

СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS
SODNÍ DVŮR EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ
DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS DOMSTOL
GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN
EUROOPA ÜHENDUSTE KOHUS
ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ
COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN COMMUNITIES
COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES
CÚIRT BHREITHIÚNAIS NA gCOMHPHOBAL EORPACH
CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE
EIROPAS KOPIENU TIESA



LUXEMBOURG

EUROPOS BENDRIJŲ TEISINGUMO TEISMAS
AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGÉK BÍRÓSÁGA
IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA TAL-KOMUNITAJIET EWROPEJ
HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN
TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI WSPÓLNOT EUROPEJSKICH
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DAS COMUNIDADES EUROPEIAS
CURTEA DE JUSTIȚIE A COMUNITĂȚILOR EUROPENE
SÚDNY DVOR EURÓPSKÝCH SPOLOČENSTEV
SODIŠČE EVROPSKIH SKUPNOSTI
EUROOPAN YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN
EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS DOMSTOL

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
ELEANOR SHARPSTON
vom 9. Juli 2009¹

Rechtssache C-226/08

**Stadt Papenburg
gegen
Bundesrepublik Deutschland**

(Vorabentscheidungsersuchen des Verwaltungsgerichts Oldenburg)

„Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen – Entscheidung eines Mitgliedstaats, einem von der Kommission erstellten Entwurf einer Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung zuzustimmen – Zu berücksichtigende Interessen – Vertrauensschutz“

¹ – Originalsprache: Englisch.

1. Die Stadt Papenburg ist eine Hafenstadt an der Ems in Niedersachsen (Deutschland). Sie ist bekannt für ihre große Werft, die Meyer-Werft, die 1795 gegründet wurde und derzeit auf den Bau von Kreuzfahrtschiffen spezialisiert ist².
2. Jedes Mal, bevor ein Schiff mit großem Tiefgang von der Werft zur Nordsee gesteuert wird, müssen spezielle Ausbaggerungen durchgeführt werden. Durch einen Planfeststellungsbeschluss der Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nordwest vom 31. Mai 1994 wurde es der Stadt Papenburg, dem Landkreis Emsland und dem Wasser- und Schifffahrtsamt Emden gestattet, die Ems bei Bedarf auszubaggern. Der Fluss ist von Natur aus nur für Schiffe mit einem Tiefgang bis 6,3 Meter geeignet. Das Ausbaggern soll es Schiffen mit einem Tiefgang bis 7,3 Meter ermöglichen, die See zu erreichen.
3. Die betreffende Planfeststellung ersetzt nach deutschem Recht alle notwendigen öffentlich-rechtlichen Genehmigungen und kann nicht angefochten werden³. Die konkrete Ausbaggerung im Einzelfall bedarf daher keiner weiteren Zulassung oder Genehmigung.
4. Deutschland meldete am 17. Februar 2006 der Kommission flussabwärts vom Gemeindegebiet der Stadt Papenburg gelegene Teile des Flusses unter der Bezeichnung „Unterems und Außenems (DE 2507-331)“ als mögliches Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung im Sinne der Richtlinie 92/43/EWG⁴ (im Folgenden: Habitatrichtlinie).
5. Die Kommission nahm das Gebiet in ihren Entwurf einer Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung in der atlantischen Region auf und bat nach Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 1 der Habitatrichtlinie die Bundesregierung um ihr Einvernehmen. Deutschland möchte das Einvernehmen erteilen. Die Stadt Papenburg befürchtet, dass zukünftig vor jeder Ausbaggerung eine Prüfung nach Art. 6 Abs. 3 und 4 der Habitatrichtlinie erfolgen müsse, wenn die Unter- und Außenems in die Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung (im Folgenden: GGB) aufgenommen würden. Der Ausgang einer solchen Prüfung sei völlig ungewiss, Aufwand und Kosten würden erheblich steigen.
6. Am 20. Februar 2008 erhob die Stadt Papenburg vor dem Verwaltungsgericht Oldenburg Klage, um zu verhindern, dass die Bundesrepublik Deutschland (im Folgenden: Bundesregierung) ihr Einvernehmen erteilt. Mit dem vorliegenden Vorabentscheidungsersuchen bittet das Verwaltungsgericht

² – Vgl. <http://www.meyerwerft.de>.

³ – Vgl. § 75 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG).

⁴ – Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206, S. 7).

Oldenburg den Gerichtshof um die Auslegung der Art. 2 Abs. 3, Art. 4 Abs. 2 und Art. 6 Abs. 3 und 4 der Habitatrichtlinie⁵.

Rechtlicher Rahmen

Die Habitatrichtlinie

7. Der dritte Erwägungsgrund der Habitatrichtlinie lautet:

„Hauptziel dieser Richtlinie ist es, die Erhaltung der biologischen Vielfalt zu fördern, wobei jedoch die wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und regionalen Anforderungen berücksichtigt werden sollen. Diese Richtlinie leistet somit einen Beitrag zu dem allgemeinen Ziel einer nachhaltigen Entwicklung. Die Erhaltung der biologischen Vielfalt kann in bestimmten Fällen die Fortführung oder auch die Förderung bestimmter Tätigkeiten des Menschen erfordern.“

8. Art. 1 enthält einige Begriffsbestimmungen:

„Im Sinne dieser Richtlinie bedeutet:

...

(k) ‚*Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung*‘: Gebiet, das in der oder den biogeografischen Region(en), zu welchen es gehört, in signifikantem Maße dazu beiträgt, einen natürlichen Lebensraumtyp des Anhangs I oder eine Art des Anhangs II in einem günstigen Erhaltungszustand zu bewahren oder einen solchen wiederherzustellen und auch in signifikantem Maße zur Kohärenz des in Artikel 3 genannten Netzes ‚Natura 2000‘ und/oder in signifikantem Maße zur biologischen Vielfalt in der biogeografischen Region beitragen kann.

...

(l) ‚*Besonderes Schutzgebiet*‘ [im Folgenden: BSG]: ein von den Mitgliedstaaten durch eine Rechts- oder Verwaltungsvorschrift und/oder eine vertragliche Vereinbarung als ein von gemeinschaftlicher Bedeutung ausgewiesenes Gebiet, in dem die Maßnahmen, die zur Wahrung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes der natürlichen Lebensräume und/oder Populationen der Arten, für die das Gebiet bestimmt ist, erforderlich sind, durchgeführt werden.

...“

9. Art. 2 Abs. 3 lautet:

⁵ – Siehe zu den Vorlagefragen unten, Nr. 20.

„Die aufgrund dieser Richtlinie getroffenen Maßnahmen tragen den Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie den regionalen und örtlichen Besonderheiten Rechnung.“

10. Art. 3 sieht vor:

„(1) Es wird ein kohärentes europäisches ökologisches Netz besonderer Schutzgebiete mit der Bezeichnung ‚Natura 2000‘ errichtet. Dieses Netz besteht aus Gebieten, die die natürlichen Lebensraumtypen des Anhangs I sowie die Habitate der Arten des Anhangs II umfassen, und muss den Fortbestand oder gegebenenfalls die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes dieser natürlichen Lebensraumtypen und Habitate der Arten in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet gewährleisten.

Das Netz ‚Natura 2000‘ umfasst auch die von den Mitgliedstaaten aufgrund der Richtlinie 79/409/EWG ausgewiesenen besonderen Schutzgebiete.

(2) Jeder Staat trägt im Verhältnis der in seinem Hoheitsgebiet vorhandenen in Absatz 1 genannten natürlichen Lebensraumtypen und Habitate der Arten zur Errichtung von Natura 2000 bei. Zu diesem Zweck weist er nach den Bestimmungen des Artikels 4 Gebiete als besondere Schutzgebiete aus, wobei er den in Absatz 1 genannten Zielen Rechnung trägt.

