SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN SHARPSTON
vom 3. Mai 2007 [1]

1. Im vorliegenden Verfahren beantragt die Kommission, nach Art. 226 EG festzustellen, dass die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 4 Abs. 4 der Richtlinie 79/409/EWG [2] (im Folgenden: Vogelschutzrichtlinie) sowie aus Art. 6 Abs. 2, 3 und 4 und Art. 7 der Richtlinie 92/43/EWG [3] (im Folgenden: Habitatrichtlinie) verstoßen hat, dass sie keine geeigneten Maßnahmen getroffen hat, um im besonderen Schutzgebiet „Valloni e steppe pedegarganiche" die Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten zu vermeiden. Damit stellt sich die Frage, in welchem Verhältnis diese Bestimmungen der beiden Richtlinien zueinander stehen.

Einschlägiges Gemeinschaftsrecht

Die Vogelschutzrichtlinie

2. In Art. 1 der Vogelschutzrichtlinie heißt es: „Diese Richtlinie betrifft die Erhaltung sämtlicher wildlebenden Vogelarten ... Sie hat den Schutz, die Bewirtschaftung und die Regulierung dieser Arten zum Ziel ..." Nach Art. 2 treffen die Mitgliedstaaten „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".

3. Art. 3 Abs. 1 schreibt vor: „Die Mitgliedstaaten treffen unter Berücksichtigung der in Artikel 2 genannten Erfordernisse die erforderlichen Maßnahmen, um für alle unter Artikel 1 fallenden Vogelarten eine

1 — Originalsprache: Englisch.

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

3 — 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.

ausreichende Vielfalt und eine ausreichende Flächengröße der Lebensräume zu erhalten oder wieder herzustellen." In Art. 3 Abs. 2 Buchst. a ist als eine der vier zur „Erhaltung und Wiederherstellung der Lebensstätten und Lebensräume" insbesondere aufgeführten Maßnahmen die „Einrichtung von Schutzgebieten" vorgesehen.

4. Sodann bestimmt Art. 4 der der Vogelschutzrichtlinie:

„(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.

...

Die Mitgliedstaaten erklären insbesondere die für die Erhaltung dieser Arten zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete zu Schutzgebieten, wobei die Erfordernisse des Schutzes dieser Arten in dem geographischen Meeres- und Landgebiet, in dem diese Richtlinie Anwendung findet, zu berücksichtigen sind.

(2) Die Mitgliedstaaten treffen ... entsprechende Maßnahmen für die nicht in Anhang I aufgeführten, regelmäßig auftretenden Zugvogelarten ...

...

(4) Die Mitgliedstaaten treffen geeignete Maßnahmen, um die Verschmutzung oder Beeinträchtigung der Lebensräume sowie die Belästigung der Vögel, sofern sich diese auf die Zielsetzungen dieses Artikels erheblich auswirken, in den [in den] Absätzen 1 und 2 genannten Schutzgebieten zu vermeiden. ..."

5. Nach Art. 9 können die Mitgliedstaaten von bestimmten Vorschriften der Richtlinie [4] abweichen; eine Abweichung von Art. 4 ist allerdings nicht vorgesehen.

6. Art. 13 lautet: „Die Anwendung der aufgrund dieser Richtlinie getroffenen Maßnahmen darf in Bezug auf die Erhaltung aller unter Artikel 1 fallenden Vogelarten nicht zu einer Verschlechterung der derzeitigen Lage führen."

7. Gemäß Art. 18 hatten die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft zu setzen, um der Vogelschutzrichtlinie innerhalb von zwei Jahren nach ihrer Bekanntgabe, d. h. bis zum 7. April 1981, nachzukommen.

4 — Nämlich von den Art. 5, 6, 7 und 8.

Die Habitatrichtlinie

8. Die nachstehenden Erwägungsgründe der Habitatrichtlinie sind einschlägig:

„[1] Wie in Artikel 130r des Vertrages[5] festgestellt wird, sind Erhaltung, Schutz und Verbesserung der Qualität der Umwelt wesentliches Ziel der Gemeinschaft und von allgemeinem Interesse; hierzu zählt auch der Schutz der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen.

...

[6] Zur Wiederherstellung oder Wahrung eines günstigen Erhaltungszustandes der natürlichen Lebensräume und der Arten von gemeinschaftlichem Interesse sind besondere Schutzgebiete auszuweisen, um nach einem genau festgelegten Zeitplan ein zusammenhängendes europäisches ökologisches Netz zu schaffen.

[7] Alle ausgewiesenen Gebiete sind in das zusammenhängende europäische ökologische Netz einzugliedern, und zwar einschließlich der nach der [Vogelschutzrichtlinie] derzeit oder künftig als besondere Schutzgebiete ausgewiesenen Gebiete.

