SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS WALTER VAN GERVEN
vom 8. November 1990 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

Problemstellung

1. In dieser Rechtssache beantragt die Kommission die Feststellung, daß die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, daß sie nicht bis zum 31. Juli 1986 die erforderlichen Maßnahmen getroffen hat, um der Richtlinie 85/411/EWG der Kommission vom 25. Juli 1985 zur Änderung von Anhang I der Richtlinie 79/409/EWG über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten [1] nachzukommen, oder zumindest die Kommission von den hierzu getroffenen Maßnahmen nicht in Kenntnis gesetzt hat.

2. Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 1 der Richtlinie 79/409 des Rates vom 2. April 1979 [2] verpflichtet die Mitgliedstaaten, besondere Schutzmaßnahmen hinsichtlich der Lebensräume der in Anhang I aufgeführten Vogelarten zu treffen, um ihr Überleben und ihre Vermehrung in ihrem Verbreitungsgebiet sicherzustellen. Gemäß Artikel 4 Absatz 1 letzter Unterabsatz dieser Richtlinie erklären die Mitgliedstaaten insbesondere die für die Erhaltung dieser Arten zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete zu Schutzgebieten. Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, geeignete Maßnahmen zu treffen, um in den Schutzgebieten die Verschmutzung oder Beeinträchtigung der Lebensräume sowie die Belästigung der Vögel, sofern sich diese auf die Zielsetzungen dieses Artikels erheblich auswirken, zu vermeiden.

Die Richtlinie 85/411 der Kommission ersetzt den Anhang I durch einen Anhang, der 144 Vogelarten anstelle der in der vorhergehenden Fassung genannten 74 aufführt, „um den neuesten Kenntnissen über die Situation der Vogelarten Rechnung zu tragen" (erste Begründungserwägung der Richtlinie 85/411). Diese Erweiterung bringt für die Mitgliedstaaten die Verpflichtung mit sich, für die hinzugekommenen und in ihrem Staatsgebiet vorkommenden Vogelarten besondere Schutzmaßnahmen, insbesondere jene nach Artikel 4 Absatz 1 letzter Unterabsatz und Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie 79/409, zu treffen.

3. Nach Artikel 2 der Richtlinie 85/411 setzen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, um der Richtlinie bis zum 31. Juli 1986 nachzukommen; sie setzen die Kommission hiervon unverzüglich in Kenntnis.

4. Die italienischen Stellen hatten der Kommission bis zum 31. Juli 1986 nicht mitgeteilt, wie die Richtlinie 85/411 in Italien durchgeführt worden sei. Mit einem Schreiben vom 26. März 1987, das heißt acht Mo-

* Originalsprache: Niederländisch.
1 — ABl. L 233, S. 33.
2 — ABl. L 103, S. 1.

nate nach Ablauf der Durchführungsfrist, leitete die Kommission das Verfahren nach Artikel 169 EWG-Vertrag ein. Die italienische Regierung beantwortete dieses Schreiben nicht. Am 12. September 1988, das heißt nochmals achtzehn Monate später, gab die Kommission die mit Gründen versehene Stellungnahme ab. Auch dieser kam die italienische Regierung nicht nach. Mit Klageschrift vom 19. Oktober 1989 hat die Kommission beim Gerichtshof Klage erhoben. Zu diesem Zeitpunkt war die Durchführungsfrist seit mehr als drei Jahren verstrichen, und Italien hatte der Kommission noch immer keine Auskunft erteilt.

Zulässigkeit

5. Nach Ansicht der italienischen Regierung ist die Klage nicht zulässig, weil die Rügen der Kommission zu allgemein seien.

Zur Beurteilung dieses Verteidigungsmittels ist zu prüfen, ob die Kommission den in Artikel 19 der EWG-Satzung des Gerichtshofes und in Artikel 38 der Verfahrensordnung bezeichneten Streitgegenstand hinreichend eindeutig bestimmt hat[3].

Die Kommission führt in der beim Gerichtshof eingereichten Klageschrift, die sich auf dieselben Erwägungen und dieselben Gründe wie die mit Gründen versehene Stellungnahme stützt, die Verpflichtungen auf, gegen die Italien verstoßen habe. Sie beantragt in erster Linie, festzustellen, daß Italien die zur Durchführung der Richtlinie erforderlichen Maßnahmen nicht getroffen habe. Hilfsweise beantragt sie festzustellen, daß Italien jedenfalls nicht der ihm von der Richtlinie vorgeschriebenen Meldepflicht nachgekommen sei.

Der Streitgegenstand ist meines Erachtens somit eindeutig bestimmt, und ich sehe keinen Grund, der Einrede der Unzulässigkeit stattzugeben.

Begründetheit

6. Ich prüfe zunächst den von der Kommission *hilfsweise* gestellten Klageantrag. Die italienische Regierung bestreitet nicht, die Kommission nicht von Maßnahmen zur Durchführung der Richtlinie 85/411 in Kenntnis gesetzt zu haben. Sie ist jedoch der Ansicht, daß Italien nicht verpflichtet gewesen sei, Durchführungsmaßnahmen zu treffen und folglich mitzuteilen, solange die Kommission nicht die dem Anhang I der Richtlinie 79/409 hinzugefügten Vogelarten genannt habe, die sich im Gebiet Italiens befänden und für deren Lebensräume besondere Schutzmaßnahmen getroffen werden müßten.

