrieden stellten, erhob sie am 25. September 2009 die vorliegende Klage.

19. Die Kommission beantragt,

— festzustellen, dass die Französische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 12 Abs. 1 Buchst. d der Habitatrichtlinie verstoßen hat, dass sie kein Programm von Maßnahmen aufgestellt hat, die einen strengen Schutz der Art *Cricetus cricetus* (Feldhamster) erlauben;

— der Französischen Republik die Kosten aufzuerlegen.

20. Die Französische Republik beantragt,

— die Klage abzuweisen;

— der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

21. Die Parteien haben schriftlich und in der Verhandlung vom 21. Oktober 2010 mündlich verhandelt.

IV — Rechtliche Würdigung

22. Die Parteien stimmen darin überein, dass der Erhaltungszustand des Feldhamsters im Elsass nicht günstig ist. Zumindest seit dem Jahr 2000 ist die Zahl der dokumentierten Hamsterbaue erheblich zurückgegangen und die Flächen, auf denen Feldhamster vorkommen, nahmen stark ab. Den Rückgang des Feldhamsters führen sie im Wesentlichen auf zwei Faktoren zurück: landwirtschaftliche Praktiken und städtebauliche Entwicklungen. Die französischen Maßnahmen betreffen beide Faktoren, doch die Kommission vertritt die Auffassung, sie würden Art. 12 Abs. 1 Buchst. d der Habitatrichtlinie nicht genügen.

23. Nach Art. 12 Abs. 1 der Habitatrichtlinie treffen die Mitgliedstaaten die notwendigen Maßnahmen, um ein strenges Schutzsystem für die in Anhang IV Buchst. a der Richtlinie genannten Tierarten in deren natürlichen Verbreitungsgebieten einzuführen, d. h. insbesondere für den Feldhamster. Dieses System muss u. a. gemäß Art. 12 Abs. 1 Buchst. d jede Beschädigung oder Vernichtung der Fortpflanzungs- oder Ruhestätten verbieten.

24. Man könnte sich vorstellen, dass zur Umsetzung von Art. 12 Abs. 1 Buchst. d der Habitatrichtlinie der Erlass einer Verbotsregelung ausreicht. Darum geht es allerdings im vorliegenden Fall nicht. Die Kommission verlangt vielmehr von Frankreich ein Programm von Maßnahmen zugunsten des Feldhamsters. Dabei kann sie sich im Ansatz auf die Rechtsprechung stützen.

25. Der Gerichtshof stellte nämlich fest, dass die Umsetzung von Art. 12 Abs. 1 den Mitgliedstaaten nicht nur die Schaffung eines vollständigen gesetzlichen Rahmens auferlegt, sondern auch die Durchführung konkreter besonderer Schutzmaßnahmen. Daher setzt das strenge Schutzsystem den Erlass kohärenter und koordinierter vorbeugender Maßnahmen voraus. [12]

26. Welche spezifischen Anforderungen an den Städtebau oder die Landwirtschaft zu stellen sind, ist noch nicht geklärt. Sie müssen sich jedoch in den Rahmen des Art. 12 Abs. 1 Buchst. d der Habitatrichtlinie einfügen. Es muss sich daher um Maßnahmen handeln,

12 — Urteil vom 11. Januar 2007, Kommission/Irland (C-183/05, Slg. 2007, I-137, Randnrn. 29 f.). Siehe auch das Urteil vom 16. März 2006, Kommission/Griechenland (C-518/04, Randnr. 16).

die zur Umsetzung des Verbots der Beschädigung oder Vernichtung von Fortpflanzungs- oder Ruhestätten notwendig sind. Dies ist insbesondere im Hinblick auf die landwirtschaftlichen Maßnahmen fraglich, da es sich nicht um typische Verbote bestimmter Praktiken handelt, sondern um die Förderung bestimmter Formen der Bewirtschaftung von landwirtschaftlichen Flächen.

27. Ich werde daher zunächst untersuchen, welche Maßnahmen zum Schutz des Feldhamsters Art. 12 Abs. 1 Buchst. d der Habitatrichtlinie verlangt (dazu unter A.), und anschließend prüfen, ob die französischen Maßnahmen den Anforderungen dieser Bestimmung genügen (dazu unter B).

28. Dabei werde ich auch einen Leitfaden zum Artenschutz nach der Habitatrichtlinie heranziehen, den die Generaldirektion Umwelt der Kommission in Konsultation mit den Mitgliedstaaten ausgearbeitet hat.[13] Dieser Leitfaden, auf den sich Frankreich in einem Punkt beruft, ist zwar nicht verbindlich, doch er enthält nützliche Hinweise zur Auslegung der maßgeblichen Bestimmungen.[14]

A — *Zur Auslegung von Art. 12 Abs. 1 Buchst. d der Habitatrichtlinie*

29. Die nach Art. 12 Abs. 1 Buchst. d der Habitatrichtlinie notwendigen Maßnahmen müssen aus den verschiedenen Elementen dieser Bestimmung abgeleitet werden, nämlich aus dem Schutzgegenstand, den Fortpflanzungs- und Ruhestätten (dazu unter 1.), daraus, dass das strenge Schutzsystem Verbote verlangt (dazu unter 2.), und daraus, dass die Beschädigung oder Vernichtung der geschützten Stätten verhindert werden soll (dazu unter 3.).

1. Zu den Fortpflanzungs- und Ruhestätten

30. Maßgeblich für den Umfang des Schutzes, insbesondere in räumlicher Hinsicht, ist zunächst die Bedeutung des Begriffspaars „Fortpflanzungs- oder Ruhestätten“.

13 — *Leitfaden zum strengen Schutzsystem für Tierarten von gemeinschaftlichem Interesse im Rahmen der FFH-Richtlinie 92/43/EWG*, Februar 2007, zugänglich in englischer, französischer und deutscher Fassung unter http://circa.europa.eu/Public/irc/env/species_protection/home.

14 — Vgl. bereits die Bezugnahme im Urteil vom 14. Juni 2007, Kommission/Finnland (C-342/05, Wolfsjagd, Slg. 2007, I-4713, Randnr. 30).