...“

11. Art. 4 bestimmt:

„(1) Anhand der in Anhang III (Phase 1) festgelegten Kriterien und einschlägiger wissenschaftlicher Informationen legt jeder Mitgliedstaat eine Liste von Gebieten vor, in der die in diesen Gebieten vorkommenden natürlichen Lebensraumtypen des Anhangs I und einheimischen Arten des Anhangs II aufgeführt sind. ...

...

Binnen drei Jahren nach der Bekanntgabe dieser Richtlinie wird der Kommission diese Liste gleichzeitig mit den Informationen über die einzelnen Gebiete zugeleitet. ...

(2) Auf der Grundlage der in Anhang III (Phase 2) festgelegten Kriterien und im Rahmen der sieben in Artikel 1 Buchstabe c) Ziffer iii) erwähnten biogeografischen Regionen sowie des in Artikel 2 Absatz 1 genannten Gesamtgebietes erstellt die Kommission jeweils im Einvernehmen mit den Mitgliedstaaten aus den Listen der Mitgliedstaaten den Entwurf einer Liste der [GGB], in der die Gebiete mit einem oder mehreren prioritären natürlichen Lebensraumtyp(en) oder einer oder mehreren prioritären Art(en) ausgewiesen sind.

Die Mitgliedstaaten, bei denen Gebiete mit einem oder mehreren prioritären natürlichen Lebensraumtyp(en) und einer oder mehreren prioritären Art(en) flächenmäßig mehr als 5 v. H. des Hoheitsgebiets ausmachen, können im Einvernehmen mit der Kommission beantragen, dass die in Anhang III (Phase 2) angeführten Kriterien bei der Auswahl aller in ihrem Hoheitsgebiet liegenden [GGB] flexibler angewandt werden.

Die Liste der Gebiete, die als [GGB] ausgewählt wurden und in der die Gebiete mit einem oder mehreren prioritären natürlichen Lebensraumtyp(en) oder einer oder mehreren prioritären Art(en) ausgewiesen sind, wird von der Kommission nach dem Verfahren des Artikels 21 festgelegt^[6].

...

(4) Ist ein Gebiet aufgrund des in Absatz 2 genannten Verfahrens als [GGB] bezeichnet worden, so weist der betreffende Mitgliedstaat dieses Gebiet so schnell wie möglich – spätestens aber binnen sechs Jahren – als [BSG] aus und legt dabei die Prioritäten nach Maßgabe der Wichtigkeit dieser Gebiete für die Wahrung oder die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes eines natürlichen Lebensraumtyps des Anhangs I oder einer Art des Anhangs II und für die Kohärenz des Netzes Natura 2000 sowie danach fest, inwieweit diese Gebiete von Schädigung oder Zerstörung bedroht sind.

(5) Sobald ein Gebiet in die Liste des Absatzes 2 Unterabsatz 3 aufgenommen ist, unterliegt es den Bestimmungen des Artikels 6 Absätze 2, 3 und 4.“

12. Art. 6 lautet:

„(1) Für die [BSG] legen die Mitgliedstaaten die nötigen Erhaltungsmaßnahmen fest, die gegebenenfalls geeignete, eigens für die Gebiete aufgestellte oder in andere Entwicklungspläne integrierte Bewirtschaftungspläne und geeignete Maßnahmen rechtlicher, administrativer oder vertraglicher Art umfassen, die den ökologischen Erfordernissen der natürlichen Lebensraumtypen nach Anhang I und der Arten nach Anhang II entsprechen, die in diesen Gebieten vorkommen.

(2) Die Mitgliedstaaten treffen die geeigneten Maßnahmen, um in den [BSG] 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.

⁶ – Art. 21 verweist auf ein Regelungsverfahren („Komitologie“) nach den Art. 5 und 7 des Beschlusses 1999/468/EG des Rates vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (ABl. L 184, S. 23).

(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.“

13. Phase 2 („Beurteilung der gemeinschaftlichen Bedeutung der in den nationalen Listen enthaltenen Gebiete“) des Anhangs III lautet:

- „1. Alle von den Mitgliedstaaten in Phase I ermittelten Gebiete, die prioritäre natürliche Lebensraumtypen bzw. Arten beherbergen, werden als [GGB] betrachtet.
2. Bei der Beurteilung der Bedeutung der anderen in die Listen der Mitgliedstaaten aufgenommenen Gebiete für die Gemeinschaft, d. h. ihres Beitrags zur Wahrung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands eines natürlichen Lebensraums des Anhangs I oder einer Art des Anhangs II bzw. ihres Beitrags zur Kohärenz von Natura 2000, werden folgende Kriterien angewandt:
 - a) relativer Wert des Gebietes auf nationaler Ebene;
 - b) geografische Lage des Gebietes in Bezug auf die Zugwege von Arten des Anhangs II sowie etwaige Zugehörigkeit zu einem zusammenhängenden Ökosystem beiderseits einer oder mehrerer Grenzen innerhalb der Gemeinschaft;

- c) Gesamtfläche des Gebietes;
- d) Zahl der in diesem Gebiet vorkommenden natürlichen Lebensraumtypen des Anhangs I und der Arten des Anhangs II;
- e) ökologischer Gesamtwert des Gebietes für die betroffene(n) biogeografische(n) Region(en) und/oder für das gesamte Hoheitsgebiet nach Artikel 2, sowohl aufgrund der Eigenart oder Einzigartigkeit seiner Komponenten als auch aufgrund von deren Zusammenwirken.“

Das deutsche Grundgesetz

14. Art. 28 Abs. 2 des Grundgesetzes (im Folgenden: GG) bestimmt⁷:

„(2) Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfasst auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle.“

15. In seiner Auslegung durch das vorliegende Gericht beinhaltet das nach dieser Bestimmung garantierte kommunale Selbstverwaltungsrecht auch ein Recht der Gemeinden darauf, dass ihre Interessen berücksichtigt werden, wenn überörtliche Maßnahmen die Entwicklung der Gemeinde nachhaltig beeinflussen oder eine hinreichend konkrete und verfestigte Planung der Gemeinde nachhaltig stören. Dies gelte auch für Maßnahmen außerhalb des Gemeindegebiets, sofern die Gemeinde trotz der geografischen Entfernung ersichtlich besonders betroffen sei.

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

16. Die Stadt Papenburg brachte vor dem vorlegenden Gericht vor, dass ihr nach Art. 28 Abs. 2 GG geschütztes Selbstverwaltungsrecht verletzt würde, wenn Deutschland nach Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 1 der Habitatrichtlinie dem von der Kommission erstellten Entwurf einer Liste von GGB in der atlantischen Region zustimmte.

17. Sie argumentierte, dass ihre Planungen und Investitionen sowie ihre wirtschaftliche Entwicklung als Seehafen- und Werftstandort davon abhängig seien, dass die Befahrbarkeit der Ems mit großen Seeschiffen gesichert bleibe.

⁷ – Betrifft nur die englische Fassung.

18. Nach Auffassung der Bundesregierung ist die Klage abzuweisen. Sie ist der Ansicht, dass die Berücksichtigung der von der Klägerin geltend gemachten Interessen bei der Entscheidung, ob sie dem Entwurf einer Liste der GGB zustimme, das Gemeinschaftsrecht verletzte. Ein Mitgliedstaat dürfe nach Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 1 der Habitatrichtlinie allein anhand naturschutzfachlicher Kriterien über sein Einvernehmen entscheiden. Hilfsweise brachte die Bundesregierung vor, dass die Klägerin, wenn die Habitatrichtlinie die Berücksichtigung kommunaler Interessen doch ermöglichen sollte, deren Nichtberücksichtigung auch noch nach Verabschiedung der Liste vor Gericht geltend machen könnte. Es gebe daher kein Bedürfnis, der Bundesregierung die Erteilung des Einvernehmens „präventiv“ zu untersagen.

19. Das Verwaltungsgericht Oldenburg gewährte mit Beschluss vom 31. März 2008 der Stadt Papenburg einstweiligen Rechtsschutz. Der Bundesregierung ist es danach untersagt, ihr Einvernehmen vor der Entscheidung zur Hauptsache zu erteilen.