...

[10] Pläne und Projekte, die sich auf die mit der Ausweisung eines Gebiets verfolgten Erhaltungsziele wesentlich auswirken könnten, sind einer angemessenen Prüfung zu unterziehen."

9. In Art. 1 Buchst. j ist der Begriff „Gebiet" definiert als „ein geographisch definierter Bereich mit klar abgegrenzter Fläche".

10. In Art. 1 Buchst. k ist der Begriff „Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung" definiert als

„Gebiet, das in der oder den biogeographischen 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 biogeographischen Region beitragen kann".

11. In Art. 1 Buchst. l ist der Begriff „besonderes Schutzgebiet" definiert als

„ein in von den Mitgliedstaaten durch eine Rechts- oder Verwaltungsvorschrift und/

5 — Nach Änderung jetzt Art. 174 EG.

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".

12. Art. 2 lautet:

„(1) Diese Richtlinie hat zum Ziel, zur Sicherung der Artenvielfalt durch die Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen ... beizutragen.

(2) Die aufgrund dieser Richtlinie getroffenen Maßnahmen zielen darauf ab, einen günstigen Erhaltungszustand der natürlichen Lebensräume und wildlebenden Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse zu bewahren oder wiederherzustellen.

(3) Die aufgrund dieser Richtlinie getroffenen Maßnahmen tragen den Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie den regionalen und örtlichen Besonderheiten Rechnung."

13. Gegenstand der Art. 3, 4 und 5 ist die Errichtung des „kohärenten europäischen ökologischen Netzes besonderer Schutzgebiete" mit der Bezeichnung „Natura 2000". In Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 2 heißt es: „Das Netz ‚Natura 2000' umfasst auch die von den Mitgliedstaaten aufgrund der [Vogelschutzrichtlinie] ausgewiesenen besonderen Schutzgebiete."

14. Art. 6 Abs. 2, 3 und 4 der Habitatrichtlinie lautet:

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

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

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

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

15. Art. 7 der Habitatrichtlinie bestimmt:

„Was die nach Artikel 4 Absatz 1 der [Vogelschutzrichtlinie] zu besonderen Schutzgebieten [6] erklärten oder nach Artikel 4 Absatz 2 derselben Richtlinie als solche anerkannten Gebiete anbelangt, so treten die Verpflichtungen nach Artikel 6 Absätze 2, 3 und 4 der vorliegenden Richtlinie ab dem Datum für die Anwendung der vorliegenden Richtlinie bzw. danach ab dem Datum, zu dem das betreffende Gebiet von einem Mitgliedstaat entsprechend der [Vogelschutzrichtlinie] zum besonderen Schutzgebiet erklärt oder als solches anerkannt wird, an die Stelle der Pflichten, die sich aus Artikel 4 Absatz 4 Satz 1 der [Vogelschutzrichtlinie] ergeben."

16. Gemäß Art. 23 hatten die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen, um der Habitatrichtlinie binnen zwei Jahren nach ihrer Bekanntgabe, d. h. bis Juni 1994, nachzukommen. [7]

Maßgeblicher Sachverhalt und Verfahren

17. Die „Valloni e steppe pedegarganiche" in der Region Apulien gehören zu den bedeutendsten Steppengebieten Italiens und beheimaten seltene und geschützte wildleben-

6 — AdÜ: Diese Gebiete werden in Art. 4 Abs. 1 der Vogelschutzrichtlinie in der englischen Fassung als „special protection areas" und. in der italienischen Fassung als „zone di protezione speciali" bezeichnet, während in Art. 1 Buchst. l der Habitatrichtlinie in der englischen Fassung der Ausdruck „special areas of conservation" und in der italienischen Fassung der Ausdruck „zone speciali di conservazione" verwendet wird.

7 — Die Ermittlung des genauen Termins ist nicht so einfach, wie man sich das vorstellen mag: Im Urteil des Gerichtshofs vom 18. März 1999, Kommission/Frankreich (Seinemündung) (C-166/97, Slg. 1999, I-1719, Randnr. 5), ist lediglich von Juni 1994 die Rede. Im Urteil vom 26. Juni 1997, Kommission/Griechenland (C-329/96, Slg. 1997, I-3749, Randnr. 2), entschied der Gerichtshof, die Frist sei am 5. Juni 1994 abgelaufen. In SCADPlus hingegen wird der 10. Juni 1992 sowohl als Zeitpunkt des Inkrafttretens als auch als spätester Termin für die Umsetzung in den Mitgliedstaaten genannt. Vgl. auch die Schlussanträge von Generalanwältin Kokott in der Rechtssache Kommission/Irland (C-418/04, anhängig, Fn. 55). In EUR-Lex ist als Datum der Bekanntgabe der 10. Juni 1992 und als Datum der Umsetzung der 10. Juni 1994 angegeben.