31. In Bezug auf den Hamster umfasst die Fortpflanzung die Paarung und die Niederkunft, [15] doch man muss auch die Aufzucht einbeziehen, [16] da die Jungen nur zum Fortbestand der Art beitragen, wenn sie so lange überleben, dass sie sich selbst fortpflanzen können. Ruhestätten werden als Gebiete definiert, die für das Überleben eines Tieres oder einer Gruppe von Tieren während der nicht aktiven Phase erforderlich sind. Ruhestätten umfassen die von den Tieren als Rastplatz geschaffenen Strukturen. [17]

32. Wenn man nur den spezifischen Ort schützen wollte, an dem Feldhamster sich fortpflanzen oder ruhen, könnte man diesen Schutz auf ihre Baue beschränken. So eng ist der Schutz von Fortpflanzung- und Ruhestätten allerdings nicht zu fassen, wenn man bei der Auslegung dieser Begriffe die Ziele der Habitatrichtlinie beachtet. [18]

33. Gemäß Art. 2 Abs. 1 und 2 der Habitatrichtlinie zielen die Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie darauf ab, einen günstigen Erhaltungszustand der natürlichen Lebensräume und wild lebenden Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse zu bewahren oder wiederherzustellen. Nach Art. 1 Buchst. i der Habitatrichtlinie befindet sich eine Art in einem günstigen Erhaltungszustand, wenn aufgrund der Daten über ihre Populationsdynamik anzunehmen ist, dass diese Art ein lebensfähiges Element des natürlichen Lebensraumes, dem sie angehört, bildet und langfristig weiterhin bilden wird, und das natürliche Verbreitungsgebiet dieser Art weder abnimmt noch in absehbarer Zeit vermutlich abnehmen wird.

34. Der Schutz von Fortpflanzungs- und Ruhestätten muss gewährleisten, dass sie ihren Beitrag zur Bewahrung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes der betreffenden Art leisten können. Die Kommission bezeichnet dies als die Sicherung ihrer fortdauernden ökologischen Funktionalität. [19] Sie sollen alles bieten, was für den Fortpflanzungserfolg und die ungestörte Rast der betreffenden Art erforderlich ist. [20] Die französische Umsetzung von Art. 12 Abs. 1 Buchst. d der Habitatrichtlinie, Art. 2 Abs. 2 der Verordnung vom 23. April 2007, hat den Schutzumfang ganz ähnlich abgegrenzt.

15 — Vgl. Leitfaden (zitiert in Fn. 13, S. 47, Nr. 57).

16 — Vgl. den Leitfaden (zitiert in Fn. 13, S. 47, Nr. 58).

17 — Leitfaden (zitiert in Fn. 13, S. 47, Nr. 59).

18 — Vgl. die Schlussanträge des Generalanwalts Léger vom 25. Oktober 2001, Kommission/Griechenland (C-103/00, *Caretta caretta*, Slg. 2002, I-1147, Nr. 43), und vom 21. September 2006, Kommission/Irland (C-183/05, Slg. 2007, I-137, Nr. 25).

19 — Leitfaden (zitiert in Fn. 13, S. 50, Nr. 62).

20 — Leitfaden (zitiert in Fn. 13, S. 45, Nr. 53).

35. Dieser Ansatz bedingt, dass der Vielfalt der unterschiedlichen ökologischen Bedürfnisse und Strategien der geschützten Arten Rechnung zu tragen ist und dass die Schutzmaßnahmen die verschiedenen vorherrschenden Bedingungen widerspiegeln müssen. [21]

36. Der Leitfaden der Kommission schlägt daher zu Recht für Arten mit einem kleinen Aktionsradius ein umfassenderes (weiteres) Verständnis von Fortpflanzungs- und/oder Ruhestätten vor. Solche Arten, wie z. B. der Feldhamster, können anders als Arten mit einem weiten Aktionsradius isolierte Fortpflanzungs- und Ruhestätten ohne die notwendigen Nahrungslebensräume in unmittelbarer Umgebung höchstens vorübergehend zur Rast nutzen. Wenn sie dort länger verweilten, würden sie ausgehungert. Daher müssen die für das Überleben und die Fortpflanzung des Feldhamsters nötigen Lebensräume in der unmittelbaren Umgebung seiner Baue ebenfalls in den Schutz der Fortpflanzungs- und Ruhestätten einbezogen werden.

37. Der notwendige Inhalt von Schutzmaßnahmen hängt darüber hinaus maßgeblich vom Erhaltungszustand der zu schützenden Art ab. Wenn sich die Art in einem guten Erhaltungszustand befindet, reicht es möglicherweise, die in Art. 12 Abs. 1 der Habitatrichtlinie genannten Verbote abstrakt vorzusehen und die Art zu überwachen. Bei einem ungünstigen Erhaltungszustand entstehen aber weiter reichende Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, da das Schutzsystem zur Wiederherstellung des günstigen Erhaltungszustands beitragen soll. Der Schutz von Fortpflanzungs- und Ruhestätten einer Art mit sehr ungünstigem Erhaltungszustand — wie im Fall des Feldhamsters im Elsass — erfordert somit eine großzügige Abgrenzung, um zu verhindern, dass die Art verschwindet und so die Funktion der Stätten verloren geht. Nach Möglichkeit müssen die Schutzmaßnahmen spezifisch auf die Umstände ausgerichtet werden, die für den ungünstigen Erhaltungszustand ursächlich sind.

38. Ein so verstandener Schutz von Fortpflanzungs- und Ruhestätten des Feldhamsters, der auch den die Stätten umgebenden Lebensraum der Art umfasst, entspricht den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Union, die durch die Habitatrichtlinie umgesetzt werden sollen. Nach Art. 4 und Anhang II der Berner Übereinkunft müssen nämlich die geeigneten und erforderlichen gesetzgeberischen und administrativen Maßnahmen ergriffen werden, um die Erhaltung der Lebensräume wild lebender Pflanzen- und Tierarten sicherzustellen, insbesondere des in Anhang II der Übereinkunft genannten Feldhamsters.

21 — Leitfaden (zitiert in Fn. 13, S. 46, Nr. 55).