20. Das Verwaltungsgericht Oldenburg hat beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Erlaubt es Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 1 der Habitatrichtlinie einem Mitgliedstaat, sein Einvernehmen zu dem von der Kommission erstellten Entwurf einer Liste der GGB im Hinblick auf ein oder mehrere Gebiete aus anderen als naturschutzfachlichen Gründen zu verweigern?
2. Wenn Frage 1 bejaht wird: Zählen zu diesen Gründen auch Belange von Gemeinden und Gemeindeverbänden, insbesondere deren Planungen, Planungsabsichten und andere Interessen im Hinblick auf die weitere Entwicklung des eigenen Gebietes?
3. Wenn die Fragen zu 1 und 2 bejaht werden: Verlangen der dritte Erwägungsgrund oder Art. 2 Abs. 3 der Habitatrichtlinie oder andere Vorgaben des Gemeinschaftsrechts sogar, dass derartige Gründe von den Mitgliedstaaten und der Kommission bei der Erteilung des Einvernehmens und bei der Erstellung der Liste der GGB berücksichtigt werden?
4. Wenn die Frage 3 bejaht wird: Könnte – aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht – eine von der Aufnahme eines bestimmten Gebietes in die Liste betroffene Gemeinde nach der endgültigen Festlegung der Liste in einem gerichtlichen Verfahren geltend machen, die Liste verstoße gegen Gemeinschaftsrecht, weil ihre Belange nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt wurden?
5. Sind fortlaufende Unterhaltungsmaßnahmen in der Fahrrinne von Ästuarien, die bereits vor Ablauf der Umsetzungsfrist der Habitatrichtlinie nach nationalem Recht endgültig genehmigt wurden, bei ihrer Fortsetzung nach Aufnahme des Gebietes in die Liste der GGB einer

Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 bzw. 4 dieser Richtlinie zu unterziehen?

21. Die Stadt Papenburg und die Kommission haben schriftliche Erklärungen eingereicht.

22. In der mündlichen Verhandlung am 26. März 2009 haben die Stadt Papenburg, die Bundesregierung und die Kommission mündliche Erklärungen abgegeben.

Erörterung

Erste Frage

23. Art. 4 der Habitatrichtlinie sieht zur Einstufung von Gebieten als BSG ein Verfahren vor, das in mehrere Phasen gegliedert ist, an die jeweils bestimmte rechtliche Wirkungen geknüpft sind. Dieses Verfahren soll, wie sich aus Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie ergibt, insbesondere die Verwirklichung des Netzes „Natura 2000“ ermöglichen⁸.

24. In Phase 1 dieses Verfahrens legt jeder Mitgliedstaat anhand der in Anhang III der Habitatrichtlinie festgelegten Kriterien und einschlägiger wissenschaftlicher Informationen der Kommission eine Liste von Gebieten vor, in der die in diesen Gebieten vorkommenden natürlichen Lebensraumtypen des Anhangs I und einheimischen Arten des Anhangs II aufgeführt sind (Art. 4 Abs. 1). In Phase 2 erstellt die Kommission auf der Grundlage der in Anhang III festgelegten Kriterien und im Einvernehmen mit den Mitgliedstaaten aus den Listen der Mitgliedstaaten den Entwurf einer Liste der GGB. Die Liste der Gebiete, die als GGB ausgewählt wurden und in der die Gebiete mit einem oder mehreren prioritären natürlichen Lebensraumtyp(en) oder einer oder mehreren prioritären Art(en) ausgewiesen sind, wird von der Kommission festgelegt (Art. 4 Abs. 2). Ist ein Gebiet auf diese Weise als GGB bezeichnet worden, so hat der betreffende Mitgliedstaat dieses Gebiet als BSG auszuweisen (Art. 4 Abs. 4). Sobald ein Gebiet in die Liste des Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 3 aufgenommen ist, unterliegt es den Bestimmungen des Art. 6 Abs. 2, 3 und 4 (Art. 4 Abs. 5).

25. Mit der ersten Frage soll geklärt werden, ob Deutschland in Phase 2 dieses Verfahrens aus anderen als naturschutzfachlichen Gründen sein Einvernehmen zum Entwurf der Kommission einer Liste von GGB verweigern kann.

26. In der Rechtssache *First Corporate Shipping*⁹ wurde der Gerichtshof gefragt, ob ein Mitgliedstaat bei der Entscheidung, welche Gebiete er der

⁸ – Vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 7. November 2000, *First Corporate Shipping* (C-371/98, Slg. 2000, I-9235, Randnr. 20).

⁹ – In Fn. 8 angeführt.

Kommission in Phase 1 vorschlagen soll, berechtigt oder verpflichtet ist, den Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie den regionalen und örtlichen Besonderheiten Rechnung zu tragen. Der Gerichtshof führte dazu aus, dass sich die in Anhang III aufgeführten Kriterien betreffend die Phase 1 „ausschließlich auf das Ziel der Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen [beziehen], die in den Anhängen I oder II aufgeführt sind. Folglich sieht Artikel 4 Absatz 1 der Habitatrichtlinie für sich genommen nicht vor, dass andere Anforderungen als die zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen zu beachten sind, wenn über die Auswahl und Abgrenzung der Gebiete entschieden wird, die der Kommission zur Bestimmung als Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung vorgeschlagen werden sollen.“¹⁰

27. Der Gerichtshof stellte ferner fest, dass die Kommission, um einen Entwurf einer Liste der GGB zu erstellen, der zur Errichtung eines kohärenten europäischen ökologischen Netzes von BSG führen kann, über „ein umfassendes Verzeichnis der Gebiete verfügen [muss], denen auf nationaler Ebene erhebliche ökologische Bedeutung für das Ziel der Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen im Sinne der Habitatrichtlinie zukommt. Zu diesem Zweck wird dieses Verzeichnis anhand der in Anhang III (Phase 1) der Richtlinie festgelegten Kriterien erstellt.“ Der Gerichtshof betonte, dass nur auf diese Weise „das in Artikel 3 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Habitatrichtlinie gesetzte Ziel der Wahrung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands dieser natürlichen Lebensraumtypen und Habitate der Arten in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet, das sich über eine oder mehrere Binnengrenzen der Gemeinschaft erstrecken kann, zu erreichen“ ist. Wenn ein Mitgliedstaat die nationale Liste der Gebiete erstellt, kann er nicht genau und im Einzelnen wissen, wie die Situation der Habitate in den anderen Mitgliedstaaten ist. Er kann daher nicht „von sich aus wegen Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur oder wegen regionaler und örtlicher Besonderheiten Gebiete ausnehmen, denen auf nationaler Ebene erhebliche ökologische Bedeutung für das Ziel der Erhaltung zukommt, ohne damit die Verwirklichung dieses Ziels auf Gemeinschaftsebene zu gefährden“. Wäre dies den Mitgliedstaaten erlaubt, „so hätte die Kommission ... keine Gewissheit, dass sie über ein umfassendes Verzeichnis der als besondere Schutzgebiete in Betracht kommenden Gebiete verfügt, und das Ziel, aus diesen ein kohärentes europäisches ökologisches Netz zu errichten, würde möglicherweise verfehlt“¹¹.

28. Der Gerichtshof gelangte daher zu dem Ergebnis, dass „ein Mitgliedstaat nach Art. 4 Abs. 1 der Habitatrichtlinie den Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie den regionalen und örtlichen Besonderheiten, wie sie in Art. 2 Abs. 3 dieser Richtlinie genannt sind, nicht Rechnung tragen darf,

¹⁰ – Urteil First Corporate Shipping, in Fn. 8 angeführt, Randnrn. 14, 15 und 16.

¹¹ – Urteil First Corporate Shipping, in Fn. 8 angeführt, Randnrn. 22, 23 und 24.

wenn er über die Auswahl und Abgrenzung der Gebiete entscheidet, die der Kommission zur Bestimmung als [GGB] vorgeschlagen werden sollen“¹².

