URTEIL DES GERICHTSHOFES (Sechste Kammer) 27. Februar 2003 *

In	der	Reck	ntssache	C-41	5/01

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

Klägerin,

gegen

Königreich Belgien, vertreten durch C. Pochet als Bevollmächtigte,

Beklagter,

wegen Feststellung, dass das Königreich Belgien dadurch gegen seine 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 (ABl. L 103, S. 1) in Verbindung mit Artikel 4 Absatz 4 dieser Richtlinie in der gemäß Artikel 7 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206, S. 7) durch deren Artikel 6 Absätze 2 bis 4 teilweise geänderten Fassung verstoßen

^{*} Verfahrenssprache: Französisch.

hat, dass die Flämische Region weder Artikel 4 Absätze 1 und 2 und Anhang I der Richtlinie 79/409 umgesetzt noch die besonderen Schutzgebiete in ihrem Gebiet so abgegrenzt hat, dass diese Abgrenzung Dritten entgegengehalten werden könnte, und auch nicht die erforderlichen Maßnahmen ergriffen hat, um sicherzustellen, dass die Erklärung eines Gebietes zum besonderen Schutzgebiet automatisch und unmittelbar die Anwendung einer mit dem Gemeinschaftsrecht im Einklang stehenden Schutz- und Erhaltungsregelung umfasst,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J.-P. Puissochet, der Richter R. Schintgen und C. Gulmann (Berichterstatter), der Richterin F. Macken und des Richters J. N. Cunha Rodrigues,

Generalanwalt: P. Léger

Kanzler: R. Grass

aufgrund des Berichts des Berichterstatters,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 7. November 2002,

I - 2090

folgendes

Urteil

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 19. Oktober 2001 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, in der in der Erwiderung abgeänderten Fassung des Klageantrags gemäß Artikel 226 EG Klage erhoben auf Feststellung, dass das Königreich Belgien dadurch gegen seine 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 (ABl. L 103, S. 1, im Folgenden: Vogelschutzrichtlinie) in Verbindung mit Artikel 4 Absatz 4 dieser Richtlinie in der gemäß Artikel 7 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206, S. 7, im Folgenden: Habitatrichtlinie) durch deren Artikel 6 Absätze 2 bis 4 teilweise geänderten Fassung verstoßen hat, dass die Flämische Region weder Artikel 4 Absätze 1 und 2 und Anhang I der Vogelschutzrichtlinie umgesetzt noch die besonderen Schutzgebiete in ihrem Gebiet so abgegrenzt hat, dass diese Abgrenzung Dritten entgegengehalten werden könnte, und auch nicht die erforderlichen Maßnahmen ergriffen hat, um sicherzustellen, dass die Erklärung eines Gebietes zum besonderen Schutzgebiet automatisch und unmittelbar die Anwendung einer mit dem Gemeinschaftsrecht im Einklang stehenden Schutz- und Erhaltungsregelung umfasst.

Rechtlicher Rahmen

- Artikel 4 Absätze 1, 2 und 4 der Vogelschutzrichtlinie 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 geographischen Meeres- und Landgebiet, in dem diese Richtlinie Anwendung findet, zu berücksichtigen sind. I - 2092

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

(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."

Artikel 6 Absätze 2 bis 4 der Habitatrichtlinie bestimmt:

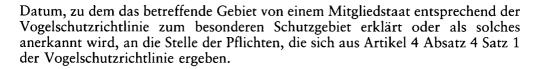
"(2) Die Mitgliedstaaten treffen die geeigneten Maßnahmen, um in den besonderen Schutzgebieten die Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten sowie Störungen von Arten, für die die Gebiete ausgewiesen worden sind, zu vermeiden, sofern solche Störungen sich im Hinblick auf die Ziele dieser Richtlinie erheblich auswirken könnten.

(3) Pläne oder Projekte, die nicht unmittelbar mit der Verwaltung des Gebietes in Verbindung stehen oder hierfür nicht notwendig sind, die ein solches Gebiet jedoch einzeln oder in Zusammenwirkung mit anderen Plänen und Projekten erheblich beeinträchtigen könnten, erfordern eine Prüfung auf Verträglichkeit mit den für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungszielen. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung und vorbehaltlich des Absatzes 4 stimmen die zuständigen einzelstaatlichen Behörden dem Plan bzw. Projekt nur zu, wenn sie festgestellt haben, dass das Gebiet als solches nicht beeinträchtigt wird, und nachdem sie gegebenenfalls die Öffentlichkeit angehört haben.