39. Bestimmungen des abgeleiteten Unionsrechts sind nach Möglichkeit in Übereinstimmung mit den völkerrechtlichen Verpflichtungen der Union auszulegen. [22] Dies gilt insbesondere für die Bestimmungen der Habitatrichtlinie zum Feldhamster. Sie sollten die Verpflichtung zum Schutz seiner Lebensräume nach Art. 4 der Berner Übereinkunft soweit wie möglich verwirklichen, obwohl die Union diesen Aspekt der Berner Übereinkunft beim Feldhamster nur in Bezug auf Fortpflanzungs- und Ruhestätten ausdrücklich umgesetzt hat. [23]

40. Somit erstreckt sich der durch Art. 12 Abs. 1 Buchst. d der Habitatrichtlinie gebotene Schutz der Fortpflanzungs- und Ruhestätten des Feldhamsters im Elsass durch kohärente und koordinierte vorbeugende Maßnahmen auf seine Baue und auf die umgebenden Lebensräume.

22 — Urteile vom 10. September 1996, Kommission/Deutschland (C-61/94, Slg. 1996, I-3989, Randnr. 52), vom 14. Juli 1998, Bettati (C-341/95, Slg. 1998, I-4355, Randnr. 20), vom 1. April 2004, Bellio F.lli (C-286/02, Slg. 2004, I-3465, Randnr. 33), vom 7. Dezember 2006, SGAE (C-306/05, Slg. 2006, I-11519, Randnr. 35), und vom 14. Mai 2009, Internationaal Verhuis- en Transportbedrijf Jan de Lely (C-161/08, Slg. 2009, I-4075, Randnr. 38).

23 — Bei anderen Arten kommt dagegen der Gebietsschutz nach Art. 4 bis 6 der Habitatrichtlinie zur Anwendung, der ihre anderen Lebensräume ausdrücklich umfasst.

2. Zum Begriff des Verbots

41. Eingeschränkt werden die notwendigen Schutzmaßnahmen dadurch, dass das strenge Schutzsystem nach Art. 12 Abs. 1 der Habitatrichtlinie Verbote umfassen muss. Die notwendigen Maßnahmen müssen daher keine natürlichen Entwicklungen zum Gegenstand haben.

42. Menschliches Verhalten ist dagegen ein geeigneter Gegenstand von Verboten. Der Gerichtshof hat auch schon klar gestellt, dass Maßnahmen nach Art. 12 Abs. 1 Buchst. d der Habitatrichtlinie nicht auf Verbote im eigentlichen Sinne beschränkt sind, sondern sie schließen auch Maßnahmen zu ihrer Durchsetzung ein [24] oder die Überwachung der Art. [25]

43. Nach Auffassung der französischen Regierung verlangt die Kommission jedoch Maßnahmen, die über die nach Art. 12 Abs. 1 Buchst. d der Habitatrichtlinie notwendigen Verbote und ihre Durchsetzung bzw. Überwachung hinausgehen. Sie beruft sich dabei den bereits erwähnten Leitfaden, wonach diese Bestimmung keine proaktiven Maßnahmen zur Bewirtschaftung von Lebensräumen

24 — Urteil vom 30. Januar 2002, Kommission/Griechenland (C-103/00, *Caretta caretta*, Slg. 2002, I-1147, Randnrn. 32 ff.).

25 — Urteil Kommission/Irland (zitiert in Fn. 12, Randnr. 32).

vorschreibe, etwa die Wiederherstellung oder Verbesserung der Lebensräume bestimmter Arten. [26]

44. Eine wesentliche Grundlage dieser Position ist, dass derartige Maßnahmen vor allem mit dem Gebietsschutz nach Art. 4 bis 6 der Habitatrichtlinie assoziiert werden. [27] Das schließt es allerdings nicht von vorneherein aus, proaktive Maßnahmen auch in den Artenschutz nach Art. 12 Abs. 1 einzubeziehen. Dies gilt insbesondere für Arten wie den Feldhamster, für den keine solchen Schutzgebiete vorgesehen sind.

45. Gewichtiger ist der Gedanke, dass Verbote defensiver Natur sind und daher vorrangig darauf abzielen, die Verschlechterung eines bestehenden Zustandes zu verhindern. Verbote können jedoch auch zur Wiederherstellung oder Verbesserung von Lebensräumen beitragen, indem sie positive natürliche Entwicklungen ermöglichen.

46. Darüber hinaus können artenschutzrechtliche Verbote selbstverständlich auch die Bewirtschaftung von Lebensräumen beeinflussen. In Bezug auf den Schutz von Feldhamstern könnte man sich z. B. ein Verbot des Tiefpflügens in der Landwirtschaft vorstellen, da dieses geeignet ist, seine Baue zu zerstören. [28]

47. Und schließlich können Verbote so umfassend ausgestaltet werden, dass sie praktisch Geboten gleichkommen, nämlich wenn sie nur noch das konkret gewünschte Verhalten zulassen. Es würde dem Ziel der Bewahrung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands widersprechen, diese Form der Verhaltenssteuerung aus dem Verbotsbegriff — und damit aus dem strengen Schutzsystem — auszuschließen, falls die konkreten Lebensbedingungen der betroffenen Art entsprechende Maßnahmen verlangen.

3. Zu den notwendigen Maßnahmen gegen Beschädigung oder Vernichtung

48. Entscheidend ist daher, welche menschlichen Verhaltensweisen das Verbot der Beschädigung oder Vernichtung von Fortpflanzungs- oder Ruhestätten des Feldhamsters verhindern muss.

49. Maßstab dafür muss ebenfalls die fortdauernde ökologische Funktionalität der

26 — Leitfaden (zitiert in Fn. 13, S. 22, Nr. 61, S. 28, Nr. 10, S. 31, Nr. 19, und S. 44, Nr. 49).

27 — Siehe etwa den Leitfaden (zitiert in Fn. 13, S. 22).

28 — Kupfernagel, *Populationsdynamik und Habitatnutzung des Feldhamsters (Cricetus cricetus) in Südost-Niedersachsen*, Dissertation 2007, S. 82.