29. Gelten diese Erwägungen auch für das Verfahren in Phase 2?

30. Generalanwalt Léger vertrat in seinen Schlussanträgen in der Rechtssache First Corporate Shipping die Auffassung, dass es „nicht ausgeschlossen ist, dass während der zweiten Phase, also während der Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission über die Auswahl der [GGB], wirtschaftliche und soziale Anforderungen dazu führen können, dass ein Gebiet, in dem natürliche Lebensraumtypen des Anhangs I oder einheimische Arten des Anhangs II vorkommen, nicht als [GGB] ausgewählt wird und demnach auch nicht als [BSG] ausgewiesen wird“¹³.

31. Entgegen dem Vorbringen der Stadt Papenburg glaube ich nicht, dass das Urteil in der Rechtssache First Corporate Shipping diesem Standpunkt folgt¹⁴. Wie auch immer, es bleibt die Frage bestehen, ob das, was der Gerichtshof zur Phase 1 festgestellt hat, in gleicher Weise für die Phase 2 gilt.

32. Meines Erachtens ist dies der Fall.

33. Zu Phase 2 des Verfahrens sieht Art. 4 Abs. 2 der Habitatrichtlinie vor, dass die Kommission im Einvernehmen mit den Mitgliedstaaten den Entwurf einer Liste der GGB *auf der Grundlage der in Anhang III (Phase 2) festgelegten Kriterien* erstellt. Die für die Phase 2 festgelegten Beurteilungskriterien werden ebenso wie die für die Phase 1 ausschließlich im Hinblick auf das Ziel der Erhaltung der in Anhang I oder II aufgeführten natürlichen Lebensräume oder wildlebenden Tier- und Pflanzenarten definiert¹⁵. Die einzige in der Habitatrichtlinie vorgesehene Ausnahme besteht darin, dass Mitgliedstaaten, bei denen Gebiete mit einem oder mehreren prioritären natürlichen Lebensraumtyp(en) und einer oder mehreren prioritären Art(en) flächenmäßig mehr als 5 % des Hoheitsgebiets ausmachen, im Einvernehmen mit der Kommission beantragen können, dass die in Anhang III (Phase 2) angeführten Kriterien bei der Auswahl aller in ihrem Hoheitsgebiet liegenden GGB *flexibler*

¹² – Urteil First Corporate Shipping, in Fn. 8 angeführt, Randnr. 25.

¹³ – Nr. 51 seiner Schlussanträge.

¹⁴ – Die Stadt Papenburg verweist konkret auf Randnr. 20 des Urteils: „Überdies sieht Artikel 4 der Habitatrichtlinie zur Einstufung von Gebieten als besondere Schutzgebiete ein Verfahren vor, das in mehrere Phasen gliedert ist, an die jeweils bestimmte rechtliche Wirkungen geknüpft sind; dieses Verfahren soll, wie sich aus Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie ergibt, insbesondere die Verwirklichung des Netzes ‚Natura 2000‘ ermöglichen.“ Ich kann nicht erkennen, wie dieser Randnummer irgendwelche Anhaltspunkte für die Auffassung des Generalanwalts entnommen werden könnten.

¹⁵ – Vgl. zu Phase 1 das Urteil First Corporate Shipping, in Fn. 8 angeführt, Randnr. 15. Die Kriterien für die Phase 2 werden oben in Nr. 13 aufgeführt.

angewandt werden (Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 2). Auf diese Ausnahme haben sich die Beteiligten hier nicht berufen. Selbst wenn ein Mitgliedstaat in diese Kategorie fallen sollte, sähe die Habitatrichtlinie dennoch keine *anderen* (z. B. wirtschaftliche und soziale) Kriterien vor, die in dieser Phase anzuwenden wären. Sie sieht ausschließlich vor, dass die rein ökologischen Kriterien des Anhangs III flexibler angewandt werden.

34. Eine Parallele kann hier auch zur Richtlinie 79/409/EWG (im Folgenden: Vogelschutzrichtlinie) gezogen werden¹⁶. Nach Art. 4 Abs. 1 und 2 dieser Richtlinie haben die Mitgliedstaaten besondere Schutzmaßnahmen für bestimmte Arten zu ergreifen und insbesondere die für die Erhaltung dieser Arten geeignetsten Gebiete als Schutzgebiete (im Folgenden: SG) auszuweisen. Art. 3 Abs. 1 der Habitatrichtlinie sieht die Errichtung eines kohärenten europäischen ökologischen Netzes von BSG mit der Bezeichnung „Natura 2000“ vor, das auch die von den Mitgliedstaaten aufgrund der Vogelschutzrichtlinie ausgewiesenen SG umfasst. Zwischen den beiden Richtlinien besteht daher eine enge Verbindung¹⁷.

35. In der Rechtssache *Royal Society for the Protection of Birds*¹⁸ wurde der Gerichtshof gefragt, ob diese Vorschriften dahin auszulegen seien, dass ein Mitgliedstaat bei der Ausweisung und Abgrenzung von SG wirtschaftliche Erfordernisse insofern berücksichtigen darf, als sie zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses der in Art. 6 Abs. 4 der Habitatrichtlinie genannten Art widerspiegeln. Der Gerichtshof hat dazu ausgeführt, dass die zwingenden Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses, die nach Art. 6 Abs. 4 der Habitatrichtlinie einen Plan oder ein Projekt rechtfertigen können, der oder das zu einer erheblichen Beeinträchtigung eines SG führt, gegebenenfalls Gründe sozialer oder wirtschaftlicher Art einschließen können. Der Gerichtshof hat aber darauf hingewiesen, dass zwar Art. 6 Abs. 3 und 4 der Habitatrichtlinie insofern, als durch ihn Art. 4 Abs. 4 Satz 1 der Vogelschutzrichtlinie geändert wird, ein Verfahren eingeführt hat, das es den Mitgliedstaaten erlaubt, aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses unter bestimmten Voraussetzungen einen Plan oder ein Projekt, der oder das ein besonderes

¹⁶ – Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. L 103, S. 1).

¹⁷ – Vgl. dazu auch Art. 7 der Habitatrichtlinie, der dadurch eine Verbindung dieser Richtlinie mit der Vogelschutzrichtlinie herstellt, dass er vorsieht, dass die Verpflichtungen aus Art. 6 Abs. 2, 3 und 4 der Habitatrichtlinie an die Stelle der Verpflichtungen aus Art. 4 Abs. 4 der Vogelschutzrichtlinie betreffend die nach Art. 4 Abs. 1 der Vogelschutzrichtlinie als SG ausgewiesenen oder nach Art. 4 Abs. 2 der Vogelschutzrichtlinie anerkannten Gebiete treten. Vgl. ferner Nr. 40 meiner Schlussanträge in der Rechtssache *Kommission/Italien* „Valloni e steppe pedegarganiche“ (C-388/05, Urteil des Gerichtshofs vom 20. September 2007, Slg. 2007, I-7555).

¹⁸ – Urteil des Gerichtshofs vom 11. Juli 1996, *Royal Society for the Protection of Birds* (C-44/95, Slg. 1996, I-3805).

Schutzgebiet beeinträchtigt, zu verabschieden und damit eine Entscheidung über die Klassifizierung eines solchen Gebiets durch Verkleinerung der Fläche wieder rückgängig zu machen. Für die *Anfangsphase der Klassifizierung* eines Gebiets als besonderes Schutzgebiet nach Art. 4 Abs. 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie hat er jedoch *keine* Änderung eingeführt. Folglich hat die Klassifizierung von Gebieten als SG auch im Geltungsbereich der Habitatrichtlinie in jedem Fall anhand der Kriterien zu erfolgen, die nach Art. 4 Abs. 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie gelten und können wirtschaftliche Erfordernisse in dieser Phase keine Berücksichtigung als zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses finden, die eine Ausnahme von der Verpflichtung, ein Gebiet nach seiner ökologischen Bedeutung zu klassifizieren, rechtfertigen¹⁹.

