URTEIL DES GERICHTSHOFES (Sechste Kammer)

26. November 2002 *

In der Rechtssache C-202/01

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch G. Valero Jordana und J. Adda als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Französische Republik, vertreten durch G. de Bergues und D. Colas als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

wegen Feststellung, dass die Französische Republik dadurch die Verpflichtungen aus der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung

* Verfahrenssprache: Französisch.

der wild lebenden Vogelarten (ABl. L 103, S. 1) in der Fassung der Richtlinie 97/49/EG der Kommission vom 29. Juli 1997 (ABl. L 223, S. 9) nicht beachtet und ihre Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag verletzt hat, dass sie die zur Erhaltung der unter Anhang I dieser Richtlinie fallenden wild lebenden Vogelarten und der Zugvogelarten geeignetsten Gebiete nicht in ausreichendem Maße als besondere Schutzgebiete ausgewiesen hat und dass sie insbesondere nicht ein ausreichend großes Gebiet der Plaine des Maures (Frankreich) als besonderes Schutzgebiet ausgewiesen hat,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J.-P. Puissochet, des Richters C. Gulmann (Berichterstatter), der Richterinnen F. Macken und N. Colneric sowie des Richters J. N. Cunha Rodrigues,

Generalanwalt: S. Alber
Kanzler: R. Grass

aufgrund des Berichts des Berichterstatters,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 27. Juni 2002,

folgendes

Urteil

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 16. Mai 2001 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 226 EG Klage erhoben auf Feststellung, dass die Französische Republik dadurch die Verpflichtungen aus der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten (ABl. L 103, S. 1) in der Fassung der Richtlinie 97/49/EG der Kommission vom 29. Juli 1997 (ABl. L 223, S. 9, nachstehend: Richtlinie) nicht beachtet und ihre Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag verletzt hat, dass sie die zur Erhaltung der unter Anhang I dieser Richtlinie fallenden wild lebenden Vogelarten und der Zugvogelarten geeignetsten Gebiete nicht in ausreichendem Maße als besondere Schutzgebiete ausgewiesen hat und dass sie insbesondere nicht ein ausreichend großes Gebiet der Plaine des Maures (Frankreich) als besonderes Schutzgebiet ausgewiesen hat.

Rechtlicher Rahmen

2 Artikel 4 Absätze 1, 2, und 4 der Richtlinie bestimmt:

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

In diesem Zusammenhang ist Folgendes zu berücksichtigen:

a) vom Aussterben bedrohte Arten,

b) gegen bestimmte Veränderungen ihrer Lebensräume empfindliche Arten,

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

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

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

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

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

...

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

Das Vorverfahren

Das Verfahren wegen des Vorwurfs unzureichender Ausweisung von besonderen Schutzgebieten

3 Mit Mahnschreiben vom 23. April 1998 an die französische Regierung rügte die Kommission, Artikel 4 der Richtlinie sei nicht ordnungsgemäß umgesetzt worden. In diesem Schreiben machte die Kommission geltend, die französischen Behörden hätten zahlen- und flächenmäßig nicht genug Gebiete zu Schutzgebieten erklärt und die ausgewiesenen Schutzgebiete seien nicht verschiedenartig und repräsentativ genug, um allen in Anhang I der Richtlinie aufgeführten wild lebenden Vogelarten und den dort nicht aufgeführten Zugvogelarten Schutz zu bieten. Außerdem machte die Kommission in diesem Schreiben geltend, der

Schutz der ausgewiesenen besonderen Schutzgebiete sei in vielen Fällen nicht gewährleistet.

4 Mit Schreiben vom 13. November 1998 beantwortete die französische Regierung das Mahnschreiben. Mit mehreren von November 1998 bis zum 25. Februar 2000 abgesandten Schreiben unterrichtete sie die Kommission von der Ausweisung acht neuer besonderer Schutzgebiete. Ferner übermittelte sie ein Rundschreiben des Ministers für Raumordnung und Umwelt vom 29. Juli 1999 an die Präfekten der Departements, in dem diese darauf hingewiesen wurden, dass die Französische Republik sich verpflichtet habe, zusätzliche besondere Schutzgebiete auszuweisen.