de Vogelarten. Der geologische Untergrund dort besteht aus Kalk aus der Kreidezeit und aus dem Jura. Das Gebiet weist eine erhebliche biologische Vielfalt auf und umfasst eine Reihe felsiger Erosionsschluchten mit seltenen endemischen Pflanzenarten [8]. Es ist die einzige Gegend auf der italienischen Halbinsel, in der Tetrax tetrax (Zwergtrappe) ansässig ist, und bietet darüber hinaus den Lebensraum für Falco biarmicus (Lanner), Neophron percnopterus (Schmutzgeier), Burhinus oedicnemus (Triel), Melanocorypha calandra (Kalanderlerche), Calandrella brachydactyla ([Große] [9] Kurzzehenlerche) und Falco peregrinus (Wanderfalke). Alle diese Vogelarten sind in Anhang I der Vogelschutzrichtlinie verzeichnet.

18. Die „Valloni e steppe pedegarganiche" sind (unter der Bezeichnung „Promontorio del Gargano") in dem 1989 veröffentlichten europäischen ornithologischen Verzeichnis „Important Bird Areas in Europe" (Liste der für die Vogelwelt wichtigen Gebiete in Europa, im Folgenden: IBA-Liste 89) als wichtiges Vogelschutzgebiet (Important Bird Area, im Folgenden: IBA) aufgeführt.

19. Neun Jahre später, am 28. Dezember 1998, erklärte Italien das Gebiet gemäß Art. 4 Abs. 1 letzter Unterabsatz der Vogelschutzrichtlinie zum besonderen Schutzgebiet.

8 — Siehe http://www.ecologia.puglia.it/natura2000/ppggfg/tabfogg/9110008.htm.

9 — In Anhang I der Vogelschutzrichtlinie wird diese Art „Kurzzehenlerche" genannt, jedoch wird hier der Zusatz „Große" verwendet, um die Art von Calandrella rufescens (Stummellerche) zu unterscheiden.

20. Im Februar 2001 teilte die Lega Italiana Protezione Uccelli (italienischer Vogelschutzbund) der Kommission mit, dass in dem besonderen Schutzgebiet mehrere Industrieentwicklungs- und Bauvorhaben durchgeführt würden, die das ökologische Gleichgewicht zerstörten, und dass die Gemeinde Manfredonia eine Regionalvereinbarung über die industrielle Entwicklung des Raums Manfredonia geschlossen habe, die u. a. die Errichtung eines Touristenkomplexes mit der Bezeichnung „Magic Land" umfasse. Offenbar ist unstreitig, dass die Arbeiten für zumindest einige dieser Projekte bereits vor dem 28. Dezember 1998 begonnen hatten und noch andauern.

21. Das Reindustrialisierungsgebiet, insgesamt 400 ha, liegt an der Nationalstraße 89 zwischen den Dörfern Posta Spiriticchio und Posta Predella südwestlich der Ortschaft Siponto im Gemeindegebiet von Manfredonia.

22. Mit Mahnschreiben vom 19. Dezember 2003 forderte die Kommission Italien zur Äußerung auf, erhielt jedoch keine Antwort. Am 9. Juli 2004 übersandte die Kommission daher eine mit Gründen versehene Stellungnahme gemäß Art. 226 EG und setzte Italien eine Frist von zwei Monaten, um seinen Verpflichtungen nachzukommen.

23. Mit Schreiben vom 9. November 2004 teilte Italien der Kommission mit, es wolle sich in Kürze zur Sache äußern. Eine weitere Rückäußerung erfolgte jedoch nicht.

24. Dementsprechend erhob die Kommission am 24. Oktober 2005 die vorliegende Klage. Sie beantragt,

(a) festzustellen, dass Italien

— vor dem 28. Dezember 1998, dem Datum, an dem die „Valloni e steppe pedegarganiche" als besonderes Schutzgebiet ausgewiesen wurden, dadurch gegen Art. 4 Abs. 4 der Vogelschutzrichtlinie verstoßen hat, dass es keine geeigneten Maßnahmen getroffen hat, um die Verschmutzung oder die Beeinträchtigung der Lebensräume sowie die Belästigung der Vögel, die erhebliche Auswirkungen haben könnten, zu vermeiden, insofern der als „Regionalvereinbarung" bezeichnete Plan und die darin vorgesehenen Vorhaben einen Einfluss auf die Lebensräume und die Arten innerhalb der IBA Nr. 94 (der IBA-Liste 89) „Promontorio del Gargano" haben konnten und tatsächlich die Beeinträchtigung der Lebensräume sowie die Belästigung der Vögel innerhalb der oben genannten IBA verursacht haben;