(4) Ist trotz negativer Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art ein Plan oder Projekt durchzuführen und ist eine Alternativlösung nicht vorhanden, so ergreift der Mitgliedstaat alle notwendigen Ausgleichsmaßnahmen, um sicherzustellen, dass die globale Kohärenz von Natura 2000 geschützt ist. Der Mitgliedstaat unterrichtet die Kommission über die von ihm ergriffenen Ausgleichsmaßnahmen.

Ist das betreffende Gebiet ein Gebiet, das einen prioritären natürlichen Lebensraumtyp und/oder eine prioritäre Art einschließt, so können nur Erwägungen im Zusammenhang mit der Gesundheit des Menschen und der öffentlichen Sicherheit oder im Zusammenhang mit maßgeblichen günstigen Auswirkungen für die Umwelt oder, nach Stellungnahme der Kommission, andere zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses geltend gemacht werden."

Nach Artikel 7 der Habitatrichtlinie treten, was die nach Artikel 4 Absatz 1 der Vogelschutzrichtlinie zu besonderen Schutzgebieten erklärten oder nach Artikel 4 Absatz 2 derselben Richtlinie als solche anerkannten Gebiete anbelangt, die Verpflichtungen nach Artikel 6 Absätze 2 bis 4 der Habitatrichtlinie ab dem Datum für die Anwendung der letztgenannten Richtlinie bzw. danach ab dem



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

Vorverfahren

Mit Mahnschreiben vom 4. April 2000 an die belgische Regierung machte die Kommission insbesondere geltend, ihrem Erkenntnisstand nach habe die Flämische Region weder Artikel 4 Absätze 1 und 2 und Anhang I der Vogelschutzrichtlinie umgesetzt noch die besonderen Schutzgebiete in ihrem Gebiet so abgegrenzt, dass diese Abgrenzung Dritten entgegengehalten werden könnte, und auch nicht die erforderlichen Maßnahmen ergriffen, um sicherzustellen, dass die Erklärung eines Gebietes zum besonderen Schutzgebiet automatisch und unmittelbar die Anwendung einer mit dem Gemeinschaftsrecht im Einklang stehenden Schutz- und Erhaltungsregelung umfasse; daher habe das Königreich Belgien gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie in Verbindung mit Artikel 4 Absätze 4 dieser Richtlinie in der gemäß Artikel 7 der Habitatrichtlinie durch Artikel 6 Absätze 2 bis 4 der letztgenannten Richtlinie teilweise geänderten Fassung verstoßen.

7	Da die Kommission auf dieses Schreiben keine Antwort erhielt, richtete sie mit Schreiben vom 19. Juli 2000 eine mit Gründen versehene Stellungnahme an das Königreich Belgien, in der sie die in dem Mahnschreiben aufgeführten Rügen wiederholte und das Königreich Belgien aufforderte, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um der mit Gründen versehenen Stellungnahme innerhalb von zwei Monaten nach ihrer Zustellung nachzukommen.
8	Mit Schreiben vom 6. Oktober 2000 übermittelte die belgische Regierung der Kommission eine Antwort der Flämischen Region auf die mit Gründen versehenen Stellungnahme.
9	Da die Kommission insbesondere der Auffassung war, dass diese Antwort ihr nicht den Schluss erlaube, dass das Königreich Belgien die erforderlichen Maßnahmen ergriffen habe, um die gerügte Vertragsverletzung abzustellen, hat sie beim Gerichtshof die vorliegende Klage erhoben.
	Zur Klage
	Zur angeblichen Nichtumsetzung des Artikels 4 Absätze 1 und 2 sowie des Anhangs I der Vogelschutzrichtlinie
10	Die Kommission macht geltend, dass die für die Erhaltung der in Anhang I der Vogelschutzrichtlinie aufgeführten Vogelarten sowie der nicht in Anhang I aufgeführten, regelmäßig auftretenden Zugvogelarten zahlen- und flächenmäßig