5 Mit Schreiben vom 4. April 2000 gab die Kommission eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, in der sie feststellte, dass die Französische Republik dadurch die Verpflichtungen aus der Richtlinie nicht beachtet habe, dass sie die zur Erhaltung der unter Anhang I der Richtlinie fallenden wild lebenden Vogelarten und der Zugvogelarten geeignetsten Gebiete nicht in ausreichendem Maße als besondere Schutzgebiete ausgewiesen habe. Die Kommission forderte Frankreich auf, innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung der mit Gründen versehenen Stellungnahme die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um der Stellungnahme nachzukommen, und sie davon zu unterrichten.

6 Am 23. Juni 2000 antwortete die französische Regierung auf die mit Gründen versehene Stellungnahme.

Das Verfahren wegen des Vorwurfs unzureichender Ausweisung der Plaine des Maures als besonderes Schutzgebiet

7 Am 22. Juni 1994 richtete die Kommission ein Mahnschreiben an die französische Regierung wegen Nichtbeachtung der Verpflichtungen der Französischen

Republik aus den Artikeln 3 und 4 der Richtlinie. In diesem Schreiben führte die Kommission aus, die Plaine des Maures, von der 7 500 ha in dem 1994 vom französischen Umweltministerium und der Vogelschutzliga veröffentlichten nationalen Verzeichnis der für die Erhaltung der Vögel wichtigen Gebiete (zones importantes pour la conservation des oiseaux, nachstehend: ZICO) erfasst seien, hätte aufgrund ihrer großen ornithologischen Bedeutung als besonderes Schutzgebiet ausgewiesen werden müssen. Außerdem bestehe für einen Teil dieses Gebietes aufgrund der Durchführung verschiedener Entwicklungsvorhaben, darunter das Freizeitpark-Projekt Bois de Bouis, eine Verschmutzungs- und Beeinträchtigungsgefahr.

8 Mit Schreiben vom 9. April 1996 teilten die französischen Behörden der Kommission insbesondere mit, dass gegen die rechtswidrigen Rodungs- und Bauarbeiten, die in der Zone konzertierter Planung Bois de Bouis stattfänden, ein gerichtliches Verfahren anhängig gemacht worden sei, dass zum endgültigen Schutz der Plaine des Maures vor öffentlichen und privaten Eingriffen kurz- oder langfristiger Art ein Verfahren mit dem Ziel, das Vorhaben als im allgemeinen Interesse liegend erklären zu lassen, eingeleitet worden sei und dass die entsprechende Verordnung 1996 erlassen werden solle.

9 Mit Schreiben vom 19. Dezember 1997 gab die Kommission eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, in der sie feststellte, dass die Französische Republik dadurch ihre Verpflichtungen aus den Artikeln 3 und 4 der Richtlinie verletzt habe, dass sie die Plaine des Maures nicht als besonderes Schutzgebiet ausgewiesen habe, dass sie hinsichtlich der Lebensräume der betroffenen Vogelarten keine besonderen Schutzmaßnahmen getroffen habe und dass sie nicht die geeigneten Maßnahmen getroffen habe, um eine ausreichende Vielfalt und eine ausreichende Flächengröße der Lebensräume der Vögel zu erhalten oder wiederherzustellen und um die Verschmutzung oder Beeinträchtigung dieser Lebensräume durch das Freizeitpark-Projekt Bois de Bouis zu vermeiden. Die Kommission forderte Frankreich auf, innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung der mit Gründen versehenen Stellungnahme die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um der Stellungnahme nachzukommen.

10 Mit Schreiben vom 5. November 1998 teilten die französischen Behörden mit, sie hätten 879 ha der Plaine des Maures als besonderes Schutzgebiet ausgewiesen. Mit Schreiben vom 29. November 1999 kündigten sie eine erhebliche Erweiterung dieses besonderen Schutzgebiets an.

11 Mit Schreiben vom 23. Juni 2000 teilten die französischen Behörden mit, sie beabsichtigten, die Fläche des besonderen Schutzgebiets der Plaine des Maures auf über 4 700 ha zu erweitern.