Fortpflanzungs- und Ruhestätten sein.[29] Als Beschädigung oder Vernichtung sind daher Verhaltensweisen zu verstehen, die diese Funktionalität beeinträchtigen oder beseitigen.

50. Nicht notwendig sind dagegen Maßnahmen auf Flächen, wo keine Feldhamsterbaue vorkommen. Derartige Maßnahmen sind mit Sicherheit für eine künftige Wiederbesiedelung dieser Lebensräume durch den Feldhamster sinnvoll und daher vermutlich auch für die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands der Art im Elsass insgesamt notwendig. Die nach Art. 12 Abs. 1 Buchst. d der Habitatrichtlinie gebotenen Maßnahmen beziehen sich jedoch nur auf die Fortpflanzungs- und Ruhestätten existierender Populationen. Dass ein günstiger Erhaltungszustand dieser konkreten Populationen eine bestimmte Form der Bewirtschaftung von Flächen außerhalb der Umgebung ihrer Baue erfordern würde, hat die Kommission nicht dargelegt und es erscheint auch unwahrscheinlich.

51. Entgegen ihrem Vorbringen in der Erwiderung kann die Kommission eine Pflicht zur Wiederherstellung von früher bestehenden Feldhamstervorkommen jedenfalls im vorliegenden Verfahren auch nicht darauf stützen, dass Frankreich den Feldhamster möglicherweise in der Vergangenheit nicht ausreichend geschützt hat. Zwar musste bereits 1994 ein strenges Schutzregime für den Feldhamster eingeführt werden und es ist nicht auszuschließen, dass Versäumnisse in der Vergangenheit eine Wiedergutmachungspflicht der Mitgliedstaaten begründen können.[30] Die Kommission hat jedoch weder im Vorverfahren noch in der Klage, sondern erst in der Erwiderung andeutungsweise eine Wiedergutmachung verlangt. Dies ist eine unzulässige Erweiterung des Verfahrensgegenstands.[31]

52. Abschließend ist darauf hinzuweisen, dass Frankreich zutreffend vorträgt, Art. 12 Abs. 1 Buchst. d der Habitatrichtlinie enthalte keine Verpflichtung zur Erreichung eines bestimmten Ergebnisses. Der Erhaltungszustand der Arten hängt von zu vielen natürlichen Faktoren ab, als dass ein Mitgliedstaat bestimmte Bestandszahlen garantieren könnte.

53. Es reicht allerdings nicht, dass die zuständigen Stellen sich „ernsthaft das Ziel setzen", die Beschädigung oder Vernichtung von Fortpflanzungs- und Ruhestätten zu verhindern, wie Frankreich in Anlehnung an ein Urteil zu Art. 4 Abs. 4 Satz 2 der

29 — Siehe oben, Nrn. 33 f.

30 — Vgl. das Urteil vom 13. Dezember 2007, Kommission/Irland (C-418/04, Slg. 2007, I-10947, Randnrn. 82 ff.), zu Versäumnissen in Bezug auf ein potentielles Vogelschutzgebiet. In diese Richtung weist auch die Rechtsprechung zur Abführung von Eigenmitteln an die Union, vgl. die Urteile vom 15. Dezember 2009, Kommission/Italien (C-239/06, Slg. 2009, I-11913, Randnrn. 56 ff.), und Kommission/Finnland (C-284/05, Slg. 2009, I-11705, Randnrn. 55 ff.).

31 — Vgl. das Urteil vom 18. Dezember 2007, Kommission/Spanien (C-186/06, Slg. 2007, I-12093, Randnrn. 15 f. und die dort angeführte Rechtsprechung).

Vogelschutzrichtlinie [32] vorschlägt. Diese Bestimmung lässt außerhalb von Vogelschutzgebieten ein bloßes „Bemühen“ ausreichen, während Art. 12 Abs. 1 der Habitatrichtlinie ein strenges Schutzsystem verlangt. Ein solches System muss grundsätzlich geeignet sein, jede Beschädigung oder Vernichtung von Fortpflanzungs- und Ruhestätten wirksam zu verhindern, die der Wahrung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands abträglich sein könnte.

54. Die Entwicklung der Bestandszahlen ist somit zwar nicht geeignet, einen Verstoß gegen Art. 12 Abs. 1 Buchst. d der Habitatrichtlinie unmittelbar zu beweisen, doch kann sie als Indiz für die Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen herangezogen werden.

55. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Art. 12 Abs. 1 Buchst. d der Habitatrichtlinie kohärente und koordinierte vorbeugende Maßnahmen verlangt, die wirksam menschliches Verhalten unterbinden, das die ökologische Funktionalität der Baue des Feldhamsters und der umgebenden Lebensräume als seine Fortpflanzungs- und Ruhestätten beeinträchtigen oder ganz beseitigen würde.

B — *Zu den französischen Maßnahmen*

56. Anhand dieses Maßstabs sind die französischen Maßnahmen zu prüfen. Ich werde mich zunächst der Landwirtschaft zuwenden und anschließend dem Städtebau.

1. Zur Landwirtschaft

57. Frankreich hat Maßnahmen in den so genannten prioritären Aktionszonen (Zones d’action prioritaire, nachfolgend: ZAP) und in einem größeren Gebiet, dem so genannten Wiederbesiedelungsgebiet, ergriffen.

58. Innerhalb der ZAP soll durch vertragliche Maßnahmen sichergestellt werden, dass 20 % Halmgetreide und 2 % Luzerne angebaut werden. Bei den ZAP handelt es sich um drei Gebiete von jeweils mindestens 600 Hektar, insgesamt 3 285 Hektar, in denen jeweils

32 — Urteil vom 13. Dezember 2007, Kommission/Irland (C-418/04, Slg. 2007, I-10947, Randnr. 179).

eine Population von 1 500 Individuen erreicht werden soll.

59. Außerdem wird in einem größeren Gebiet von 77 000 Hektar, dem Wiederbesiedelungsgebiet, das 49 % der historisch vom Feldhamster genutzten und für sein künftiges Vorkommen geeigneten Flächen umfasst, der Anbau von Luzerne und von Wintergetreide gefördert. Auch hier wird angestrebt, in den von Hamstern besiedelten Bereichen den Anbau von 20 % Getreide und 2 % Luzerne zu erreichen.