I - 2096

geeignetsten Gebiete in keiner im Gebiet der Flämischen Region anwendbaren rechtsverbindlichen Bestimmung zu besonderen Schutzgebieten erklärt würden. Daher sei Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie nicht vollständig umgesetzt worden.
Die belgische Regierung trägt zwar vor, dass Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie teilweise umgesetzt worden sei, tritt der genannten Rüge aber nicht entgegen.
Daher ist der Klage in diesem Punkt stattzugeben.
Zum angeblichen Fehlen einer Schutzregelung für die besonderen Schutzgebiete
Die Kommission trägt vor, dass es an einer im Gebiet der Flämischen Region geltenden Bestimmung fehle, die an die Erklärung eines Gebietes zum besonderen Schutzgebiet automatisch die Anwendung der vom einschlägigen Gemeinschaftsrecht vorgesehenen Schutz- und Erhaltungsregelung knüpfe.
Die belgische Regierung verweist zwar einerseits darauf, dass in der Flämischen Region bereits allgemeine und sektorale Schutzmaßnahmen bestünden, die sich in
I - 2097

den besonderen Schutzgebieten auswirkten, räumt andererseits aber ein, dass keine im Gebiet dieser Region anwendbare Bestimmung vorsehe, dass die Erklärung eines Gebietes zum besonderen Schutzgebiet automatisch mit der Anwendung der in der Vogelschutzrichtlinie festgelegten Schutzregelung auf dieses Gebiet einhergehe.

Dazu ist darauf zu verweisen, dass Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie die Mitgliedstaaten nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes dazu verpflichtet, ein besonderes Schutzgebiet mit einem rechtlichen Schutzstatus auszustatten, der geeignet ist, u. a. das Überleben und die Vermehrung der in Anhang I der Richtlinie aufgeführten Vogelarten sowie die Vermehrung, die Mauser und die Überwinterung der nicht in Anhang I aufgeführten, regelmäßig auftretenden Zugvogelarten sicherzustellen (Urteil vom 18. März 1999 in der Rechtssache C-166/97, Kommission/Frankreich, Slg. 1999, I-1719, Randnr. 21).

Da nach Artikel 7 der Habitatrichtlinie die Verpflichtungen u. a. nach Artikel 6 Absatz 2 derselben Richtlinie, was die besonderen Schutzgebiete anbelangt, an die Stelle der Pflichten treten, die sich aus Artikel 4 Absatz 4 Satz 1 der Vogelschutzrichtlinie ergeben, muss der rechtliche Schutzstatus dieser Gebiete auch gewährleisten, dass dort die Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten sowie erhebliche Störungen von Arten, für die die Gebiete ausgewiesen worden sind, vermieden werden.

Da es aber an einer im Gebiet der Flämischen Region geltenden Bestimmung fehlt, die an die Erklärung eines Gebietes zum besonderen Schutzgebiet automatisch die Anwendung eines Schutzstatus knüpft, wie er in den Randnummern 15 und 16 dieses Urteils beschrieben wird, ist die Verwirklichung des mit Artikel 4 der Vogelschutzrichtlinie verfolgten Zieles des besonderen Schutzes der wild lebenden Vogelfauna gefährdet (vgl. u. a. Urteil vom 7. Dezember 2000 in der Rechtssache C-374/98, Kommission/Frankreich, Slg. 2000, I-10799, Randnr. 55).

18	Demzufolge ist der Klage in diesem Punkt stattzugeben.
	Zu dem Vorbringen, dass die Abgrenzung der besonderen Schutzgebiete Dritten nicht entgegengehalten werden könne
119	Die Kommission trägt vor, die Vogelschutzrichtlinie sei nicht ordnungsgemäß umgesetzt worden, weil die Landkarten, auf denen die besonderen Schutzgebiete in der Flämischen Region abgegrenzt würden, Dritten gegenüber keine Verbindlichkeit hätten und ihnen daher nicht entgegengehalten werden könnten. Nach belgischem Recht müssten von den regionalen Behörden erlassene Maßnahmen zwingend im <i>Moniteur belge</i> veröffentlicht werden, um Verbindlichkeit zu erlangen. Nur diese Veröffentlichung erzeuge die unwiderlegliche Vermutung, dass die getroffenen Maßnahmen den Normadressaten bekannt seien, und gewährleiste damit, dass sie Dritten entgegengehalten werden könnten. Die Karten, auf denen die besonderen Schutzgebiete im Gebiet der Flämischen Region abgegrenzt würden, würden jedoch nicht im <i>Moniteur belge</i> veröffentlicht. Sie würden lediglich in den Rathäusern ausgelegt, um der Bevölkerung eine Kenntnisnahme zu ermöglichen.
20	Das Königreich Belgien macht geltend, dass die Frage der Verbindlichkeit der Karten, auf denen die besonderen Schutzgebiete abgegrenzt würden, unter das innerstaatliche Recht der Mitgliedstaaten falle. Diese verfügten bei ihrer Entscheidung darüber, wie sie die Verbindlichkeit von Maßnahmen zur Umsetzung einer Richtlinie sicherstellten, über einen erheblichen Ermessensspielraum. Dass im belgischen Recht die Veröffentlichung im Moniteur belge die Regel sei,

