

SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
PHILIPPE LÉGER

vom 12. Dezember 2002¹

1. Mit dieser Klage ersucht die Kommission der Europäischen Gemeinschaften den Gerichtshof, festzustellen, dass die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 4 Absätze 1, 2 und 3 der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten² verstoßen hat.

2. Die Richtlinie bezweckt die Erhaltung sämtlicher wild lebenden Vogelarten, die im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten heimisch sind. Sie führt ein System des Schutzes, der Bewirtschaftung und der Regulierung dieser Arten ein.

3. Artikel 4 der Richtlinie betrifft die besonderen Schutzmaßnahmen sowie entsprechende Maßnahmen. Nach Absatz 1 dieses Artikels der Richtlinie haben die Mitgliedstaaten die für die Erhaltung der in Anhang I genannten Arten geeignetsten Gebiete zu bestimmen und zu Schutzgebieten³ zu erklären. Nach Absatz 2 des Artikels haben die Mitgliedstaaten ent-

sprechende Maßnahmen für die nicht in diesem Anhang I aufgeführten, regelmäßig auftretenden Zugvogelarten zu treffen. Zu diesem Zweck messen sie dem Schutz der Feuchtgebiete und ganz besonders der international bedeutsamen Feuchtgebiete besondere Bedeutung bei. Artikel 4 Absatz 3 bestimmt schließlich, dass die Mitgliedstaaten der Kommission alle sachdienlichen Informationen übermitteln, so dass diese die in den Absätzen 1 und 2 des Artikels genannten Gebiete zu einem zusammenhängenden Netz koordinieren kann.

4. In dieser Rechtssache erhebt die Kommission zwei Vorwürfe gegen die Italienische Republik.

5. Zum einen trägt die Kommission vor, dass die Italienische Republik gegen Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Richtlinie verstoßen habe. Sie wirft ihr vor, keine ausreichende Zahl geeigneter Gebiete und bestimmter international bedeutsamer Feuchtgebiete zu Schutzgebieten erklärt zu haben.

6. Zum anderen wirft die Kommission der Italienischen Republik vor, dadurch gegen

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — ABl. L 103, S. 1, im Folgenden: Richtlinie.

3 — [Betrifft nicht die deutsche Fassung.]

Artikel 4 Absatz 3 der Richtlinie verstoßen zu haben, dass sie nicht alle sachdienlichen Angaben und Informationen bezüglich der von ihr bestimmten Schutzgebiete übermittelt habe.

7. Daraus ergibt sich, dass der einzige von der Italienischen Republik bestrittene Punkt den ersten Vorwurf betrifft, der sich aus der unterbliebenen Erklärung bestimmter Gebiete und bestimmter international bedeutsamer Feuchtgebiete zu Schutzgebieten herleitet. Ich werde daher den Gegenstand meiner Ausführungen auf die Prüfung dieses Vorwurfs beschränken, wobei ich dem Gerichtshof vorschlage, der Klage im Übrigen stattzugeben.

I — Zum Vorwurf der unterbliebenen Erklärung einer ausreichenden Zahl geeigneter Gebiete und bestimmter Feuchtgebiete zu Schutzgebieten

8. Die Kommission wirft der Italienischen Republik vor, dadurch gegen Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Richtlinie verstoßen zu haben, dass sie es unterlassen habe, eine ausreichende Zahl von zur Erhaltung der in Anhang I der Richtlinie aufgeführten Arten sowie von nicht in diesem Anhang aufgeführten, regelmäßig auftretenden Zugvogelarten geeigneten Gebieten zu Schutzgebieten zu erklären. Die Kommission wirft ihr ferner vor, bestimmte international bedeutsame Feuchtgebiete nicht zu Schutzgebieten erklärt zu haben.

9. Die Kommission beruft sich auf das 1989 veröffentlichte Verzeichnis „Important Bird Areas in the European Community“ („Verzeichnis der für die Vogelwelt wichtigen Gebiete in der Europäischen Gemeinschaft“) ⁴ und stellt fest, es existierten im Hoheitsgebiet der Italienischen Republik 164 für die Vogelwelt bedeutsame Gebiete, deren Gesamtfläche 3 609 070 ha betrage. Einige dieser Gebiete seien jedoch immer noch nicht zu Schutzgebieten erklärt worden.

10. Die Italienische Republik bemerkt, die Kommission trage rein abstrakte Kritikpunkte vor, die nicht geeignet seien, eine Feststellung der Vertragsverletzung zu begründen. Sie erklärt, die Kommission mache für ihre Behauptungen keinen einzigen wissenschaftlichen Gesichtspunkt geltend.