60. Die Kommission wendet sich gegen den Umfang und die Qualität dieser Maßnahmen.

61. Sie sind allerdings nur am Maßstab von Art. 12 Abs. 1 Buchst. d der Habitatrichtlinie zu messen, wenn sie notwendig sind, um menschliches Verhalten wirksam zu unterbinden, das die ökologische Funktionalität der Baue des Feldhamsters und der umgebenden Lebensräume als seine Fortpflanzungs- und Ruhestätten beeinträchtigen oder ganz beseitigen würde.

62. Der starke Rückgang der elsässischen Hamstervorkommen in der Vergangenheit zeigt, dass diese Art ohne zusätzliche Schutzmaßnahmen nicht überleben kann. Die Parteien stimmen darin überein, dass landwirtschaftliche Praktiken, insbesondere der Maisanbau, wesentliche Faktoren sind. Es ist allerdings auch unstreitig, dass der Feldhamster ohne eine ihm günstige landwirtschaftliche Nutzung seiner Lebensräume nicht überleben kann.

63. Daher ist davon auszugehen, dass die fortdauernde ökologische Funktionalität der Baue des Feldhamsters nur sichergestellt werden kann, wenn die umgebenden landwirtschaftlichen Flächen in einer für ihn günstigen Art und Weise genutzt werden. In der Sprache von Verbotsregelungen ist es folglich notwendig, auf diesen Flächen alle Nutzungen zu untersagen, die dem Feldhamster abträglich sind.

64. Zwar hat Frankreich keine entsprechenden Verbote erlassen, sondern versucht, mit Fördermaßnahmen eine entsprechende Nutzung zu erreichen. Dies ist jedoch nur ein anderes Mittel, um die von Art. 12 Abs. 1 Buchst. d der Habitatrichtlinie geforderte Verhaltenssteuerung zu erreichen. Nur wenn jenes Mittel nicht ausreichend wirksam ist, hat Frankreich diese Bestimmung verletzt.

65. Die Kommission beanstandet vor allem den Umfang der entsprechend bewirtschafteten Flächen im Vergleich zum früheren Verbreitungsgebiet des Feldhamsters. Diese Rüge ist zumindest teilweise begründet.

66. Zum maßgeblichen Zeitpunkt — im Jahr 2008 — waren nur 60 % der von Feldhamstern besiedelten Flächen Gegenstand der Agrarumweltmaßnahmen in den ZAP und im Wiederansiedlungsgebiet. [33] Die verbleibenden 40 % seines Siedlungsgebiets unterlagen somit nicht den Maßnahmen, die nach der Meinung Frankreichs notwendig sind, um die kontinuierliche Nutzung der Fortpflanzungs- und Ruhestätten zu gewährleisten.

67. Zwar sollten die fehlenden Gebiete in den folgenden Jahren bis 2011 ebenfalls einbezogen werden, doch für die vorliegende Klage kommt es darauf nicht an. Denn das Vorliegen einer Vertragsverletzung ist anhand der Lage zu beurteilen, in der sich der Mitgliedstaat bei Ablauf der Frist befand, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt worden war. [34]

68. Die Kommission kritisiert auch zu Recht, dass die landwirtschaftlichen Maßnahmen auf die ZAP und das Wiederansiedlungsgebiet beschränkt sind. Das Wiederansiedlungsgebiet entspricht zwar dem Gebiet, in dem der Feldhamster im Jahr 2000 vorkam, doch schließt das nicht aus, dass Feldhamster auch an anderen Orten Baue graben, die des Schutzes gegenüber landwirtschaftlichen Beeinträchtigungen bedürfen. Diese Orte können auch im übrigen historischen Verbreitungsgebiets des Feldhamsters liegen, wo nach Angaben Frankreichs zumindest im Jahr 2008 ein Feldhamsterbau gefunden wurde. [35]

69. Entgegen der Auffassung der Kommission bedeutet das nicht, dass Frankreich die landwirtschaftlichen Maßnahmen flächendeckend im gesamten historischen Verbreitungsgebiet des Feldhamsters durchführen müsste. Eine angemessene Beobachtung der Bestandsentwicklung unterstellt würde es vielmehr ausreichen, wenn diese Maßnahmen bei den bekannten Feldhamsterbauen angewendet würden. Wo keine Feldhamsterbaue auftreten, verlangt Art. 12 Abs. 1 Buchst. d der Habitatrichtlinie auch keine Maßnahmen.

70. Somit hat Frankreich dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 12 Abs. 1 Buchst. d der Habitatrichtlinie verstoßen, dass die Agrarumweltmaßnahmen zugunsten des Feldhamsters nur 60 % der von dieser Art besiedelten Flächen erfassen und nicht auf Vorkommen außerhalb der ZAP und des Wiederbesiedelungsgebiets angewandt werden.

33 — Siehe die Mitteilung der französischen Regierung vom 7. April 2009, Anhang 7 der Klage, Blatt 98.

34 — Urteile vom 25. Juli 2008, Kommission/Italien (C-504/06, Randnr. 24), vom 4. März 2010, Kommission/Frankreich (C-241/08, Slg. 2010, I-1697, Randnr. 59), und vom 18. November 2010, Kommission/Portugal (C-458/08, Slg. 2010, I-11599, Randnr. 81).

35 — Nach der Mitteilung vom 7. August 2008 wurden in diesem Jahr im gesamten historischen Verbreitungsgebiet 643 Feldhamsterbaue gefunden, davon aber nur 642 im Wiederbesiedelungsgebiet, siehe Anlage 6 zur Klageschrift, Blatt 91 f.

71. Zu bezweifeln ist auch, dass die französischen Maßnahmen als solche ausreichend wirksam sind.

72. Wegen des schlechten Erhaltungszustands des Feldhamsters gehen die französischen Stellen davon aus, dass die bestehenden Vorkommen zu klein sind, um längerfristig fortbestehen zu können. Dauerhaft lebensfähig seien nur Populationen von mindestens 1 500 Exemplaren in einem zusammenhängenden Siedlungsgebiet. Die drei ZAP sollen so bewirtschaftet werden, dass jede von ihnen künftig eine Population in diesem Umfang beherbergt.