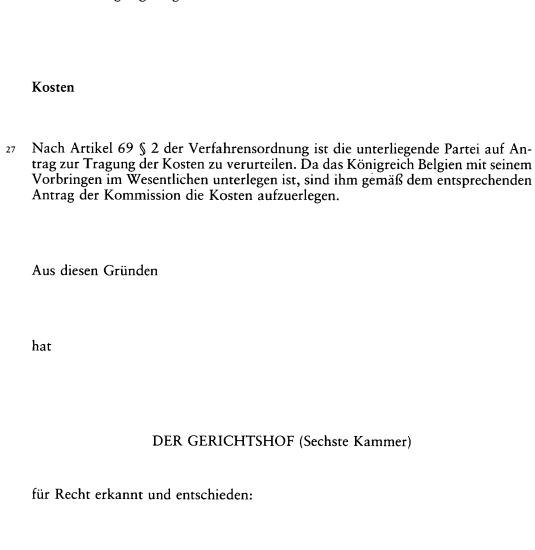
schließe nicht aus, dass in besonderen Fällen eine andere Form der Bekanntmachung gewählt werden könne, sofern jeder Normadressat tatsächlich von der fraglichen Regelung Kenntnis nehmen könne. Der belgische Kassationshof habe diesen Grundsatz in Bezug auf die Bekanntmachung von Regional- und Bezirksplänen im Rahmen der Regelung über die Raumordnung anerkannt. Die belgische Regierung beruft sich darauf, dass die Auslegung der Karten zur Abgrenzung der besonderen Schutzgebiete in den jeweiligen Rathäusern, wie sie Artikel 3 des Erlasses der flämischen Regierung vom 17. Oktober 1988 über die Ausweisung der besonderen Schutzgebiete nach Artikel 4 der Vogelschutzrichtlinie (Moniteur belge vom 29. Oktober 1988, S. 15068) vorschreibe, im vorliegenden Fall eine angemessene Form der Bekanntgabe darstelle, da die Betroffenen die tatsächliche Möglichkeit hätten, von den genannten Karten Kenntnis zu nehmen. Gleichwohl werde an einer Änderung des Dekrets der Flämischen Gemeinschaft vom 21. Oktober 1997 über die Erhaltung der Natur und die natürlichen Lebensräume (Moniteur belge vom 10. Januar 1998, S. 599) gearbeitet, um die Landkarten, auf denen die besonderen Schutzgebiete abgegrenzt würden, im Moniteur belge zu veröffentlichen.

Dazu ist darauf zu verweisen, dass die Bestimmungen einer Richtlinie nach ständiger Rechtsprechung mit unbestreitbarer Verbindlichkeit und mit der Konkretheit, Bestimmtheit und Klarheit umgesetzt werden müssen, die notwendig sind, um den Erfordernissen der Rechtssicherheit zu genügen (insbesondere Urteil vom 17. Mai 2001 in der Rechtssache C-159/99, Kommission/Italien, Slg. 2001, I-4007, Randnr. 32). Der Grundsatz der Rechtssicherheit verlangt eine angemessene Bekanntmachung der aufgrund einer Gemeinschaftsregelung eingeführten nationalen Maßnahmen, damit die von diesen Maßnahmen betroffenen Rechtssubjekte den Umfang ihrer Rechte und Pflichten in dem besonderen gemeinschaftsrechtlich geregelten Bereich erkennen können (Urteil vom 20. Juni 2002 in der Rechtssache C-313/99, Mulligan u. a., Slg. 2002, I-5719, Randnrn. 51 und 52).