— nach dem 28. Dezember 1998 dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Art. 6 Abs. 2, 3 und 4 sowie Art. 7 der Habitatrichtlinie verstoßen hat, dass

— es entgegen Art. 6 Abs. 2 keine geeigneten Maßnahmen getroffen hat, um in dem besonderen Schutzgebiet [10] „Valloni e steppe pedegarganiche" die Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten sowie Störungen von Arten, für die das Gebiet ausgewiesen worden ist, durch die in der Regionalvereinbarung vorgesehenen Vorhaben zu vermeiden, die bereits fertiggestellt und die ursächlich sind für die Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten sowie für Störungen von Arten in dem betreffenden Gebiet;

10 — Zur Bezeichnung der „Valloni e steppe pedegarganiche" als Schutzgebiet verwendet die Kommission in ihrer Klageschrift durchgängig den aus der Vogelschutzrichtlinie stammenden Begriff „Zona di protezione speciale", während der entsprechende Begriff in Art. 6 Abs. 2, 3 und 4 der Habitatrichtlinie durchgängig „Zona speciale di conservazione" lautet (sieh Fn. 6). Wie ich jedoch bereits ausgeführt habe, sieht Art. 3 Abs. 1 Unterabs. 2 ausdrücklich vor, dass das Netz „Natura 2000" auch die von den Mitgliedstaaten aufgrund der Vogelschutzrichtlinie ausgewiesenen besonderen Schutzgebiete umfasst, und aus den nachfolgenden Absätzen von Art. 4 in Verbindung mit Art. 7 der Habitatrichtlinie ergibt sich implizit, dass alle nach der Vogelschutzrichtlinie zu Schutzgebieten erklärten Gebiete als besondere Schutzgebiete im Sinne der Habitatrichtlinie ausgewiesen bzw. automatisch als solche behandelt werden sollen.

— es entgegen Art. 6 Abs. 3 für die in der Regionalvereinbarung vorgesehenen Projekte, die bereits fertiggestellt sind und die das besondere Schutzgebiet erheblich beeinträchtigen konnten, keine Ex-ante-Prüfung durchgeführt hat;

— es entgegen Art. 6 Abs. 4 nicht das Verfahren befolgt hat, dem gemäß (trotz negativer Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung und sofern keine Alternativlösungen vorhanden sind) aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art oder aus 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, aus anderen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses die Durchführung eines Projektes zulässig ist, noch die Kommission über die Ausgleichsmaßnahmen unterrichtet hat, die notwendig sind, um sicherzustellen, dass die globale Kohärenz von Natura 2000 geschützt ist, und zwar in Bezug auf die in der Regionalvereinbarung vorgesehenen Projekte, die (trotz deren Auswirkungen auf das besondere Schutzgebiet) zur Bekämpfung der gesellschaftlich-wirtschaftlichen Krise und der Arbeitslosigkeit im Raum Manfredonia genehmigt worden sind;

(b) Italien die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

25. Eine mündliche Verhandlung ist nicht beantragt worden und hat auch nicht stattgefunden.

Würdigung

Vorbemerkung

26. Italien hat angeregt, die Kommission möge die Vertragsverletzungsklage zurücknehmen in Anbetracht bestimmter Aktionen, die die Region Apulien und andere zuständige Behörden insbesondere mit Blick auf mögliche Ausgleichsmaßnahmen bereits eingeleitet hätten oder beabsichtigten.

27. Die Kommission betrachtet die von Italien vorgebrachten Punkte als hypothetisch. Sie beseitigten die von ihr festgestellten Verletzungen nicht, sondern erschienen allenfalls geeignet, die nachteiligen Auswirkungen in Zukunft zu mindern. Dementsprechend erhält die Kommission ihre Klage aufrecht.

28. In Fällen, in denen der beklagte Mitgliedstaat zu dem Zeitpunkt, zu dem das Vertragsverletzungsverfahren beim Gerichts-

hof anhängig ist, die gerügte Verletzung bereits (ganz oder zumindest teilweise) behoben hat, hat der Gerichtshof entschieden, dass die Kommission gleichwohl zur Aufrechterhaltung ihrer Klage berechtigt sei [11].