36. Sowohl die Habitatrichtlinie als auch die Vogelschutzrichtlinie sind Teil eines Systems, das zur Errichtung von Natura 2000 beitragen soll. Es erschien mir inkonsistent und dem Ziel der Habitatrichtlinie zuwiderlaufend, wenn sich die Mitgliedstaaten auf wirtschaftliche Kriterien berufen dürften, um ihr Einvernehmen zum Entwurf einer Liste von GGB nach der Habitatrichtlinie selbst zu verweigern, obwohl der Gerichtshof klargestellt hat, dass solche Kriterien bei der Auswahl der Gebiete nach Art. 4 Abs. 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie in der durch die Habitatrichtlinie geänderten Fassung keine Rolle spielen dürfen.

37. Außerdem können solche Interessen, wie der Gerichtshof im Urteil Royal Society for the Protection of Birds ausgeführt hat, nach Art. 6 Abs. 3 und 4 der Habitatrichtlinie zu einem späteren Zeitpunkt Berücksichtigung finden²⁰. Entsprechendes besagt auch Art. 2 Abs. 3 der Habitatrichtlinie, indem er bestimmt, dass die aufgrund dieser Richtlinie getroffenen Maßnahmen den Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie den regionalen und örtlichen Besonderheiten Rechnung tragen.

38. Die Kommission weist jedoch zu Recht darauf hin, dass Art. 2 Abs. 3 der Habitatrichtlinie keine allgemeine Ausnahmeregelung zu den Vorschriften der Habitatrichtlinie ist. Art. 2 der Vogelschutzrichtlinie lautet ähnlich²¹. Der Gerichtshof hat dazu ausgeführt, dass diese Vorschrift keine eigenständige Abweichung von der allgemeinen Schutzregelung nach der Vogelschutzrichtlinie darstellt, jedoch zeigt, dass die Richtlinie sowohl der Notwendigkeit eines wirksamen Schutzes der Vögel als auch u. a. den Erfordernissen der Wirtschaft

¹⁹ – Urteil Royal Society for the Protection of Birds, in Fn. 18 angeführt, Randnrn. 38 bis 41.

²⁰ – Urteil Royal Society for the Protection of Birds, in Fn. 18 angeführt, Randnr. 41.

²¹ – „Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um die Bestände aller unter Artikel 1 fallenden Vogelarten auf einem Stand zu halten oder auf einen Stand zu bringen, der insbesondere den ökologischen, wissenschaftlichen und kulturellen Erfordernissen entspricht, wobei den wirtschaftlichen und freizeitbedingten Erfordernissen Rechnung getragen wird.“

Rechnung trägt²². Diese Aussage gilt meines Erachtens *mutatis mutandis* auch für Art. 2 Abs. 3 der Habitatrichtlinie.

39. Die Vorschrift der Habitatrichtlinie, die die Berücksichtigung wirtschaftlicher Interessen erlaubt, ist daher in materieller Hinsicht Art. 6 Abs. 4.

40. Art. 6 der Habitatrichtlinie verpflichtet einen Mitgliedstaat dazu, die nötigen Erhaltungsmaßnahmen für BSG festzulegen (Art. 6 Abs. 1), in BSG die Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und Habitate der Arten sowie Störungen der aufgeführten Arten zu vermeiden (Art. 6 Abs. 2) und „Pläne oder Projekte, die nicht unmittelbar mit der Verwaltung des Gebietes in Verbindung stehen oder hierfür nicht notwendig sind, die ein solches Gebiet jedoch ... erheblich beeinträchtigen könnten“, einer Ex-ante-Prüfung auf ihre Auswirkungen auf das BSG zu unterziehen (Art. 6 Abs. 3). Art. 6 Abs. 4 gewährt dem Mitgliedstaat einen (eingeschränkten) Spielraum, trotz einer negativen Ex-ante-Beurteilung den fraglichen Plan oder das fragliche Projekt aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses *einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art* zu genehmigen. Der Mitgliedstaat ist dann aber verpflichtet, die notwendigen Ausgleichsmaßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass die globale Kohärenz von Natura 2000 geschützt ist, und muss die Kommission über diese Maßnahmen unterrichten²³.

41. Art. 6 Abs. 4 der Habitatrichtlinie sieht daher ausdrücklich einen Zeitpunkt im Verfahren vor, zu dem wirtschaftliche Interessen berücksichtigt werden dürfen. Um das Ziel der Habitatrichtlinie nicht zu gefährden, ist es meines Erachtens zwingend erforderlich, bei der Auswahl von GGB ausschließlich naturschutzfachliche Kriterien zu berücksichtigen. Ab dem Zeitpunkt, zu dem nach diesen Kriterien die vollständige Liste der GGB erstellt worden ist, können wirtschaftliche Interessen wie die, die im Ausgangsverfahren in Frage stehen, berücksichtigt werden. Sie können ausnahmsweise dazu führen, dass ein Plan oder ein Projekt mit potenziell negativen Auswirkungen auf das Gebiet dennoch durchgeführt wird.

42. Ich komme daher zu dem Ergebnis, dass Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 1 der Habitatrichtlinie einem Mitgliedstaat nicht erlaubt, dem von der Kommission erstellten Entwurf einer Liste der GGB sein Einvernehmen aus anderen als naturschutzfachlichen Gründen zu verweigern.

43. Die zweite, die dritte und die vierte Frage des vorlegenden Gerichts bauen alle auf der Bejahung der ersten Frage auf. In Anbetracht der Antwort auf die erste

²² – Urteil des Gerichtshofs vom 8. Juli 1987, Kommission/Belgien (247/85, Slg. 1987, 3029, Randnr. 8).

²³ – Vgl. meine Schlussanträge in der Rechtssache Valloni e steppe pedegarganiche, in Fn. 17 angeführt, Nrn. 44 und 45.

Frage, die ich dem Gericht vorschlage, müssen die zweite, die dritte und die vierte Frage nicht geprüft werden.

Die fünfte Frage

44. Mit seiner fünften Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob fortlaufende Unterhaltungsmaßnahmen in der Fahrrinne von Ästuarien, die bereits vor Ablauf der Umsetzungsfrist der Habitatrichtlinie nach nationalem Recht endgültig genehmigt wurden²⁴, bei ihrer Fortsetzung nach Aufnahme des Gebietes in die Liste der GGB einer Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 bzw. 4 der Richtlinie zu unterziehen sind.

45. Die Antwort auf diese Frage hängt davon ab, ob die im Ausgangsverfahren fraglichen Ausbaggerungen „Pläne oder Projekte [darstellen], die nicht unmittelbar mit der Verwaltung des Gebietes in Verbindung stehen oder hierfür nicht notwendig sind, die ein solches Gebiet jedoch ... erheblich beeinträchtigen könnten“. Dazu können zwei Urteilen hilfreiche Hinweise entnommen werden.