11. Es ist daran zu erinnern, dass nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Richtlinie den Mitgliedstaaten die Verpflichtung auferlegt, bestimmte Gebiete im Hinblick auf die tatsächliche Erhaltung sowohl der in Anhang I der Richtlinie aufgeführten als auch nicht in Anhang I aufgeführter, regelmäßig auftretender Arten zu Schutzgebieten zu erklären, insbesondere um das Überleben und die Vermehrung dieser Arten in ihrem Verbreitungsgebiet sicherzustellen. Diese Verpflichtung betrifft alle geeigneten Gebiete ⁵.

⁴ — Im Folgenden: IBA-Verzeichnis 89.

⁵ — Vgl. u. a. Urteil vom 19. Mai 1998 in der Rechtssache C-37/96 (Kommission/Niederlande, Slg. 1998, I-3031, Randnr. 55).

12. Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes ergibt sich außerdem, dass die Mitgliedstaaten die geeignetsten Gebiete zu bestimmen haben, wobei sie ausschließlich aus Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Richtlinie hergeleitete ornithologische Kriterien heranziehen⁶. Daraus folgt, dass die Mitgliedstaaten nach Bestimmung dieser Kriterien die genannten Gebiete zu Schutzgebieten zu erklären und den international bedeutsamen Feuchtgebieten besondere Bedeutung beizumessen haben. Die Richtlinie bestimmt jedoch nicht den Inhalt der von den Mitgliedstaaten anzuwendenden Kriterien.

13. Dazu vertritt der Gerichtshof die Auffassung, dass sich der „Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten bei der Auswahl der Gebiete, die für die Ausweisung als besondere Schutzgebiete am geeignetsten sind,... nicht darauf [bezieht], diejenigen Gebiete zu besonderen Schutzgebieten zu erklären, die nach ornithologischen Kriterien am geeignetsten erscheinen, sondern nur auf die Anwendung dieser Kriterien für die Bestimmung der Gebiete, die für die Erhaltung der in Anhang I der Richtlinie aufgeführten Arten am geeignetsten sind“⁷. Daraus ergibt sich, dass die Mitgliedstaaten über einen Ermessensspielraum bei der Auswahl der ornithologischen und wissenschaftlichen Kriterien verfügen, die zur Bestimmung der Schutzgebiete herangezogen werden⁸.

14. Im vorliegenden Fall hat die Italienische Republik weder im Stadium des vorgerichtlichen Verfahrens noch während des gerichtlichen Verfahrens die ornithologischen Kriterien angegeben, die sie zur Bestimmung der Schutzgebiete anzuwenden beabsichtigt. Mangels dieser Angaben bezieht sich die Kommission auf die im IBA-Verzeichnis 89 aufgeführten wissenschaftlichen Kriterien. Aus den Akten ergibt sich, dass dieses Verzeichnis das Instrument darstellt, das der Kommission die Prüfung der Frage ermöglicht, ob die Mitgliedstaaten tatsächlich die geeignetsten Gebiete zu Schutzgebieten erklären.

15. Das IBA-Verzeichnis 89 ist zwar nicht rechtlich bindend. Der Gerichtshof hat jedoch anerkannt, dass es „ein Verzeichnis der Gebiete, die für die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten in der Gemeinschaft von großer Bedeutung sind, enthält“⁹.

16. Die Kommission trägt vor, dass das IBA-Verzeichnis 89 auch für die Italienische Republik den am besten dokumentierten und genauesten Referenzparameter bezüglich der Bestimmung von Schutzgebieten in ihrem Hoheitsgebiet darstelle¹⁰. So wird dieses Verzeichnis u. a. in einer 1991 durchgeführten Studie der italienischen Vereinigung für Vogelschutz mit dem Titel „Verzeichnis der für die Vogelwelt bedeutsamen Gebiete“ wiedergegeben.

6 — Vgl. u. a. Urteil vom 28. Februar 1991 in der Rechtssache C-57/89 (Kommission/Deutschland, Slg. 1991, I-883, Randnr. 20).

7 — Vgl. Urteil Kommission/Niederlande (Randnr. 61). Vgl. ferner Urteil vom 2. August 1993 in der Rechtssache C-355/90 (Kommission/Spanien, Slg. 1993, I-4221, Randnr. 26).

8 — Vgl. zu diesem Punkt auch Sadeleir, N., „Bilan d'une décennie d'efforts législatifs en droit communautaire de la protection de la nature“, *Développements récents du droit communautaire de l'environnement*, Beiträge des Kolloquiums vom 11. Mai 1994, ed. Story-Scientia, S. 200, insb. S. 227 bis 236, und Wils, W. P. J., „La protection des habitats naturels en droit communautaire“, *Cahiers de droit européen*, 1994, S. 398, insb. S. 405 bis 407.