12 Da die Kommission der Ansicht war, die Antworten der französischen Behörden reichten nicht aus für die Feststellung, dass die Französische Republik innerhalb der in den mit Gründen versehenen Stellungnahmen vom 4. April 2000 und vom 19. Dezember 1997 gesetzten Fristen die erforderlichen Maßnahmen erlassen habe, um die ihr vorgeworfenen Verstöße abzustellen, hat sie beim Gerichtshof die vorliegende Klage erhoben.

Zur Klage

Zum Vorwurf unzureichender Ausweisung von besonderen Schutzgebieten

13 Die Kommission macht geltend, Artikel 4 der Richtlinie verlange, dass die ausgewiesenen besonderen Schutzgebiete unter Berücksichtigung der wissenschaftlich festgestellten Merkmale der Gebiete sowohl quantitativ als auch qualitativ ausreichten. Die französische Regierung habe jedoch im Vorverfahren im Wesentlichen nicht bestritten, dass die in Frankreich ausgewiesenen besonderen Schutzgebiete einer solchen Verpflichtung nicht genügen könnten. Daher sei der Klage jedenfalls stattzugeben.

14 Das in Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Richtlinie gesetzte Ziel lasse sich am besten dadurch erreichen, dass die Gebiete, die aufgrund ihrer objektiven orni-

thologischen Bedeutung als Lebensräume wild lebender unter Anhang I der Richtlinie fallender Vogelarten oder Zugvogelarten in einem wissenschaftlichen Verzeichnis erfasst seien, als besondere Schutzgebiete ausgewiesen würden.

15 Die Kommission trägt unter Hinweis auf die verfügbaren wissenschaftlichen Informationen und insbesondere auf das ZICO-Verzeichnis vor, die französische Regierung habe ihre Verpflichtung verletzt, die geeignetsten Gebiete im Sinne von Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Richtlinie in ausreichendem Maße als besondere Schutzgebiete auszuweisen. Im ZICO-Verzeichnis, das im Übrigen mit dem von der Kommission im Rahmen der Gemeinschaft erstellten Verzeichnis „Important Bird Areas" (nachstehend: Verzeichnis IBA) in der im März 2000 herausgegebenen Fassung übereinstimme, seien 285 zur Erhaltung der Vögel wichtige Gebiete des französischen Mutterlands genannt; dieses Verzeichnis sei der beste verfügbare wissenschaftliche Maßstab, um die von der Französischen Republik in ihrem gesamten Gebiet vorgenommenen Ausweisungen von Schutzgebieten zu beurteilen. Die französische Regierung hätte daher, da sie keine dem ZICO-Verzeichnis entgegenstehenden Verzeichnisse vorgelegt habe, sämtliche nach dem ZICO-Verzeichnis als für die Erhaltung der Vögel wichtig angesehenen Gebiete als besondere Schutzgebiete ausweisen müssen.

16 Die französische Regierung trägt vor, am 17. Juli 2001 habe es 117 besondere Schutzgebiete mit einer Fläche von nahezu 900 000 ha gegeben, was 41 % der Zahl der ZICO-Gebiete und 19 % ihrer Fläche entspreche. Sie räumt jedoch ein, dass sie noch zusätzliche besondere Schutzgebiete ausweisen müsse, um die Verpflichtung nach Artikel 4 der Richtlinie zu erfüllen.

17 Hingegen sei sie nach der Richtlinie nicht verpflichtet, die im ZICO-Verzeichnis oder im Verzeichnis IBA 2000 erfassten Gebiete vollständig als besondere Schutzgebiete auszuweisen. Nicht alle in diesen Verzeichnissen genannten Gebiete seien als für die Erklärung zum Schutzgebiet „geeignetste Gebiete" im Sinne von Artikel 4 der Richtlinie zu bestimmen. Überdies folgten das 1994 herausgegebene ZICO-Verzeichnis und das Verzeichnis IBA 2000 einem weiteren und umfassenderen Ansatz als das Verzeichnis, das bei der Ausarbeitung des Verzeichnisses IBA 1989 als Orientierungsgrundlage gedient habe. Nur dieses Verzeichnis

sei auf die „geeignetsten Gebiete" beschränkt, während die anderen Verzeichnisse ein viel größeres Gebiet umfassten.