29. Meiner Meinung nach hatte die Kommission im vorliegenden Fall hierzu allen Grund. Aus den dem Gerichtshof vorgelegten Unterlagen ergibt sich, dass das besondere Schutzgebiet „Valloni e steppe pedegarganiche" vor Beginn der Industrieentwicklungs- und Bauvorhaben einen guten Erhaltungszustand aufwies. Die in dem besonderen Schutzgebiet bereits fertiggestellten Projekte haben die Steppenhabitate in dem Gebiet (zumindest teilweise) zerstört. Der Kontrollbericht der Kommission kam zu dem Ergebnis, dass hinsichtlich der vorhandenen Gebäude keine Schadenbegrenzungsmaßnahmen möglich seien und dass die Maßnahmen, die anlässlich der von der Kommission durchgeführten Besichtigung des Gebiets erwähnt worden seien — wie etwa ein grüner Außenanstrich der Gebäude –, rein kosmetischen Charakter hätten.

30. Die von Italien erstmals in seiner Klagebeantwortung angeführten und dem Gerichtshof als Anhang zur förmlichen Gegenerwiderung [12] Italiens vorgetragenen Maßnahmen lassen keine rechte Zuversicht aufkommen, dass die Lage inzwischen bereinigt ist oder auf alle Fälle in Zukunft bereinigt werden wird [13].

31. Darüber hinaus ist nach ständiger Rechtsprechung in einem Verfahren nach Art. 226 EG das Vorliegen einer Vertragsverletzung anhand der Situation bei Ablauf der Frist, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt wurde, zu beurteilen; später eingetretene Veränderungen können vom Gerichtshof nicht berücksichtigt werden [14]. Der Vereinbarungsentwurf, auf den sich Italien in seiner Gegenerwiderung beruft, muss daher außer Betracht bleiben.

11 — Vgl. u. a. Urteile des Gerichtshofs vom 17. Juni 1987, Kommission/Italien (154/85, Slg. 1987, 2717, Randnr. 6), vom 20. Juni 2002, Kommission/Luxemburg (C-299/01, Slg. 2002, I-5899, Randnr. 11), und vom 14. September 2004, Kommission/Spanien (C-168/03, Slg. 2004, I-8227, Randnr. 24).

12 — Die nach Fristverlängerung eingereichte Gegenerwiderung datiert vom 30. Mai 2006. Sie dient lediglich als Instrument, um der Kommission und dem Gerichtshof ein Exemplar (des Entwurfs) der „Vereinbarung über die Beziehungen zwischen der Region Apulien — Bereich Ökologie — und der Gemeinde Manfredonia" zur Verfügung zu stellen. Laut Gegenerwiderung sollte der Gemeinderat der Vereinbarung am 31. Mai 2006 zustimmen. Es gibt daher keine Hinweise, ob der Entwurf der Vereinbarung tatsächlich genehmigt wurde und in Kraft getreten ist.

13 — Der Vereinbarungsentwurf macht deutlich, dass die bereits fertiggestellten Projekte sich negativ auf das besondere Schutzgebiet „Valloni e steppe pedegarganiche" und in geringerem Maße auch auf die beiden angrenzenden Schutzgebiete (das geplante besondere Schutzgebiet „Zone umide della Capitanata" und das besondere Schutzgebiet „Palude di Frattarolo") ausgewirkt haben. In seiner Gegenerwiderung erläutert Italien nicht näher, auf welche Weise genau die Vereinbarung (die nur sehr allgemeine Formulierungen enthält) geeignet sein soll, den bereits eingetretenen Schaden zu mindern oder zukünftigen Schaden zu vermeiden.

14 — Vgl. u. a. Urteile des Gerichtshofs vom 11. Januar 2007, Kommission/Irland (C-183/05, Slg. 2007, I-137, Randnr. 17), und vom 18. Januar 2007, Kommission/Schweden (C-104/06, Slg. 2007, I-671, Randnr. 28).

32. Ich komme zu den von der Kommission erhobenen konkreten Rügen und den von ihr gestellten konkreten Feststellungsanträgen.

Zeitraum vor dem 28. Dezember 1998: Gerügte Verletzung von Art. 4 Abs. 4 der Vogelschutzrichtlinie

33. Nach Art. 4 Abs. 1 der Vogelschutzrichtlinie haben die Mitgliedstaaten Schutzgebiete zur Erhaltung der in Anhang I der Richtlinie aufgeführten Vogelarten auszuweisen. Nach Art. 4 Abs. 4 der genannten Richtlinie müssen die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen treffen, um die Verschmutzung oder Beeinträchtigung der Lebensräume sowie die Belästigung der Vögel zu vermeiden.