73. Zwischen 2007 und 2010 führten die französischen Maßnahmen in den ZAP jedoch nicht zum Ziel.

74. Insgesamt fanden sich dort in den ersten beiden Jahren 230 und 231 Baue, 2009 nur noch 161, und 2010 stieg die Zahl allerdings auf 298 Baue an. Jeder Bau entspricht einem Tier. Wenn sich dieser Trend fortsetzt, könnte man hoffen, dass der Bestand des Hamsters langfristig wieder eine lebensfähige Größe erreichen wird. Dann würden die französischen Maßnahmen möglicherweise ausreichen.

75. Eine genauere Betrachtung der Zahlen zeigt jedoch, dass die positive Entwicklung auf wenige Flächen konzentriert ist, wo anscheinend besonders günstige Bedingungen für den Feldhamster vorherrschen. Dies sind die Gemeinde Geispolsheim, insbesondere der Bereich des Wasserschutzgebiets,[36] und das landwirtschaftliche Gymnasium von Obernai.[37] An diesen beiden Standorten fanden sich zuletzt zusammen 267 Baue, die offenbar teilweise auch außerhalb der ZAP lagen. Die Vorkommen auf anderen Flächen stagnieren dagegen oder gehen weiter zurück.

76. Neben den ZAP wird die Entwicklung der Bestände in den so genannten Kernzonen dokumentiert. Diese gingen von 1 167 Bauen im Jahr 2001 auf 174 Baue im Jahr 2007 zurück. In den folgenden Jahren nahmen die Zahlen wieder leicht zu, auf zunächst 209 Baue, dann 244 Baue und zuletzt 261 Baue. Auch diese Entwicklung wird jedoch in erheblichem Maß von den Ausnahmeflächen in Geispolsheim und Obernai beinflusst.

36 — Diese Gebiet wird im *Plan de conservation 2007 – 2011 pour le Hamster commun (Cricetus cricetus) en Alsace, Bilan de comptages 2009*, Blatt 121 f., als Beispiel für eine positive Entwicklung bei längerfristig angemessener Bewirtschaftung genannt.

37 — Siehe den *Plan de conservation 2007 – 2011 pour le Hamster commun (Cricetus cricetus) en Alsace, Bilan de comptages 2009*, Blatt 117 der Klage, sowie die Mitteilung der französischen Regierung zu den Zahlen für das Jahr 2010. Dieser Institution kommt offenbar bei verschiedenen Bestandteilen des Aktionsprogramms zugunsten des Feldhamsters eine wichtige Rolle zu, siehe Plan d'action pour le Hamster commun (*Cricetus cricetus*) en Alsace, Tome 1, 2007 – 2011, S. 8, 21, 47 und 53 (Maßnahmen A2-5 und A2-8).

77. Daraus ist zu schließen, dass die französische Bewirtschaftungsstrategie von 20% Halmgetreide und 2% Luzerne nicht ausreicht, um einen günstigen Erhaltungszustand der Vorkommen des Feldhamsters im Elsass zu erreichen. Es bedarf vielmehr zusätzlicher Elemente, wie sie anscheinend in Geispolsheim und Obernai vorliegen.

78. Für dieses Ergebnis spricht auch das Dokument, in dem die französische Regierung die Grundlage ihrer Strategie darlegt. Sie beruht auf Versuchen, die zeigten, dass bei einer Bestellung von Anbaugebieten mit 20% bis 30% Halmgetreide und 2% bis 4% Luzerne die Zahl der Hamsterbaue zugenommen hatte.[38] Das Ziel von 20% Halmgetreide und 2% Luzerne bleibt jedoch am unteren Rand dieser Werte. Darüber hinaus wurden in diesen Versuchen nur drei Gebiete mit diesen Anbauquoten mit neun anderen Gebieten verglichen, in denen fast gar keine Luzerne und deutlich weniger Halmgetreide angebaut wurde.

79. Andere Maßnahmen, z. B. Ackerrandstreifen mit Kräutern oder das Stehenlassen von Getreidestreifen,[39] wurden offenbar nicht in Betracht gezogen.

80. In der mündlichen Verhandlung hat die französische Regierung zwar im Prinzip mit Recht betont, der Hamster solle nicht in künstlichen kleinen Schutzgebieten erhalten werden, sondern in tatsächlich genutzten landwirtschaftlichen Flächen. Gleichwohl kann der schlechte Erhaltungszustand vorübergehend einen besonders starken Schutz der Art erfordern, bis wieder ausreichend große Populationen existieren.

81. Frankreich vertritt allerdings die Auffassung, das Ziel, dauerhaft lebensfähige Populationen zu schaffen, ergebe sich nicht aus Art. 12 Abs. 1 Buchst. d der Habitatrichtlinie, sondern ginge darüber hinaus.

82. Die von der Habitatrichtlinie angestrebte fortdauernde ökologische Funktionalität der Fortpflanzungs- und Ruhestätten[40] des Feldhamsters setzt jedoch voraus, dass seine Populationen dauerhaft lebensfähig sind. Daher muss der Schutz dieser Stätten darauf abzielen, lebensfähige Populationen zu erhalten oder wiederherzustellen.

83. Wenn der Erhaltungszustand einer Art nur deshalb ungünstig ist, weil sie bestimmten Bedrohungen ausgesetzt ist, mag es ausreichen, den Bestand der Art gegenüber diesen Faktoren zu schützen. Wenn jedoch — wie im vorliegenden Fall — die Populationen der Art so klein sind, dass sie aufgrund

38 — Anhang 4 zur Klagebeantwortung.

39 — Vgl. die Liste möglicher Maßnahmen im Entwurf eines Europäischen Aktionsplans zur Erhaltung des Feldhamsters, zitiert in Fn. 8, S. 24.

40 — Siehe oben, Nrn. 33 f.

natürlicher Bestandsschwankungen aussterben können, muss ein wirksames Schutzsystem auf eine ausreichende Erhöhung der Bestandszahlen abzielen.