18 Die französische Regierung räumt außerdem ein, dass von den 116 unter Anhang I der Richtlinie fallenden wild lebenden Vogelarten, die es in Frankreich gebe, sechs nicht in wenigstens einem französischen besonderen Schutzgebiet geschützt seien.

19 Es ist festzustellen, dass die französische Regierung nicht bestreitet, die zur Erhaltung der unter Anhang I der Richtlinie fallenden wild lebenden Vogelarten und der Zugvogelarten geeignetsten Gebiete nicht in ausreichendem Maße als besondere Schutzgebiete ausgewiesen zu haben.

20 Zudem ist unstreitig, dass der Schreiadler, der Terekwasserläufer, der Gleitaar, der Zwergschnäpper, der Schwarzschnabelsturmtaucher und die Theklalerche, die zu den unter Anhang I der Richtlinie fallenden Arten gehören, jedenfalls bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist im französischen Hoheitsgebiet nicht durch Ausweisung eines besonderen Schutzgebiets geschützt waren.

21 Daher ist, ohne dass es erforderlich wäre, die Frage zu behandeln, ob alle im ZICO-Verzeichnis als für die Erhaltung der Vögel wichtig erfassten Gebiete als besondere Schutzgebiete auszuweisen sind, festzustellen, dass die Französische Republik die zur Erhaltung der unter Anhang I der Richtlinie fallenden wild lebenden Vogelarten und der Zugvogelarten geeignetsten Gebiete nicht innerhalb der gesetzten Frist in ausreichendem Maße als besondere Schutzgebiete im Sinne von Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Richtlinie ausgewiesen hat. Folglich ist der Klage der Kommission in diesem Punkt stattzugeben.

Zum Vorwurf unzureichender Ausweisung der Plaine des Maures als besonderes Schutzgebiet

22 Die Kommission macht geltend, die Französische Republik habe dadurch, dass sie nur 879 ha der Plaine des Maures als besonderes Schutzgebiet ausgewiesen habe, während das ZICO-Gebiet der Plaine des Maures 7 500 ha umfasse, außerdem die Verpflichtung aus Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Richtlinie verletzt, die zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete zu Schutzgebieten zu erklären. Indem sich die französische Regierung dazu verpflichtet habe, das ZICO-Gebiet der Plaine des Maures von 879 ha auf 4 700 ha zu erweitern, habe sie anerkannt, dass der damals als besonderes Schutzgebiet ausgewiesene Teil dieses Gebietes nicht ausgereicht habe. Überdies hätten die französischen Behörden, da im ZICO-Verzeichnis 7 500 ha der Plaine des Maures erfasst seien, diese vollständig als besonderes Schutzgebiet ausweisen oder aber nachweisen müssen, dass eine vollständige Ausweisung des Gebiets als besonderes Schutzgebiet nach der Richtlinie nicht notwendig sei.

23 Die französische Regierung trägt vor, die Klageschrift enthalte keine spezifische rechtliche Argumentation, dass das als besonderes Schutzgebiet ausgewiesene Gebiet der Plaine des Maures nicht groß genug sei. In der Klageschrift der Kommission seien nämlich die rechtlichen Gesichtspunkte, die es ihr ermöglichten, das Vorliegen einer spezifisch die Plaine des Maures betreffenden Verletzung anzunehmen, nicht einmal summarisch dargelegt. Daher sei diese Rüge als unzulässig zurückzuweisen.

24 Zur Begründetheit räumt die französische Regierung ein, dass die bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist rechtsgültig als besonderes Schutzgebiet ausgewiesenen 879 ha der Plaine des Maures nicht ausreichten, um für dieses Gebiet die Verpflichtungen aus Artikel 4 der Richtlinie zu erfüllen. Diese Verletzung sei jedoch seit der am 17. Mai 2001 mitgeteilten Erweiterung des besonderen Schutzgebiets der Plaine des Maures auf 4 537 ha abgestellt.