Diese Einrede kann keinen Erfolg haben. Nach dem Beispiel vieler anderer Richtlinien erlegt Artikel 2 der Richtlinie 85/411 den Mitgliedstaaten eine Mitteilungspflicht auf. Der Gerichtshof hat bereits Gelegenheit zu der Klarstellung gehabt, daß die Informationen, die die Mitgliedstaaten der Kommission in Erfüllung dieser Pflicht zu erteilen haben, klar und deutlich sein müssen. Fehlen solche Informationen, so kann die Kommission nicht prüfen, ob der Mitgliedstaat die Richtlinie tatsächlich und vollständig durchgeführt hat. Der Gerichtshof hat in seinem Urteil vom 25. Mai 1982 für Recht erkannt:

3 — Siehe auch Urteil des Gerichtshofes vom 5. Oktober 1989 in der Rechtssache 290/87, Kommission/Niederlande, Slg. 1989, 3083, Randnr. 6.

„Die Verletzung dieser Verpflichtung durch einen Mitgliedstaat, sei es, daß jegliche Information fehlt, sei es, daß eine Information nicht ausreichend klar und deutlich ist, kann bereits als solche die Eröffnung des Verfahrens nach Artikel 169 EWG-Vertrag zur Feststellung dieser Verletzung rechtfertigen."[4]

Zu dieser Meldepflicht gehört es meines Erachtens auch, daß der Mitgliedstaat der Kommission mitteilen muß, daß und warum er der Ansicht ist, zur Durchführung der Richtlinie keine besonderen Maßnahmen treffen zu müssen. Ohne eine solche Mitteilung kann die Kommission nicht prüfen, ob die Richtlinie tatsächlich und vollständig durchgeführt worden ist.

In dem vorliegenden Fall bedeutet dies, daß es Sache des betroffenen Mitgliedstaats ist festzustellen, welche der durch die Richtlinie 85/411 neu in den Anhang aufgenommenen Vogelarten in seinem Staatsgebiet leben. Sodann muß er der Kommission die Maßnahmen mitteilen, die er in Erfüllung seiner Verpflichtung aus Artikel 4 der Richtlinie 79/409, die Lebensräume zu schützen, in bezug auf die in der Richtlinie 85/411 neu aufgeführten Vogelarten getroffen hat, sei es, daß er bereits früher getroffene Maßnahmen angepaßt, sei es, daß er neue eingeführt hat.

Da Italien, wie bereits erwähnt, der Kommission drei Jahre nach Ablauf der Durchführungsfrist noch immer keinerlei Mitteilung hat zukommen lassen, hat es unstreitig seine Meldepflicht verletzt.

7. Der *Hauptantrag* der Kommission zielt auf die Feststellung ab, daß Italien nicht die Maßnahmen zur Durchführung der Richtlinie 85/411 getroffen hat. Es stellt sich die Frage, ob die Kommission hier lediglich aufgrund der Tatsache, daß sie keine Mitteilung erhalten hat, annehmen darf, daß Italien keine oder zumindest nicht alle von der Richtlinie vorgeschriebenen Maßnahmen getroffen hat.

In der Regel kann eine Vermutung zwar keinen schlüssigen Beweis darstellen, mit dem die Verletzung einer Pflicht aus dem Gemeinschaftsrecht nachgewiesen werden kann[5]. Etwas anderes gilt jedoch, wenn es wie im vorliegenden Fall darum geht, daß der Mitgliedstaat offensichtlich seine Meldepflicht verletzt hat. Wie bereits ausgeführt, war es der Kommission aufgrund des völligen Fehlens jeglicher Mitteilung unmöglich, die korrekte Durchführung der Richtlinie zu überprüfen und den Beweis einer etwaigen Pflichtverletzung des Mitgliedstaats zu erbringen. Unter diesen Umständen und bis zum Beweis des Gegenteils kann die Kommission meiner Meinung nach aus dem Schweigen der italienischen Regierung schließen, daß diese die Richtlinie nicht durchgeführt hat. Weder während des Verfahrens vor dem Gerichtshof noch vorher hat die italienische Regierung irgendeinen Anhaltspunkt für den Beweis des Gegenteils angeführt. Wie bereits erwähnt, hat sie für keine der betroffenen Vogelarten angegeben, welche Schutzmaßnahmen sie ergriffen oder welche vorhandenen Maßnahmen sie gegebenenfalls angepaßt habe.

4 — Urteil des Gerichtshofes vom 25. Mai 1982 in der Rechtssache 96/81, Kommission/Niederlande, Slg. 1982, 1791, Randnr. 8. Siehe auch Urteil vom selben Tag und mit denselben Parteien in der Rechtssache 97/81, Slg. 1982, 1819, Randnr. 8.

5 — Siehe unter anderem Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 290/87, Kommission/Niederlande, a. a. O., Randnr. 11.

Ergebnis

8. Zusammenfassend schlage ich dem Gerichtshof vor,

1) die Klage für zulässig zu erklären;

2) festzustellen, daß die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 85/411/EWG der Kommission vom 25. Juli 1985 verstoßen hat;

3) der Italienischen Republik die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.