34. Nach ständiger Rechtsprechung verfügen die Mitgliedstaaten zwar bei der Auswahl der besonderen Schutzgebiete über einen gewissen Ermessensspielraum, doch gehorcht die Ausweisung dieser Gebiete bestimmten in der Richtlinie festgelegten ornithologischen Kriterien wie etwa dem Vorkommen der in Anhang I aufgeführten Vögel [15]. Darüber hinaus hat der Gerichtshof entschieden, dass die IBA-Liste 89, „obwohl [sie] für die betreffenden Mitgliedstaaten rechtlich nicht verbindlich ist, vorliegend aufgrund [ihres] in diesem Fall anerkannten wissenschaftlichen Wertes vom Gerichtshof als Bezugsgrundlage verwendet werden [kann], um zu beurteilen, inwieweit [der Mitgliedstaat] seine Verpflichtung zur Ausweisung von besonderen Schutzgebieten beachtet hat“ [16].

35. Nach der obigen Sachverhaltsdarstellung war Italien vor dem 28. Dezember 1998 eindeutig verpflichtet, das fragliche Gebiet zum Schutzgebiet zu erklären und demzufolge geeignete Maßnahmen zu treffen, um die Verschmutzungen oder Beeinträchtigungen der Lebensräume sowie die Belästigungen der Vögel zu vermeiden, die zu erheblichen Auswirkungen für das fragliche Gebiet führen können.

36. Die Vogelschutzrichtlinie enthält keine Bestimmung, die die Durchführung einer Ex-ante-Prüfung von Plänen für Erschließungsprojekte ausdrücklich vorschreibt. Es findet sich darin auch keine ausdrückliche Vorschrift, die es den Mitgliedstaaten gestattet, im Falle eines Projekts, das sich negativ auf ein besonderes Schutzgebiet auswirken kann, die negativen Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung aus Gründen des Allgemeininteresses hintanzustellen, wenn das Projekt genügend „sozial günstige Auswirkungen“ zur Folge hat. Insoweit kann man die Vogelschutzrichtlinie als weniger differenziertes Umweltschutzinstrument als den Nachfolgerechtsakt, die Habitatrichtlinie, betrachten.

15 — Urteile des Gerichtshofs vom 2. August 1993, Kommission/Spanien (Santoña-Sümpfe) (C-355/90, Slg. 1993, I-4221, Randnr. 26), und vom 11. Juli 1996, Royal Society for the Protection of Birds (Lappel Bank) (C-44/95. Slg. 1996, I-3805, Randnr. 26).

16 — Urteil des Gerichtshofs vom 19. Mai 1998, Kommission/Niederlande (C-3/96, Slg. 1998, I-3031, Randnr. 70).

37. Gleichwohl müssen die Mitgliedstaaten zwangsläufig bereit sein, Vorhaben in einem Gebiet, das als besonderes Schutzgebiet ausgewiesen worden ist oder hätte ausgewiesen werden müssen, *irgendeiner* Beurteilung zu unterwerfen. Nach Art. 4 Abs. 4 haben die Mitgliedstaaten „geeignete Maßnahmen [zu treffen], um die Verschmutzung oder Beeinträchtigung der Lebensräume sowie die Belästigung der Vögel, sofern sich diese auf die Zielsetzungen dieses Artikels erheblich auswirken, ... zu vermeiden". Angesichts eines Erschließungsvorhabens muss der Mitgliedstaat prüfen, ob dieses den Lebensraum verschmutzen oder beeinträchtigen oder geschützte Vogelarten belästigen könnte. Ist eine dieser Fragen zu bejahen, muss der Mitgliedstaat geeignete Schritte ergreifen, um dies zu vermeiden.

38. Allerdings ist im vorliegenden Fall unstreitig, dass die vorhandenen Industrieentwicklungs- und Bauvorhaben in dem Gebiet, das (mit Verspätung) als besonderes Schutzgebiet „Valloni e steppe pedegarganiche" ausgewiesen wurde, die Verschmutzung und/oder Beeinträchtigung der Lebensräume und die Belästigung aufgelisteter Vogelarten verursacht haben.

39. In der Zeit vor dem 28. Dezember 1998 (dem Datum der Ausweisung) hat Italien daher seine Verpflichtungen aus Art. 4 Abs. 4 der Vogelschutzrichtlinie verletzt.

Zeitraum ab dem 28. Dezember 1998: Gerügte Verletzung von Art. 6 Abs. 2, 3 und 4 der Habitatrichtlinie

40. Art. 7 der Habitatrichtlinie ist das regelungstechnische Bindeglied zwischen der Habitatrichtlinie und der Vogelschutzrichtlinie. Was die nach Art. 4 Abs. 1 der Vogelschutzrichtlinie zu besonderen Schutzgebieten erklärten oder nach Art. 4 Abs. 2 der Vogelschutzrichtlinie als solche anerkannten Gebiete anbelangt, so treten gemäß Art. 7 der Habitatrichtlinie die Verpflichtungen nach deren Art. 6 Abs. 2, 3 und 4 an die Stelle der Pflichten, die sich aus Art. 4 Abs. 4 der Vogelschutzrichtlinie ergeben. Diese Substitution der Verpflichtungen gilt ab dem Datum für die Anwendung der Habitatrichtlinie bzw. danach ab dem Datum, zu dem das betreffende Gebiet von einem Mitgliedstaat entsprechend der Vogelschutzrichtlinie zum besonderen Schutzgebiet erklärt oder als solches anerkannt wird.

