

URTEIL DES GERICHTSHOFES (Sechste Kammer)

20. März 2003 *

In der Rechtssache C-378/01

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

Klägerin,

gegen

Italienische Republik, vertreten durch U. Leanza als Bevollmächtigten und durch M. Fiorilli, avvocato dello Stato, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Beklagte,

wegen Feststellung, dass die Italienische Republik dadurch gegen Artikel 4 Absätze 1 bis 3 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 später geänderten Fassung verstoßen hat, dass sie nicht in ausreichendem Maß die für die

* Verfahrenssprache: Italienisch.

Erhaltung der in Anhang I dieser Richtlinie genannten Arten sowie der anderen regelmäßig in Italien auftretenden Zugvogelarten zahlen- und flächenmäßig geeigneten Gebiete zu Schutzgebieten erklärt hat und der Kommission nicht alle notwendigen Informationen über den größten Teil der von ihr ausgewiesenen Schutzgebiete übermittelt hat,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Sechste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten J.-P. Puissechet, der Richter R. Schintgen und C. Gulmann (Berichterstatter) sowie der Richterinnen F. Macken und N. Colneric,

Generalanwalt: P. Léger,
Kanzler: L. Hewlett, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Parteien in der Sitzung vom 14. November 2002, in der die Kommission durch R. Amorosi und die Italienische Republik durch A. Cingolo, avvocato dello Stato, vertreten waren,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 12. Dezember 2002

folgendes

Urteil

- 1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 2. Oktober 2001 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, nach Artikel 226 EG Klage erhoben auf Feststellung, dass die Italienische Republik dadurch gegen Artikel 4 Absätze 1 bis 3 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: Richtlinie) in der später geänderten Fassung verstoßen hat, dass sie nicht in ausreichendem Maß die für die Erhaltung der in Anhang I dieser Richtlinie genannten Arten sowie der anderen regelmäßig in Italien auftretenden Zugvogelarten zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete zu Schutzgebieten erklärt hat und der Kommission nicht alle notwendigen Informationen über den größten Teil der von ihr ausgewiesenen Schutzgebiete übermittelt hat.

Rechtlicher Rahmen

- 2 Nach Artikel 2 der Richtlinie treffen „die Mitgliedstaaten... die erforderlichen Maßnahmen, um die Bestände aller... Vogelarten[, die im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten, auf das der Vertrag Anwendung findet, heimisch sind,] 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“.

3 Artikel 4 Absätze 1 bis 3 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.

(3) Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission alle sachdienlichen Informationen, so dass diese geeignete Initiativen im Hinblick auf die erforderliche Koordinierung ergreifen kann, damit die in Absatz 1 und die in Absatz 2 genannten Gebiete ein zusammenhängendes Netz darstellen, das den Erfordernissen des Schutzes der Arten in dem geografischen Meeres- und Landgebiet, in dem diese Richtlinie Anwendung findet, Rechnung trägt.“

Vorgerichtliches Verfahren

- 4 Da die Kommission der Ansicht war, dass die Italienische Republik einige der Verpflichtungen aus Artikel 4 der Richtlinie nicht erfüllt habe, mahnte sie diesen Mitgliedstaat mit Schreiben vom 18. März 1994, sich dazu zu äußern.

- 5 In diesem Schreiben hob die Kommission insbesondere hervor, dass die Italienische Republik noch nicht die für die Erhaltung der in Anhang I der Richtlinie genannten Arten sowie der regelmäßig in Italien auftretenden Zugvogelarten zahlen- und flächenmäßig geeigneten Gebiete zu Schutzgebieten erklärt habe. Die italienischen Behörden hätten lediglich 74 Schutzgebiete ausgewiesen, was einer Gesamtfläche von 310 400 ha entspreche, und außerdem seien 22 dieser 74 Gebiete keine für die Vogelwelt bedeutsamen Gebiete. Die Kommission warf den genannten Behörden außerdem vor, keine geeigneten quantitativen Angaben zu den meisten ausgewiesenen Schutzgebieten übermittelt zu haben, so dass sie weder alle notwendigen Überprüfungen noch die Koordinierung des Netzes dieser Schutzgebiete in Italien habe durchführen können.

- 6 Mit mehreren zwischen dem 21. November 1994 und dem 15. Mai 1997 an die Kommission gerichteten Schreiben teilten die italienischen Behörden ihr mit, dass sie insgesamt 34 neue Schutzgebiete ausgewiesen hätten, und übermittelten ihr die technischen Angaben zu diesen Gebieten.

- 7 Da die Kommission die von der italienischen Regierung zur Erfüllung der Verpflichtungen aus Artikel 4 der Richtlinie ergriffenen Maßnahmen immer noch für unzureichend hielt, gab sie mit Schreiben vom 18. August 1998 eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, in der sie feststellte, dass die Erklärung zu Schutzgebieten im Hinblick auf die Anforderungen des Artikels 4 noch bei weitem unzureichend sei und dass ihr eine ganze Reihe von Angaben und Informationen über eine große Zahl der von Italien ausgewiesenen Schutzgebiete immer noch nicht übermittelt worden sei.