Was die Karten zur Abgrenzung der besonderen Schutzgebiete anbelangt, so müssen sie zwingend unbestreitbare Verbindlichkeit aufweisen. Andernfalls könnte nämlich die räumliche Abgrenzung der besonderen Schutzgebiete jederzeit in Frage gestellt werden. Zudem bestünde die Gefahr, dass das in Randnummer 17 dieses Urteils dargelegte Schutzziel des Artikels 4 der Vogelschutzrichtlinie nicht voll erreicht würde.

23	In der Antwort auf die mit Gründen versehene Stellungnahme wird nun aber eingeräumt, dass grundsätzlich allein die Veröffentlichung einer Maßnahme im Moniteur belge die unwiderlegliche Vermutung begründet, dass Dritte von dieser Maßnahme Kenntnis haben. Dass der Kassationshof im Rahmen des Raumordnungsrechts die Verbindlichkeit von Regional- und Bezirksplänen anerkannt hat, obwohl sie in anderer Weise als durch die Veröffentlichung im Moniteur belge bekannt gegeben werden, ist hier kein Beweis dafür, dass es sich ebenso mit den Landkarten verhält, auf denen die besonderen Schutzgebiete in der Flämischen Region abgegrenzt werden und die nach der in Randnummer 20 dieses Urteils angeführten Änderung im Übrigen im Moniteur belge veröffentlicht werden müssten.
224	Selbst wenn man annimmt, dass auch eine andere Form der Bekanntgabe als die vollständige Veröffentlichung im <i>Moniteur belge</i> eine unwiderlegliche Vermutung der Kenntnis einer Maßnahme begründen kann, so wie es in der Antwort auf die mit Gründen versehene Stellungnahme vorgetragen wird, weisen die Karten zur Abgrenzung der besonderen Schutzgebiete, für die eine solche Vermutung gilt, keine unbestreitbare Verbindlichkeit auf.
25	Daraus folgt, dass die Klage auch in diesem Punkt begründet ist.
26	Angesichts der vorstehenden Ausführungen ist festzustellen, dass das Königreich Belgien dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie in Verbindung mit Artikel 4 Absatz 4 Satz 1 dieser Richtlinie in der gemäß Artikel 7 der Habitatrichtlinie durch deren Artikel 6 Absätze 2 bis 4 geänderten Fassung verstoßen hat, dass die Flämische Region weder Artikel 4 Absätze 1 und 2 und Anhang I der Vogelschutzrichtlinie umgesetzt noch die besonderen Schutzgebiete in ihrem Gebiet so abgegrenzt hat, dass diese Ab-

grenzung Dritten entgegengehalten werden könnte, und auch nicht die erforderlichen Maßnahmen ergriffen hat, um sicherzustellen, dass die Erklärung eines Gebietes zum besonderen Schutzgebiet automatisch und unmittelbar die Anwendung einer mit dem Gemeinschaftsrecht im Einklang stehenden Schutzund Erhaltungsregelung umfasst.



1. Das Königreich Belgien hat dadurch gegen seine 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 Verbindung mit

Artikel 4 Absatz 4 Satz 1 dieser Richtlinie in der gemäß Artikel 7 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen durch deren Artikel 6 Absätze 2 bis 4 geänderten Fassung verstoßen, dass die Flämische Region weder Artikel 4 Absätze 1 und 2 und Anhang I der Richtlinie 79/409 umgesetzt noch die besonderen Schutzgebiete in ihrem Gebiet so abgegrenzt hat, dass diese Abgrenzung Dritten entgegengehalten werden könnte, und auch nicht die erforderlichen Maßnahmen ergriffen hat, um sicherzustellen, dass die Erklärung eines Gebietes zum besonderen Schutzgebiet automatisch und unmittelbar die Anwendung einer mit dem Gemeinschaftsrecht im Einklang stehenden Schutz- und Erhaltungsregelung umfasst.

2. Das Königreich Belgien trägt die Kosten des Verfahrens.

Puissochet

Schintgen

Gulmann

Macken

Cunha Rodrigues

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 27. Februar 2003.

Der Kanzler

Der Präsident der Sechsten Kammer

R. Grass

J.-P. Puissochet