46. In der Rechtssache Waddenvereniging und Vogelbeschermingsvereniging²⁵ wurde der Gerichtshof gefragt, ob das mechanische Fischen von Herzmuscheln, das seit vielen Jahren ausgeübt, für das jedoch jedes Jahr eine Lizenz für einen begrenzten Zeitraum erteilt werde (wobei jedes Mal aufs Neue beurteilt werde, ob und, wenn ja, in welchem Gebiet diese Tätigkeit ausgeübt werden dürfe), unter den Begriff „Plan oder Projekt“ im Sinne von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie falle. Der Gerichtshof hat dazu, da die Habitatrichtlinie den Begriff „Plan oder Projekt“ nicht definiert, auf die Definition des „Projekts“ in Art. 1 Abs. 2 der Umweltverträglichkeitsprüfungs-Richtlinie²⁶ verwiesen und festgestellt, dass das mechanische Fischen von Herzmuscheln davon erfasst wird. Der Gerichtshof hat die Definition des „Projekts“ in der Umweltverträglichkeitsprüfungs-Richtlinie für die Definition des Begriffs „Pläne oder Projekte“ im Sinne der Habitatrichtlinie für erheblich erachtet, da diese Richtlinien verhindern sollen, dass Tätigkeiten, die die Umwelt beeinträchtigen könnten, ohne vorherige Umweltverträglichkeitsprüfung genehmigt werden. Daher wird eine Tätigkeit wie

²⁴ – Wie ich in meinen Schlussanträgen in der Rechtssache Valloni e steppe pedegarganiche, in Fn. 17 angeführt, Nr. 16, Fn. 7, ausgeführt habe, ist die Ermittlung des genauen Termins nicht so einfach, wie man sich das vorstellen mag. Der Gerichtshof hat nunmehr festgestellt, dass der 10. Juni 1994 das richtige Datum ist: vgl. Urteil des Gerichtshofs vom 13. Dezember 2007, Kommission/Irland (C-418/04, Slg. 2007, I-10947, Randnr. 32).

²⁵ – Urteil des Gerichtshofs vom 7. September 2004, Waddenvereniging und Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, Slg. 2004, I-7405).

²⁶ – Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 175, S. 40). Art. 1 Abs. 2 sieht vor, dass „die Errichtung von baulichen oder sonstigen Anlagen“ und „sonstige Eingriffe in Natur und Landschaft einschließlich derjenigen zum Abbau von Bodenschätzen“ als „Projekte“ anzusehen sind.

die mechanische Herzmuschelfischerei vom Begriff „Pläne oder Projekte“ in Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie erfasst.

47. Der Gerichtshof hat in der Folge entschieden, dass der Umstand, dass diese Tätigkeit seit vielen Jahren regelmäßig im betreffenden Gebiet ausgeübt wird und dass für ihre Ausübung jedes Jahr die Erteilung einer Lizenz notwendig ist, wobei jedes Mal aufs Neue beurteilt wird, ob und, wenn ja, in welchem Gebiet diese Tätigkeit ausgeübt werden darf, nicht für sich allein daran hindert, sie bei jeder Antragstellung als gesonderten Plan oder gesondertes Projekt im Sinne der Habitatrichtlinie zu betrachten²⁷.

48. In einem Vertragsverletzungsverfahren gegen Irland argumentierte die Kommission, dass Irland entgegen Art. 6 Abs. 3 und 4 der Habitatrichtlinie ein Entwässerungsvorhaben durchgeführt habe, das geeignet gewesen sei, das BSG Glen Lough erheblich zu beeinträchtigen, ohne dieses Vorhaben zuvor einer geeigneten Prüfung unterzogen oder ein sachgerechtes Entscheidungsverfahren angewandt zu haben²⁸. In ihren Schlussanträgen in dieser Rechtssache erinnerte Generalanwältin Kokott daran, dass sich der Gerichtshof in seinem Urteil Waddenvereniging und Vogelbeschermingsvereniging zur Definition des „Projekts“ bereits auf die Definition des Art. 1 Abs. 2 der Umweltverträglichkeitsprüfungs-Richtlinie gestützt habe²⁹. Die Generalanwältin vertrat daher die Ansicht, dass auch Unterhaltungsmaßnahmen Eingriffe in Natur und Landschaft darstellen könnten, insbesondere wenn sie zur Verschlechterung eines Lebensraumes führten, der für den Schutz von Vögeln am besten geeignet sei³⁰. Der Gerichtshof ist diesem Ansatz gefolgt³¹.

49. Im Licht dieser Urteile scheinen mir die im Ausgangsverfahren gegenständlichen Ausbaggerungen klar unter die Definition des „Plans oder Projekts“ im Sinne von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie zu fallen. Der Ansatz des Gerichtshofs scheint zu sein, bei der Bestimmung der Tragweite von Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie „das Netz weit auszuwerfen“³².

50. Im Vorlagebeschluss wird jedoch darauf hingewiesen, dass die Ausbaggerungen von den lokalen Behörden vor Ablauf der Umsetzungsfrist der

²⁷ – Urteil Waddenvereniging und Vogelbeschermingsvereniging, in Fn. 25 angeführt, Randnrn. 21 bis 28.

²⁸ – Urteil Kommission/Irland, in Fn. 24 angeführt, Randnr. 248.

²⁹ – Urteil Waddenvereniging und Vogelbeschermingsvereniging, in Fn. 25 angeführt, Randnr. 24.

³⁰ – Schlussanträge in der Rechtssache Kommission/Irland, in Fn. 24 angeführt, Nr. 175.

³¹ – Urteil Kommission/Irland, in Fn. 24 angeführt, Randnrn. 248 bis 257.

³² – Eine Parallele könnte vielleicht zu Art. 28 EG gezogen werden, für den der Gerichtshof das Netz ähnlich weit auswirft. Vgl. z. B. Urteil des Gerichtshofs vom 4. Juni 2009, Mickelson und Roos (C-142/05, Slg. 2009, I-0000, Randnr. 24 und die dort angeführte Rechtsprechung).

Habitatrichtlinie endgültig genehmigt worden seien, ohne dass zukünftig irgendeine andere Genehmigung erforderlich sei. Bedeutet das zugleich, dass alle Ausbaggerungen in der Ems (vergangene und zukünftige) als ein einziger „Plan“ oder ein einziges „Projekt“ anzusehen sind, der oder das vor Ablauf der Umsetzungsfrist der Habitatrichtlinie endgültig genehmigt wurde und daher nicht unter Art. 6 Abs. 3 fällt?

51. Es ist klar, dass Art. 6 Abs. 3 und 4 der Habitatrichtlinie logischerweise nicht rückwirkend angewandt werden kann. Betreffend die Ausbaggerungen, die vor Ablauf der Umsetzungsfrist bereits genehmigt und durchgeführt worden waren, konnte daher keine Ex-ante-Prüfung erforderlich sein³³.

52. Mir scheint jedoch, wie ich in meinen Schlussanträgen in der Rechtssache Valloni e steppe pedegarganiche ausgeführt habe, dass, „[f]alls und soweit es ... noch *weitere* Projekte oder weitere Abschnitte des gleichen Gesamtprojekts gibt, die sich ungekünstelt von früheren Abschnitten abgrenzen lassen, ... für diese ... die Verpflichtung aus Art. 6 Abs. 3 [gälte]. Auch die Vorrangigkeitsregelung in Art. 6 Abs. 4 könnte (zumindest potenziell) zugunsten solcher Projekte oder Abschnitte angewendet werden.“³⁴

53. Ich bin daher der Ansicht, dass jegliche weiteren Ausbaggerungen oder Unterhaltungsarbeiten in der Ems einer Ex-ante-Prüfung nach Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie unterzogen werden müssen.

54. In ihren Schlussanträgen in der Rechtssache Waddenvereniging und Vogelbeschermingsvereniging argumentierte Generalanwältin Kokott, dass die wirksame Verhinderung einer unbeabsichtigten Schädigung von Natura-2000-Gebieten voraussetze, dass möglichst alle potenziell schädlichen Maßnahmen dem Verfahren des Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie unterzogen würden. Daher müssten die Begriffe „Plan“ und „Projekt“ weit ausgelegt werden. Sie berücksichtigte die Tatsache, dass die Herzmuschelfischerei bereits seit vielen Jahren in der vorliegenden Form praktiziert worden war, vertrat jedoch die Auffassung, dass weder der Begriff „Plan“ noch der Begriff „Projekt“ es ausschlossen, eine in regelmäßigen Abständen erneut durchgeführte Maßnahme jedes Mal als eigenständigen Plan oder eigenständiges Projekt anzusehen. Generalanwältin Kokott führte insbesondere aus, dass gerade *weil* die fraglichen Maßnahmen wiederholt durchgeführt würden, dieses Verständnis der Begriffe „Plan“ und „Projekt“ nicht zu unangemessenen Belastungen führe. Soweit die Auswirkungen von Jahr zu Jahr gleich blieben, lasse sich bei der nächsten Prüfung leicht unter Verweis auf die Prüfungen der Vorjahre feststellen, dass keine erheblichen Beeinträchtigungen zu erwarten seien. Bei sich ändernden Umständen

³³ – Vgl. analog meine entsprechenden Schlussanträge in der Rechtssache Valloni e steppe pedegarganiche, in Fn. 17 angeführt, Nr. 51.