84. Folglich muss der Schutz der Fortpflanzungs- und Ruhestätten geeignet sein, das langfristige Überleben der Art in dem jeweiligen Gebiet zu sichern. Dies bedeutet insbesondere, dass bei zu kleinen Populationen die Lebensräume in der Umgebung von Hamsterbauen so bewirtschaftet werden müssen, dass die Hamsterbestände sich ausreichend erholen.

85. Entgegen der Auffassung Frankreichs wird dies auch nicht von Art. 2 Abs. 3 der Habitatrichtlinie in Frage gestellt. Danach tragen die aufgrund dieser Richtlinie getroffenen Maßnahmen den Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie den regionalen und örtlichen Besonderheiten Rechnung. Diese Belange sind daher bei der Entwicklung von Schutzmaßnahmen zu berücksichtigen. Das Ziel eines günstigen Erhaltungszustands wird von Art. 2 Abs. 3 jedoch nicht in Frage gestellt. Daher müssen die Maßnahmen zum Schutz streng geschützter Arten trotz dieser Berücksichtigung ausreichen, um einen günstigen Erhaltungszustand zu bewahren oder wiederherzustellen. Dies ist vorliegend nicht gegeben.

86. Die Kommission beanstandet schließlich, der Feldhamster werde auch dadurch beeinträchtigt, dass die Anforderungen der Nitratrichtlinie [41] nicht beachtet würden. Sie stützt sich dabei auf ein Dokument französischer Stellen zum Schutz des Feldhamsters. [42] Dort werden gute landwirtschaftliche Praktiken und insbesondere eine Beachtung der Nitratrichtlinie gefordert. Wichtig sei vor allem, in empfindlichen Gebieten für eine Winterbegrünung zu sorgen.

87. Es steht jedoch fest, dass eine Verletzung der Nitratrichtlinie nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist. Außerdem ergibt sich weder aus dem Vorbringen der Kommission noch aus dem von ihr vorgelegten Dokument, warum die Beachtung der Nitratrichtlinie oder die Winterbegrünung für den Schutz der Fortpflanzungs- und Ruhestätten des Feldhamsters notwendig ist. In diesem Punkt kann die Kommission somit nicht durchdringen.

88. Gleichwohl bleibt festzuhalten, dass Frankreich auch dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 12 Abs. 1 Buchst. d der Habitatrichtlinie verstoßen hat, dass die ergriffenen Agrarumweltmaßnahmen zugunsten des Feldhamsters nicht ausreichen, damit

41 — Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12. Dezember 1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigung durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen, ABl. L 375, S. 1.

42 — Balland, *Définition et gestion du milieu particulier du grand hamster d'Alsace*, vom 14. Februar 2008, IGE/08/001, S. 5 ff.

sich dauerhaft lebensfähige Populationen entwickeln.

C — *Zu den städtebaulichen Maßnahmen*

89. Die Baue des Feldhamsters und die umgebenden Lebensräume müssen auch durch städtebauliche Maßnahmen geschützt werden. Die Beurteilung städtebaulicher Faktoren ist weniger komplex als die Beurteilung von landwirtschaftlichen Maßnahmen, da der Feldhamster nicht auf bestimmte städtebauliche Maßnahmen angewiesen ist, um zu überleben. Es reicht daher, sicherzustellen, dass der Städtebau die betreffenden Flächen ausspart.[43] Frankreich nennt insofern verschiedene Maßnahmen:

— die allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen zum Schutz des Feldhamsters,

— in den ZAP, insgesamt 3285 Hektar, darf, abgesehen von der Landwirtschaft, die Flächennutzung nicht geändert werden,[44]

— im Wiederbesiedelungsgebiet von 77000 Hektar, d. h. 49 % der vom Feldhamster in der Vergangenheit genutzten Flächen, müssen Vorhaben von mehr als einem Hektar nachweisen, dass sie den Feldhamster nicht beeinträchtigen,[45]

— im historischen Verbreitungsgebiet des Feldhamsters von 139000 Hektar, d. h. 89 % der vom Feldhamster in der Vergangenheit genutzten Flächen, müssen neue Planungsmaßnahmen von 301 Gemeinden den Feldhamster berücksichtigen,[46]

— die Beobachtung der Bestandsentwicklung des Feldhamsters und

— Öffentlichkeitsarbeit.

90. Die Kommission beanstandet die allgemeinen gesetzlichen Regeln zum Schutz des Feldhamsters nicht. Zwar befürchtet sie, dass Ausnahmen ohne ausreichende Ausgleichsmaßnahmen gewährt werden, doch wendet sie sich nicht gegen die einschlägige Bestimmung, Art. L. 411-2 des Code de l'environnement (Umweltgesetzbuch). Daher ist davon auszugehen, dass diese Regelungen die notwendigen Verbote festsetzen, um die Beschädigung oder Vernichtung von Fortpflanzungs- und Ruhestätten des

43 — Die Kommission beanstandet nicht die bloße Isolierung von Lebensräumen und Populationen durch städtebauliche Maßnahmen, insbesondere Infrastrukturvorhaben. Ob diese Form der Beeinträchtigung dem Schutz von Fortpflanzungs- und Ruhestätten widersprechen würde, muss daher vorliegend nicht entschieden werden.

44 — Randnr. 62 der Klagebeantwortung.

45 — Randnrn. 63 und 152 der Klagebeantwortung.

46 — Randnr. 68 der Klagebeantwortung.

Feldhamsters durch städtebauliche Maßnahmen zu untersagen.

91. Diese Verbote können allerdings nur wirksam werden, wenn bei der Entscheidung über städtebauliche Maßnahmen bekannt ist, ob Fortpflanzungs- und Ruhestätten des Feldhamsters betroffen sind. Dies wird insbesondere durch spezielle Anforderungen an die Planung der Gemeinden und an die Genehmigung bestimmter Vorhaben gewährleistet.