- 8 Zwischen dem 19. November 1998 und dem 9. August 2000 richtete die italienische Regierung mehrere Schreiben an die Kommission, mit denen sie diese über neue Schutzgebiete informierte und ihr technische Unterlagen sowohl über die neuen als auch über die vorher ausgewiesenen Schutzgebiete übermittelte.

- 9 Da die Kommission der Ansicht war, dass diese Mitteilungen ihr nicht die Schlußfolgerung erlaubten, dass die Italienische Republik ihren Verpflichtungen aus Artikel 4 der Richtlinie nachgekommen sei, hat sie die vorliegende Klage erhoben.

Zur Klage

Zum zahlen- und flächenmäßig unzureichenden Umfang der Gebiete, die zu Schutzgebieten erklärt wurden

Vorbringen der Parteien

- 10 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, im Folgenden: IBA-Verzeichnis 89) und macht geltend, die Italienische Republik habe nicht in ausreichendem Maß die für die Erhaltung der in Anhang I der Richtlinie genannten Arten sowie der anderen regelmäßig in Italien auftretenden Zugvogelarten zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete zu Schutzgebieten erklärt und dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Richtlinie verstoßen. Solange kein gegenteiliger wissenschaftlicher Beweis vorgelegt werde, könnten die im IBA-Verzeichnis 89 aufgeführten Gebiete als wesentliche Gebiete für die Erhaltung der in diesem Anhang aufgeführten Arten und der anderen Zugvogelarten angesehen werden. Sie seien daher zu Schutzgebieten im Sinne der genannten Vorschrift zu erklären. Auf der Grundlage des erwähnten Verzeichnisses existierten in Italien 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. 194 dieser Schutzgebiete stimmten nicht, nicht einmal teilweise, mit den im IBA-Verzeichnis 89 aufgeführten 164 für die Vogelwelt bedeutsamen Gebieten überein. Eine große Zahl der in diesem Verzeichnis aufgeführten Gebiete und eine beträchtliche Fläche dieser Gebiete müßten daher noch von den italienischen Behörden zu Schutzgebieten erklärt werden, damit die Vorschriften der Richtlinie eingehalten würden.

- 11 Nach Ansicht der italienischen Regierung genügen die Maßnahmen, die die Mitgliedstaaten trafen, um eine ausreichende Vielfalt und eine ausreichende Flächengröße der Lebensräume für alle Vogelarten zu gewährleisten, der Richtlinie, wenn sie der Population der geschützten Vogelarten proportional entsprächen. Diese sei in Bezug auf die ökologischen, wissenschaftlichen und kulturellen Erfordernisse einer jeden Art zu bestimmen, wobei auch den wirtschaftlichen und freizeitbedingten Erfordernissen des betreffenden geografischen Gebietes Rechnung zu tragen sei.

- 12 Die Rüge eines Verstoßes gegen die Schutzpflicht müsse einen Hinweis auf die wissenschaftlichen Kriterien enthalten, auf die sie gestützt sei. Die Kommission habe sich jedoch darauf beschränkt, in einem Bereich, in dem eine Beweislastumkehr nicht zulässig sei, rein formale Kritikpunkte vorzubringen, ohne auf die geschützten Arten, auf ihre Zugwege oder Rastplätze oder auf die örtlichen Kulturen und die Wirtschaftstätigkeiten in den betroffenen Gebieten Bezug zu nehmen. Diese Kritikpunkte seien somit rein abstrakt geblieben und könnten als solche keine Vertragsverletzungsklage begründen.

- 13 Außerdem ergäben sich die Maßnahmen, die die italienische Regierung ergriffen habe, um die Verpflichtungen aus der Richtlinie zu erfüllen, bereits aus den Unterlagen, die die Kommission zur Begründung ihrer Klage eingereicht habe. Diese Auswahl- und Untersuchungsmaßnahmen würden fortgesetzt. Nach Versendung des Mahnschreibens hätten die italienischen Behörden 269 Schutzgebiete ausgewiesen, wodurch die Fläche der Schutzgebiete um 1 518 000 ha vergrößert worden sei. Trotzdem sei die Ausweisung weiterer Schutzgebiete noch im Gange. Schließlich habe das Umweltministerium der Lega italiana protezione uccelli (italienische Vogelschutzliga) im Dezember 2000 den Auftrag erteilt, die Liste der IBA-Gebiete im italienischen Hoheitsgebiet zu überprüfen, um das IBA-Verzeichnis 89 zu aktualisieren.