³⁴ – In Fn. 17 angeführt, Nr. 52.

sei nicht auszuschließen, aber auch gerechtfertigt, dass erneut umfangreichere Prüfungen vorgenommen werden müssten³⁵.

55. Dieser Ansatz ist vernünftig.

56. Ich füge dem hinzu, dass die Definition der „Pläne oder Projekte“ in Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie eine autonome Gemeinschaftsdefinition sein muss. Sie kann nicht, ohne dass das Ziel dieser Richtlinie gefährdet würde, von der Rechtsnatur der Verwaltungsentscheidung abhängen, mit der nach nationalem Recht ein Vorhaben genehmigt wird. Nehmen wir z. B. an, ein Mitgliedstaat habe lange vor dem Ablauf der Umsetzungsfrist der Habitatrichtlinie eine endgültige Verwaltungsentscheidung erlassen, mit der er seinen Staatsangehörigen den freien Abschuss von Wölfen gestattet³⁶. Ein solcher Freibrief für das Töten von Wölfen wäre einer Prüfung nach der Habitatrichtlinie nicht allein wegen der Bestandskraft der nationalen Verwaltungsentscheidung entzogen.

57. Die Kommission trägt vor, dass der Vertrauensschutz und der Schutz wohlverworbener Rechte einer Anwendung von Verfahrensvorschriften auf Sachverhalte entgegenstehe, die bereits genehmigt worden seien, und dass die Stadt Papenburg und die Meyer-Werft auf die Befahrbarkeit der Ems vertrauen dürften. Daher dürften Ausbaggerungen, die sich innerhalb des Rahmens der ursprünglichen Genehmigung nach deutschem Verwaltungsrecht hielten, keinen Ex-ante-Prüfungen nach Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie unterzogen werden. Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie, der die Mitgliedstaaten dazu verpflichtete, geeignete Maßnahmen zu treffen, um in den BSG die Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und erhebliche Störungen von Arten, für die die Gebiete ausgewiesen worden seien, zu vermeiden, gewährleiste angemessenen Umweltschutz.

58. In ähnlicher Weise beruft sich die Stadt Papenburg auf das Urteil in der Rechtssache Kühne & Heitz³⁷, in dem der Gerichtshof ausgeführt hat, dass (unter bestimmten Voraussetzungen³⁸) der in Art. 10 EG verankerte Grundsatz der

³⁵ – Schlussanträge der Generalanwältin Kokott in der Rechtssache Waddenvereinigung und Vogelbeschermungsvereinigung, in Fn. 25 angeführt, Nrn. 30 bis 38.

³⁶ – Die Wolfsjagd ist Gegenstand des Urteils des Gerichtshofs vom 14. Juni 2007, Kommission/Finnland (C-342/05, Slg. 2007, I-4713).

³⁷ – Urteil des Gerichtshofs vom 13. Januar 2004, Kühne & Heitz (C-453/00, Slg. 2004, I-837).

³⁸ – Nämlich „wenn die Behörde nach nationalem Recht befugt ist, diese Entscheidung zurückzunehmen, die Entscheidung infolge eines Urteils eines in letzter Instanz entscheidenden nationalen Gerichts bestandskräftig geworden ist, das Urteil, wie eine nach seinem Erlass ergangene Entscheidung des Gerichtshofes zeigt, auf einer unrichtigen Auslegung des Gemeinschaftsrechts beruht, die erfolgt ist, ohne dass der Gerichtshof um Vorabentscheidung ersucht wurde, obwohl der Tatbestand des Artikels 234 Absatz 3 EG erfüllt war, und der Betroffene sich, unmittelbar nachdem er Kenntnis von der besagten Entscheidung des Gerichtshofes erlangt hat, an die Verwaltungsbehörde gewandt hat“ (Urteil Kühne & Heitz, in Fn. 37 angeführt, Randnr. 28).

Zusammenarbeit eine Verwaltungsbehörde auf entsprechenden Antrag hin verpflichtet, eine bestandskräftige Verwaltungsentscheidung zu überprüfen, um der mittlerweile vom Gerichtshof vorgenommenen Auslegung der einschlägigen Bestimmung Rechnung zu tragen.

59. Das scheint mir nicht der richtige Ansatz zu sein.

60. Im vorliegenden Fall geht es nicht darum, ob die Verwaltungsbehörde, die die Ausbaggerungen genehmigte, ihre Entscheidung überprüfen müsste. Die Frage ist vielmehr, ob ein Gemeinschaftsrechtsakt – hier eine Richtlinie – ein Rechtsverhältnis verändern kann, das durch eine vor Ablauf der Umsetzungsfrist der Richtlinie erlassene und weiterhin Rechtswirkungen entfaltende Verwaltungsentscheidung nach nationalem Recht geregelt wurde.

61. Wie der Gerichtshof in der Rechtssache VEMW u. a. hervorgehoben hat, zählt der Vertrauensschutz gewiss zu den tragenden Grundsätzen der Gemeinschaft und steht die Möglichkeit, sich auf diesen Grundsatz zu berufen, jedem Wirtschaftsteilnehmer offen, bei dem ein Gemeinschaftsorgan begründete Erwartungen geweckt hat³⁹. Im vorliegenden Fall haben die Gemeinschaftsorgane aber in keiner Weise den Anschein erweckt, die Rechtslage vor dem Erlass der Habitatrichtlinie werde für immer weitergelten.

62. Zwar erließen die lokalen deutschen Behörden eine Entscheidung, mit der zukünftige Ausbaggerungen der Ems genehmigt wurden. Diese Entscheidung wurde jedoch am 31. Mai 1994 erlassen⁴⁰, etwas mehr als zwei Jahre nach dem Erlass der Habitatrichtlinie (am 21. Mai 1992), wenn auch zehn Tage vor dem Ablauf der Umsetzungsfrist der Richtlinie (10. Juni 1994)⁴¹. Der Gerichtshof hat klargestellt, dass sich ein umsichtiger und besonnener Wirtschaftsteilnehmer, wenn er in der Lage ist, den Erlass einer Gemeinschaftsmaßnahme, die seine Interessen berühren kann, vorherzusehen, im Fall ihres Erlasses nicht auf den Vertrauensschutz berufen kann. Im vorliegenden Fall war die in Frage stehende Maßnahme bereits erlassen worden. Außerdem kann ein Mitgliedstaat die Gemeinschaft nicht in der Weise binden, dass diese ihre Umweltpolitik und ihre in Art. 2 EG vorgesehene Aufgabe der Förderung eines hohen Maßes an Umweltschutz und der Verbesserung der Umweltqualität nicht in Angriff nehmen oder weiter verfolgen kann⁴².

³⁹ – Urteil des Gerichtshofs vom 7. Juni 2005, VEMW u. a. (C-17/03, Slg. 2005, I-4983, Randnrn. 73 und 74 und die dort angeführte Rechtsprechung).

⁴⁰ – Siehe oben, Nr. 2.

⁴¹ – Siehe oben, Fn. 24.

⁴² – Vgl. ferner die Art. 3 Abs. 1 Buchst. I EG, Art. 6 EG und die Art. 174 EG, 175 EG und 176 EG. Vgl. analog Urteil VEMW u. a., in Fn. 39 angeführt, Randnrn. 74, 75 und 79 und die dort angeführte Rechtsprechung.