25 Was die Unzulässigkeitseinrede angeht, ist daran zu erinnern, dass gemäß Artikel 19 der EG-Satzung des Gerichtshofes und Artikel 38 § 1 Buchstabe c der Verfahrensordnung die Klageschrift u. a. eine kurze Darstellung der Klagegründe enthalten muss. Infolgedessen hat die Kommission in jeder gemäß Artikel 226 EG eingereichten Klageschrift die genauen Rügen, über die der Gerichtshof entscheiden soll, sowie zumindest in gedrängter Form insbesondere die rechtlichen Umstände anzugeben, auf die diese Rügen gestützt sind (vgl. Urteil vom 13. Dezember 1990 in der Rechtssache C-347/88, Kommission/Griechenland, Slg.1990, I-4747, Randnr. 28).

26 Die Kommission hat in ihrer Klageschrift die Rechtsgrundlage der Rüge der unzureichenden Ausweisung der Plaine des Maures als besonderes Schutzgebiet rechtlich hinreichend angegeben. Die französische Regierung hat in ihrer Gegenerwiderung selbst anerkannt, dass sich die rechtlichen Umstände, auf die diese Rüge gestützt ist, aus den Erläuterungen der Kommission zur ersten Rüge entnehmen lassen.

27 Die Unzulässigkeitseinrede ist daher zurückzuweisen.

28 Zur Begründetheit ist festzustellen, dass die französische Regierung ohne Einschränkung anerkennt, dass sie bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist keinen im Hinblick auf die Verpflichtungen aus der Richtlinie ausreichend großen Teil der Plaine des Maures als besonderes Schutzgebiet ausgewiesen hatte.

29 Zudem ist unstreitig, dass die Plaine des Maures Zufluchtstätte für 23 der unter Anhang I der Richtlinie fallenden Arten wild lebender Vögel und auch mehrerer nicht in Anhang I aufgeführten Zugvogelarten ist, von denen einige, namentlich

der Ortolan, die Zwergdommel, die Blauracke, der Ziegenmelker und der Neuntöter diesem Gebiet zu großer ornithologischer Bedeutung verhelfen.

30 Daher ist, ohne dass es erforderlich wäre, die Frage zu behandeln, ob das gesamte im ZICO-Verzeichnis als für die Erhaltung der Vögel wichtig erfasste Gebiet der Plaine des Maures als besonderes Schutzgebiet auszuweisen ist, festzustellen, dass die Französische Republik innerhalb der gesetzten Frist keine ausreichende Fläche der Plaine des Maures als besonderes Schutzgebiet im Sinne von Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Richtlinie ausgewiesen hat. Folglich ist der Klage der Kommission in diesem Punkt stattzugeben.

31 Nach alledem ist festzustellen, dass die Französische Republik dadurch ihre Verpflichtungen aus Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Richtlinie verletzt hat, dass sie die zur Erhaltung der unter Anhang I der Richtlinie fallenden wild lebenden Vogelarten und der Zugvogelarten geeignetsten Gebiete nicht in ausreichendem Maße als besondere Schutzgebiete ausgewiesen und insbesondere keine ausreichende Fläche der Plaine des Maures als besonderes Schutzgebiet ausgewiesen hat.

Kosten

32 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung der Französischen Republik beantragt hat und diese mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, sind ihr die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Französische Republik hat dadurch ihre Verpflichtungen aus Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten in der Fassung der Richtlinie 97/49/EG der Kommission vom 29. Juli 1997 verletzt, dass sie die zur Erhaltung der unter Anhang I dieser Richtlinie fallenden wild lebenden Vogelarten und der Zugvogelarten geeignetsten Gebiete nicht in ausreichendem Maße als besondere Schutzgebiete ausgewiesen und insbesondere keine ausreichende Fläche der Plaine des Maures (Frankreich) als besonderes Schutzgebiet ausgewiesen hat.**

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

Puissochet Gulmann Macken

Colneric Cunha Rodrigues

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 26. November 2002.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Sechsten Kammer

J.-P. Puissochet