92. Nach unbestrittenen französischen Angaben sind nämlich 301 Gemeinden, die 89 % des historischen Verbreitungsgebiets des Feldhamsters abdecken, verpflichtet, bei der Erneuerung ihrer Dokumente zur Bauleitplanung („*document de planification de l'urbanisme*") eine Studie zum Feldhamster vorzusehen. In diesen Planungsdokumenten müssen die Gemeinden eine sparsame Verwendung von Flächen fördern und die Flächen erhalten, die für die Art günstig sind.

93. Dieses Verfahren kann insbesondere dazu führen, bestimmte Flächen zum Schutz des Feldhamsters vollständig von der Bebauung auszunehmen. Dies ist offenbar vor allem in den sehr begrenzten ZAP geschehen, aber auch darüber hinaus.

94. Im Wiederansiedlungsgebiet, das einen großen Teil des historischen Verbreitungsgebiets umfasst, kommen besondere Prüfungspflichten für Vorhaben von mehr als einem Hektar hinzu. D. h. man kann sich bei einem solchen Vorhaben nicht darauf verlassen, dass Planungsmaßnahmen keinen Hinweis auf das Vorkommen von Feldhamstern enthalten, sondern man muss vor einer Genehmigung untersuchen, ob Feldhamsterbaue betroffen sind.

95. Nach Auffassung der Kommission liegt darin kein strenges Schutzsystem, insbesondere weil die von Baumaßnahmen ausgenommen Flächen und die ZAP insgesamt einen zu geringen Umfang hätten. Die Kommission verkennt jedoch, dass die genannten Prüfungspflichten in Verbindung mit den gesetzlichen Bestimmungen grundsätzlich verhindern können, dass Feldhamsterbaue in den erfassten Gebieten beschädigt und vernichtet werden. Denn wenn die Studien sorgfältig und objektiv erstellten werden, sollte bekannt sein, wo Feldhamsterbaue vorkommen bzw. vorkommen könnten und daher besondere Vorsicht geboten ist.

96. Lediglich vom Feldhamster potenziell nutzbare Flächen müssen dagegen — wie bereits gesagt [47] — nach Art. 12 Abs. 1 Buchst. d der Habitatrichtlinie nicht besonders

47 — Siehe oben, Nr. 50.

geschützt werden. Daher müssen für diese Flächen auch keine Bauverbote erlassen werden.

97. Die Kommission beanstandet außerdem, dass für kleinere Vorhaben keine Prüfung vorgeschrieben sei.

98. Dieser Einwand hat besonderes Gewicht in Bezug auf Flächen, die in der Vergangenheit ohne eine Untersuchung der Betroffenheit von Feldhamstern überplant wurden. Außerdem ist nicht auszuschließen, dass eine Fläche zwischen der Planung und ihrer Ausführung von Feldhamstern besiedelt wird und sich daher dort Baue befinden. Im Übrigen bedürfen außerhalb des Wiederansiedlungsgebiets auch die größeren Vorhaben keiner besonderen Prüfung.

99. Allerdings können die Öffentlichkeitsarbeit der zuständigen Stellen und die Beobachtung der Bestandsentwicklung des Feldhamsters dazu beitragen, dass auch auf diesen Flächen Feldhamsterbaue rechtzeitig entdeckt werden, um ihre Beschädigung oder Vernichtung zu vermeiden. Denn durch die Öffentlichkeitsarbeit wird die Aufmerksamkeit auf das Risiko der Beeinträchtigung von Feldhamstern gelenkt und die Beobachtung der Feldhamsterbestände kann dazu beitragen, Vorkommen rechtzeitig zu entdecken. Sobald Vorkommen aber bekannt sind, sollten die von der Kommission nicht beanstandeten gesetzlichen Schutzmaßnahmen eine Beschädigung der Baue und der umgebenden Lebensräume durch Baumaßnahmen verhindern.

100. Dieses Schutzsystem gegenüber städtebaulichen Beeinträchtigungen erscheint grundsätzlich ausreichend. Es war aber bei Ablauf der Frist der mit Gründen versehenen Stellungnahme, dem 6. August 2008, noch unvollständig. Die französische Regierung teilte am 7. August 2008 mit, dass eine ZAP noch nicht anerkannt sei und auch die Anforderungen an Vorhaben im Wiederbesiedelungsgebiet und an die Planung der Gemeinden im historischen Verbreitungsgebiet des Feldhamsters noch nicht beschlossen waren. [48]

101. Ohne diese Maßnahmen war nicht gewährleistet, dass die gesetzlichen Schutzbestimmungen für den Feldhamster systematisch durchgesetzt würden. Eine solche systematische Durchsetzung ist jedoch angesichts seines schlechten Erhaltungszustands geboten.

102. Daher hat Frankreich auch dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 12 Abs. 1 Buchst. d der Habitatrichtlinie verstoßen, dass die kohärenten und koordinierten vorbeugenden Maßnahmen zum Schutz des Feldhamsters gegenüber Beeinträchtigungen durch städtebauliche Vorhaben zum maßgeblichen Zeitpunkt noch unvollständig waren.

48 — Anlage 6 zur Klageschrift, Blatt 91.

V — Zu den Kosten

103. Nach Art. 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission im Wesentlichen obsiegt, sind die Kosten Frankreich aufzuerlegen.

VI — Ergebnis

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

1. Die Französische Republik hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 12 Abs. 1 Buchst. d der Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen verstoßen,

   — dass die ergriffenen Agrarumweltmaßnahmen zugunsten des Feldhamsters (*Cricetus cricetus*) nur 60 % der von dieser Art besiedelten Flächen erfassen und nicht auf Vorkommen außerhalb der prioritären Aktionszonen sowie des Wiederbesiedelungsgebiets angewandt werden;

   — dass die ergriffenen Agrarumweltmaßnahmen zugunsten des Feldhamsters nicht ausreichen, damit sich dauerhaft lebensfähige Populationen entwickeln; und

   — dass die kohärenten und koordinierten vorbeugenden Maßnahmen zum Schutz des Feldhamsters gegenüber Beeinträchtigungen durch städtebauliche Vorhaben zum maßgeblichen Zeitpunkt noch unvollständig waren.

2. Die Französische Republik trägt die Kosten des Verfahrens.