63. Der Grundsatz der Rechtssicherheit gebietet insbesondere, dass eine nationale Regelung, die nachteilige Folgen für Einzelne hat, klar und bestimmt und ihre Anwendung für die Einzelnen voraussehbar ist. Der Einzelne kann jedoch nicht auf das völlige Ausbleiben von Gesetzesänderungen vertrauen, sondern nur die Modalitäten der Durchführung einer solchen Änderung beanstanden. Ebenso verlangt der Grundsatz der Rechtssicherheit nicht, von Gesetzesänderungen abzusehen. Er erfordert vielmehr, dass der Gesetzgeber die besondere Situation der Wirtschaftsteilnehmer berücksichtigt und gegebenenfalls die Anwendung der neuen Rechtsvorschriften entsprechend anpasst⁴³.

64. Es entspricht außerdem der ständigen Rechtsprechung, dass bei Fehlen von Übergangsvorschriften eine neue Vorschrift unmittelbar für die künftigen Auswirkungen eines unter der Geltung der alten Regelung entstandenen Sachverhalts gilt⁴⁴ und darf der Anwendungsbereich des Grundsatzes des Vertrauensschutzes nicht so weit erstreckt werden, dass die Anwendung einer neuen Regelung auf die künftigen Auswirkungen von unter der Geltung der früheren Regelung entstandenen Sachverhalten schlechthin ausgeschlossen ist⁴⁵.

65. Ich habe natürlich Verständnis für das berechtigte Interesse der Stadt Papenburg und ihrer Schiffsbauer an der Befahrbarkeit der Ems, damit die von ihnen gebauten Schiffe die See erreichen können. Es ist jedoch hervorzuheben, dass die Habitatrichtlinie Bestimmungen enthält, die es ermöglichen, die besondere Situation von Städten wie der Stadt Papenburg im Rahmen der Ausnahme nach Art. 6 Abs. 4 zu berücksichtigen⁴⁶.

66. Die Interessen von Papenburg und seiner Schiffsbauer können daher geschützt werden, ohne Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie in einer Weise auszulegen, die zu eng ist und ihr Naturschutzziel gefährdet.

67. Wenn das Ausbaggern der Ems im Wesentlichen dieselben Vorgänge mit sich bringt, die in gleicher Weise immer wieder wiederholt werden, ist die Annahme vertretbar, dass die Ex-ante-Prüfung nach Art. 6 Abs. 3 keine zu große Belastung sein dürfte. Wenn in einem besonderen Fall das erforderliche Ausbaggern über diese wiederholten Vorgänge hinausgeht, ist eine gründlichere

⁴³ – Urteil VEMW u. a., in Fn. 39 angeführt, Randnrn. 80 und 81.

⁴⁴ – Vgl. u. a. Urteil des Gerichtshof vom 29. Januar 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, Slg. 2002, I-1049, Randnr. 50), und vom 21. Januar 2003, Deutschland/Kommission (C-512/99, Slg. 2003, I-845, Randnr. 46).

⁴⁵ – Vgl. u. a. Beschluss des Gerichtshofs vom 13. Dezember 1984, Deutschland/Kommission (278/84, Slg. 1987, 1, Randnr. 36), Urteil des Gerichtshofs vom 29. Juni 1999, Butterfly Music (C-60/98, Slg. 1999, I-3939, Randnr. 25), und Urteil Pokrzeptowicz-Meyer, in Fn. 43 angeführt, Randnr. 55.

⁴⁶ – Vgl. analog Urteil VEMW u. a., in Fn. 39 angeführt, Randnr. 82.

Prüfung durchzuführen⁴⁷. Wenn das Ausbaggern trotz negativer Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung dennoch durchgeführt werden muss⁴⁸, ist es Deutschland nach Art. 6 Abs. 4 erlaubt, trotz dieser negativen Ex-ante-Prüfung das Ausbaggern zu genehmigen. Deutschland wäre dann jedoch verpflichtet, die notwendigen Ausgleichsmaßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass die globale Kohärenz von Natura 2000 geschützt ist, und müsste die Kommission über die ergriffenen Ausgleichsmaßnahmen unterrichten.

68. Nach Ansicht der Kommission ist ausschließlich Art. 6 Abs. 2 anzuwenden. Ich erinnere jedoch daran, dass die Abs. 2 und 3 von Art. 6 der Habitatrichtlinie unterschiedliche Funktionen haben. Wie der Gerichtshof im Urteil Waddenvereniging und Vogelbeschermingsvereniging⁴⁹ ausgeführt hat, wird eine gleichzeitige Anwendung der allgemeinen Schutznorm des Art. 6 Abs. 2 überflüssig, wenn ein Plan oder ein Projekt nach dem Verfahren des Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie genehmigt worden ist. Denn die nach Art. 6 Abs. 3 erteilte Genehmigung eines Planes oder Projektes bedeutet notwendigerweise, dass befunden worden ist, dass der Plan oder das Projekt das betreffende Gebiet als solches *nicht* beeinträchtigt und daher auch *nicht* geeignet ist, Verschlechterungen oder erhebliche Störungen im Sinne von Art. 6 Abs. 2 hervorzurufen.

69. Der Gerichtshof hat jedoch hinzugefügt, dass „nicht ausgeschlossen werden [kann], dass sich ein solcher Plan oder ein solches Projekt später – auch wenn kein von den zuständigen nationalen Behörden zu vertretender Fehler vorliegt – als geeignet erweist, solche Verschlechterungen oder Störungen hervorzurufen“. Unter diesen Umständen erlaubt es Art. 6 Abs. 2, dem wesentlichen Ziel der Erhaltung und des Schutzes der Qualität der Umwelt einschließlich des Schutzes der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen zu entsprechen⁵⁰.

70. Ich bin daher der Meinung, dass zukünftige Ausbaggerungen der Ems einer Ex-ante-Prüfung nach Art. 6 Abs. 3 der Habitatrichtlinie unterworfen werden müssen. Art. 6 Abs. 2 spielt eine untergeordnete, wenn auch ergänzende und letztendlich wichtige Rolle.

71. Ich komme daher zu dem Ergebnis, dass fortlaufende Unterhaltungsmaßnahmen in der Fahrrinne von Ästuarien, die bereits vor Ablauf der Umsetzungsfrist der Habitatrichtlinie nach nationalem Recht endgültig

⁴⁷ – Vgl. die Schlussanträge der Generalanwältin Kokott in der Rechtssache Waddenvereniging und Vogelbeschermingsvereniging, in Fn. 25 angeführt, Randnr. 38.

⁴⁸ – Es gibt mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit keine „Alternativlösung“, um Schiffe von der Werft zur See zu bringen, und „zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses“ sind auch solche sozialer oder wirtschaftlicher Art.

⁴⁹ – In Fn. 25 angeführt, Randnrn. 35 und 36.

⁵⁰ – Urteil Waddenvereniging und Vogelbeschermingsvereniging, in Fn. 25 angeführt, Randnr. 37.

genehmigt wurden, bei ihrer Fortsetzung nach Aufnahme des Gebietes in die Liste der GGB einer Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 bzw. 4 der Richtlinie zu unterziehen sind.

Ergebnis

72. Aus den vorstehend dargelegten Gründen bin ich der Ansicht, dass die vom Verwaltungsgericht Oldenburg gestellten Fragen wie folgt zu beantworten sind:

- Art. 4 Abs. 2 Unterabs. 1 der Richtlinie 92/437EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen erlaubt es einem Mitgliedstaat nicht, sein Einvernehmen zu dem von der Kommission erstellten Entwurf einer Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung aus anderen als naturschutzfachlichen Gründen zu verweigern.
- Fortlaufende Unterhaltungsmaßnahmen in der Fahrrinne von Ästuarien, die vor Ablauf der Umsetzungsfrist der Richtlinie 92/43 nach nationalem Recht endgültig genehmigt wurden, sind bei ihrer Fortsetzung nach Aufnahme des Gebietes in die Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung einer Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 oder 4 der Richtlinie zu unterziehen.