9 — Vgl. Urteil Kommission/Niederlande (Randnr. 68).

10 — In der Sitzung hat der Bevollmächtigte der Kommission betont, dass die Italienische Republik bei der Erstellung des IBA-Verzeichnisses mitgewirkt habe.

17. Es ist hervorzuheben, dass die Italienische Republik niemals den wissenschaftlichen Wert und die Anwendung des IBA-Verzeichnisses 89 durch die Kommission in Frage gestellt hat. Ich bin daher, anders als die Italienische Republik vorträgt, der Ansicht, dass die Kommission ihre Argumente zutreffend auf wissenschaftliche Kriterien, nämlich diejenigen dieses Verzeichnisses, gestützt hat, um die Vertragsverletzung festzustellen.

18. In der Sache trägt die Kommission vor, auf der Grundlage des IBA-Verzeichnisses 89 existierten im Hoheitsgebiet der Italienischen Republik 164 für die Vogelwelt bedeutsame Gebiete, deren Gesamtfläche 3 609 070 ha betrage. Die italienischen Behörden hätten bis heute 336 Gebiete zu Schutzgebieten erklärt, also eine Gesamtfläche von 1 370 700 ha. Die Kommission fügt hinzu, dass 194 dieser Schutzgebiete nicht einmal teilweise mit den in diesem Verzeichnis aufgeführten 164 für die Vogelwelt bedeutsamen Gebieten übereinstimmten. So seien zahlreiche der in Anhang I der Richtlinie aufgeführten Vogelarten und zahlreiche andere Zugvogelarten noch nicht angemessen geschützt.

19. Die italienische Regierung macht geltend, dass neue Schutzgebiete in Italien ausgewiesen worden seien und dass die Gesamtheit dieser Einstufungen die Important Bird Areas (IBA) vollständig abdecke. Wie die Kommission jedoch hervorhebt, hat die Italienische Republik innerhalb der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist keine Belege dafür vorgelegt. Es erscheint mir daher nicht möglich, dem Vorbringen der Italienischen Republik in diesem Punkt zu folgen.

20. Die Kommission trägt schließlich vor, dass die Italienische Republik noch bestimmte international bedeutsame Feuchtgebiet nach Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie zu Schutzgebieten erklären müsse. Für die Bestimmung der Feuchtgebiete hält sie jedoch am IBA-Verzeichnis 89 fest, da es geografisch größere Gebiete vorsehe als das Übereinkommen von Ramsar (Iran) über Feuchtgebiete von internationaler Bedeutung¹¹.

21. Die Italienische Republik macht geltend, dass die von ihr bezeichneten Feuchtgebiete entgegen dem Vorbringen der Kommission alle nach dem Übereinkommen von Ramsar international bedeutsamen Gebiete umfassten.

22. In ihrer Vertragsverletzungsklage hat die Kommission als Referenz für die Bestimmung der international bedeutsamen Feuchtgebiete die IBA-Gebiete genommen, die die Gebiete nach dem Übereinkommen von Ramsar einschließen, und nicht lediglich die Gebiete, die in diesem Übereinkommen für die Bestimmung der Feuchtgebiete festgelegt werden. Sie meint unter Berufung auf diese Referenz, dass in Italien bedeutsame Gebiete nicht oder nur teilweise bestimmt worden seien¹². Die Italienische Republik bestreitet dieses Vorbringen nicht.

23. In Anbetracht des Vorstehenden schlage ich dem Gerichtshof vor, der Vertragsverletzungsklage in vollem Umfang stattzugeben.

11 — Übereinkommen vom 2. Februar 1971, UNTS, Band 996, S. 245.

12 — Erwiderung, S. 4.

II — Ergebnis

24. Ich schlage daher dem Gerichtshof vor, Folgendes festzustellen:

1. Die Italienische Republik hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 4 Absätze 1, 2 und 3 der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten verstoßen, dass sie
 - nicht in ausreichender Zahl und Fläche die für die Erhaltung der in Anhang I dieser Richtlinie aufgeführten Arten und anderer nicht in diesem Anhang aufgeführter, regelmäßig auftretender Zugvögelarten geeigneten Gebiete zu Schutzgebieten erklärt hat und
 - der Kommission nicht alle im Hinblick auf die Koordinierung der in Artikel 4 Absätze 1 und 2 dieser Richtlinie genannten Gebiete zu einem zusammenhängenden Netz, das den Erfordernissen des Schutzes der Arten Rechnung trägt, notwendigen Informationen übermittelt hat.
2. Die Italienische Republik trägt die Kosten des Verfahrens.