41. Am 28. Dezember 1998 wies Italien die „Valloni e steppe pedegarganiche" als besonderes Schutzgebiet gemäß Art. 4 der Vogelschutzrichtlinie aus. Nach jeder Betrachtungsweise lag dieser Zeitpunkt *nach* Ablauf der für die Habitatrichtlinie geltenden Umsetzungsfrist. [17].

17 — Die Schwierigkeiten, die sich bei der Ermittlung des genauen Anfangszeitpunkts für die Anwendung der Habitatrichtlinie ergeben, sind oben in Fn. 9 dargestellt.

42. Der Gerichtshof hat im Urteil Basses Corbières [18] entschieden: „Legt man [den einschlägigen] Abschnitt von Artikel 7 der Habitatrichtlinie wörtlich aus, so fallen somit nur die zu besonderen Schutzgebieten erklärten Gebiete unter Artikel 6 Absätze 2 bis 4 dieser Richtlinie." Der Gerichtshof stellte ferner fest: „Die Gebiete, die nicht zu besonderen Schutzgebieten erklärt wurden, obwohl dies erforderlich gewesen wäre, unterliegen somit offenkundig weiterhin der Regelung des Artikels 4 Absatz 4 Satz 1 der Vogelschutzrichtlinie."

43. Bis zum 28. Dezember 1998 bestimmten sich die relevanten Verpflichtungen nach Art. 4. Abs. 4 der Vogelschutzrichtlinie. Ab diesem Zeitpunkt fand Art. 6 Abs. 2, 3 und 4 der Habitatrichtlinie Anwendung.

44. Nach Art. 6 der Habitatrichtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, für die besonderen Schutzgebiete die nötigen Erhaltungsmaßnahmen festzulegen (Art. 6 Abs. 1), in den besonderen Schutzgebieten die Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten sowie Störungen von aufgelisteten Arten zu vermeiden (Art. 6 Abs. 2) sowie alle Pläne oder Projekte mit Ausnahme von Plänen zur Verwaltung des besonderen Schutzgebiets einer Ex-ante-Prüfung der voraussichtlichen Auswirkungen auf das besondere Schutzgebiet zu unterziehen (Art. 6 Abs. 3).

18 — Urteil des Gerichtshofs vom 7. Dezember 2000, Kommission/Frankreich (Basses Corbières) (C-374/98, Slg. 2000, I-10799, Randnrn. 44 bis 47).

45. Art. 6 Abs. 4 eröffnet einem Mitgliedstaat die (begrenzte) Möglichkeit, die negativen Ergebnisse einer Ex-ante-Prüfung hintanzustellen und dem Plan bzw. dem Projekt aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art zuzustimmen. In diesem Falle hat der Mitgliedstaat dann jedoch die notwendigen Ausgleichsmaßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass die globale Kohärenz von Natura 2000 geschützt ist, sowie die Kommission über diese Maßnahmen zu unterrichten.

Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie

46. Die in der Regionalvereinbarung vorgesehenen Projekte, die schon fertiggestellt sind, sind für die bereits eingetretene Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten sowie für die Störungen der Arten ursächlich. Sie haben weiterhin negative Auswirkungen auf das besondere Schutzgebiet.

47. Die Italienische Republik hat daher gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 6 Abs. 2 der Habitatrichtlinie verstoßen.

Verhältnis von Art. 4 Abs. 4 der Vogelschutzrichtlinie zu Art. 6 Abs. 2, 3 und 4 der Habitatrichtlinie [19]

48. Aufgrund von Art. 7 der Habitatrichtlinie entstehen ab dem Zeitpunkt, zu dem die Verpflichtungen aus Art. 6 Abs. 2, 3 und 4 an die Stelle derjenigen aus Art. 4 Abs. 4 treten, die Verpflichtung, eine Ex-ante-Prüfung gemäß Art. 6 Abs. 3 vorzunehmen, und die Möglichkeit, gemäß Art. 6 Abs. 4 die Ergebnisse dieser Prüfung aus Gründen des öffentlichen Interesses hintanzustellen.