Würdigung durch den Gerichtshof

- 14 In erster Linie ist daran zu erinnern, dass Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Richtlinie die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Gebiete, die den in diesen Bestimmungen festgelegten ornithologischen Kriterien entsprechen, zu Schutzgebieten zu erklären (in diesem Sinne Urteil vom 2. August 1993 in der Rechtssache C-355/90, Kommission/Spanien, Slg. 1993, I-4221, Randnrn. 26, 27 und 32).
- 15 Zweitens ist hervorzuheben, dass weder die wirtschaftlichen noch die freizeitbedingten Erfordernisse, die in Artikel 2 der Richtlinie genannt sind, bei der Auswahl und Abgrenzung eines Schutzgebiets berücksichtigt werden können (in diesem Sinne Urteil vom 19. Mai 1998 in der Rechtssache C-3/96, Kommission/Niederlande, Slg. 1998, I-3031, Randnr. 59).
- 16 Es steht fest, dass die italienischen Behörden nach Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist weiterhin Gebiete zu Schutzgebieten erklärt haben, insbesondere um den Anforderungen der Stellungnahme zu entsprechen.
- 17 Außerdem hat die italienische Regierung zu verstehen gegeben, dass die Auswahl der Schutzgebiete auch von den wirtschaftlichen oder freizeitbedingten Erfordernissen abhängt.
- 18 Darüber hinaus ist unstrittig, dass eine große Zahl und eine beträchtliche Fläche der im IBA-Verzeichnis 89 aufgeführten Gebiete von den italienischen Behörden nicht zu Schutzgebieten erklärt worden sind. Die italienische Regierung hat zwar in der mündlichen Verhandlung geltend gemacht, dass dieses Verzeichnis über-

arbeitet werden müsse; sie hat jedoch eingeräumt, dass sie nicht in der Lage gewesen sei, ihm ein geeigneteres Instrument entgegenzusetzen. Somit kann in Anbetracht des wissenschaftlichen Wertes des IBA-Verzeichnisses 89 und mangels Vorlage irgendeines wissenschaftlichen Beweises seitens der Italienischen Republik dafür, dass die Verpflichtungen aus Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Richtlinie dadurch erfüllt werden können, dass andere als die in diesem Verzeichnis aufgeführten Gebiete mit einer kleineren Gesamtfläche als diese zu Schutzgebieten erklärt werden, dieses Verzeichnis, obwohl es für den betreffenden Mitgliedstaat rechtlich nicht verbindlich ist, vom Gerichtshof als Bezugsgrundlage verwendet werden, um zu beurteilen, ob die Italienische Republik zahlen- und flächenmäßig ausreichende Gebiete zu Schutzgebieten im Sinne der vorgenannten Bestimmungen der Richtlinie erklärt hat (in diesem Sinne Urteil Kommission/Niederlande, Randnrn. 68 bis 70).

- 19 Nach alledem ist festzustellen, dass die Rüge der unzureichenden Zahl und Fläche der zu Schutzgebieten erklärten Gebiete begründet ist.

Zur unterbliebenen Übermittlung aller sachdienlichen Informationen über die Schutzgebiete an die Kommission

- 20 Die Kommission macht geltend, die italienischen Behörden hätten dadurch gegen Artikel 4 Absatz 3 der Richtlinie verstoßen, dass sie ihr keine vollständigen und exakten ornithologischen Angaben und keine hinreichend genaue Kartografie übermittelt hätten.
- 21 Die italienische Regierung erhebt keine Einwände gegen diese Rüge. Im Übrigen hat sie in ihrem am 19. November 1998 an die Kommission gerichteten Schreiben

die Unvollständigkeit der Informationen und der Kartografie anerkannt, die sie ihr vorher über die 108 bereits zu Schutzgebieten erklärten Gebiete übermittelt hatte.

22 Folglich ist auch die Rüge der Kommission, dass ihr nicht alle sachdienlichen Informationen über die Schutzgebiete übermittelt worden seien, begründet.

23 Demnach ist festzustellen, dass die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 4 Absätze 1 bis 3 der Richtlinie in der später geänderten Fassung verstoßen hat, dass sie nicht in ausreichendem Maß die für die Erhaltung der in Anhang I der Richtlinie genannten Arten sowie der anderen regelmäßig in Italien auftretenden Zugvogelarten zahlen- und flächenmäßig geeigneten Gebiete zu Schutzgebieten erklärt hat und der Kommission nicht alle notwendigen Informationen über den größten Teil der von ihr ausgewiesenen Schutzgebiete übermittelt hat.

Kosten

24 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Kommission die Verurteilung der Italienischen 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 Italienische Republik hat dadurch gegen Artikel 4 Absätze 1 bis 3 der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten in der später geänderten Fassung verstoßen, dass sie nicht in ausreichendem Maß die für die Erhaltung der in Anhang I dieser Richtlinie genannten Arten sowie der anderen regelmäßig in Italien auftretenden Zugvogelarten zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete zu Schutzgebieten erklärt hat und der Kommission nicht alle notwendigen Informationen über den größten Teil der von ihr ausgewiesenen Schutzgebiete übermittelt hat.
2. Die Italienische Republik trägt die Kosten des Verfahrens.

Puissochet

Schintgen

Gulmann

Macken

Colneric

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 20. März 2003.

Der Kanzler

Der Präsident der Sechsten Kammer

R. Grass

J.-P. Puissochet