49. Aus dem Urteil Basses Corbières [20] des Gerichtshofs folgt, dass die Pflicht zur Durchführung einer Ex-ante-Prüfung erst am 28. Dezember 1998 entstand, dem Datum, an dem Italien die „Valloni e steppe pedegarganiche" zu einem Schutzgebiet nach Art. 4 der Vogelschutzrichtlinie erklärte.

50. Zu diesem Zeitpunkt hatten in Italien die Arbeiten an verschiedenen Projekten bereits begonnen — Arbeiten, die allerdings noch andauern.

51. Folglich fand Art. 6 Abs. 3 und 4 zu dem Zeitpunkt, zu dem eine Ex-ante-Prüfung angebracht gewesen wäre, keine Anwendung. Meiner Meinung nach sind sie logischerweise nicht rückwirkend anwendbar. [21] Für Vorgänge, die bereits *sowohl geplant als auch durchgeführt* worden sind, kann Italien keine Verletzung der genannten Bestimmungen vorgeworfen werden.

52. Falls und soweit es jedoch noch *weitere* Projekte oder weitere Abschnitte des gleichen Gesamtprojekts gibt, die sich ungekünstelt von früheren Abschnitten abgrenzen lassen, gälte für diese jedoch die Verpflichtung aus Art. 6 Abs. 3. Auch die Vorrangigkeitsregelung in Art. 6 Abs. 4 könnte (zumindest potenziell) zugunsten solcher Projekte oder Abschnitte angewendet werden. In der Klage der Kommission wird eine derartige Unterscheidung indessen nicht versucht. Die darin gegebene Beschreibung der Projekte ermöglicht dem Gerichtshof auch nicht, diese Frage zuverlässig zu prüfen.

19 — Mit Schreiben vom 6. Februar 2007 gab der Gerichtshof den Verfahrensbeteiligten Gelegenheit, bis zum 2. März 2007 ihre Auffassung zur Anwendbarkeit von Art. 6 Abs. 3 und 4 der Habitatrichtlinie darzulegen. Mit Schreiben vom 14. Februar 2007 lehnte die Kommission eine Beantwortung der Fragen des Gerichtshofs ab und teilte mit, sie prüfe eine Rücknahme ihrer auf Art. 6 Abs. 3 und 4 gestützten Klagegründe und werde den Gerichtshof in Kürze über ihre abschließende Entscheidung hierzu unterrichten. Italien antwortete mit Schreiben vom 20. Februar 2007. Bis zum 30. April 2007, dem Tag der Endredaktion dieser Schlussanträge, war beim Gerichtshof keine weitere Mitteilung der Kommission eingegangen.

20 — In Fn. 19 angeführt, Randnrn. 44 bis 47; siehe oben, Nr. 41.

21 — Vgl. entsprechend Urteil des Gerichtshofs vom 23. März 2006, Kommission/Österreich (C-209/04, Slg. 2006, I-2755, Randnrn. 53 bis 62).

53. In Bezug auf Art. 6 Abs. 3 und Art. 6 Abs. 4 der Habitatrichtlinie ist die Feststellungsklage der Kommission somit abzuweisen.

Kosten

54. Gemäß Art. 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Die Kommission hat in ihrer Klageschrift einen Kostenantrag gestellt. Ich bin zwar der Ansicht, dass die Feststellungsklage der Kommission in Bezug auf Art. 6 Abs. 3 und 4 der Habitatrichtlinie abzuweisen ist, doch ist die Rüge der Vertragsverletzung in der Sache begründet. Ich sehe daher keinen Grund, von der üblichen Praxis des Gerichtshofs abzuweichen. Die Italienische Republik ist zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

Ergebnis

55. Demgemäß schlage ich dem Gerichtshof vor,

— festzustellen, dass die Italienische Republik vor dem 28. Dezember 1998 dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 4 Abs. 4 der Richtlinie 79/409/EWG (Vogelschutzrichtlinie) verstoßen hat, dass sie keine geeigneten Maßnahmen getroffen hat, um die Verschmutzung oder die Beeinträchtigung der Lebensräume sowie die Belästigung der Vögel, die erhebliche Auswirkungen auf die an diesem Datum als besonderes Schutzgebiet „Valloni e steppe pedegarganiche" ausgewiesenen Gebiete haben könnten, zu vermeiden;

— festzustellen, dass die Italienische Republik nach dem 28. Dezember 1998 dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 92/43/EWG (Habitatrichtlinie) verstoßen hat, dass sie keine geeigneten Maßnahmen getroffen hat, um in dem besonderen Schutzgebiet „Valloni e steppe pedegarganiche" die Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten sowie Störungen von Arten, für die das Gebiet ausgewiesen worden ist, zu vermeiden;

— der Italienischen Republik die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.