SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA vom 19. Mai 1987 *

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. In dem uns heute beschäftigenden Verfahren beanstandet die Kommission, daß die Rechtsvorschriften des Königreichs der Niederlande nicht mit der Richtlinie 79/409 des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten [1] vereinbar seien.

2. Die Richtlinie ist uns bereits aus meinen Schlußanträgen in den Rechtssachen 247/85 (Kommission/Königreich Belgien) und 262/85 (Kommission/Italienische Republik) bekannt.

3. Die niederländischen Rechtsvorschriften sind die Vogelwet (Vogelgesetz) vom 31. Dezember 1936 (zuletzt geändert durch das Gesetz vom 9. September 1970) und der Vogelbesluit (Durchführungsverordnung) vom 9. August 1937, der zuletzt durch die Königliche Verordnung vom 6. Mai 1985 geändert wurde.

4. Die niederländische Regierung räumt ausdrücklich ein, daß die geltenden Rechtsvorschriften förmlich der Richtlinie nicht vollständig entsprächen, führt jedoch aus, die seit vielen Jahren befolgte Praxis bei der Anwendung dieser Vorschriften genüge den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts vollauf.

5. Wie der Gerichtshof bekanntlich in ständiger Rechtsprechung entschieden hat, sind „die Mitgliedstaaten ... verpflichtet, die Bestimmungen einer jeden Richtlinie vollständig und genau einzuhalten" [2]; dementsprechend hat der Gerichtshof zur Durchführung der Richtlinien durch die Mitgliedstaaten wiederholt ausgeführt, daß „eine bloße Verwaltungspraxis, die die Verwaltung naturgemäß beliebig ändern kann und die nur unzureichend bekannt ist, nicht als eine rechtswirksame Erfüllung der Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag angesehen werden [kann]" [3].

6. Die Aufrechterhaltung einer gegen eine Gemeinschaftsvorschrift verstoßenden Bestimmung, die zu einer unklaren tatsächlichen Lage hinsichtlich der Rechte und Pflichten ihrer potentiellen Adressaten führen kann, stellt folglich eine Art Vertragsverletzung dar, die „sich letztlich nur mit Hilfe verbindlichen innerstaatlichen Rechts ausräumen [läßt], das denselben rechtlichen Rang hat wie die zu ändernden Bestimmungen" [4].

7. Da der Entwurf eines Vogelgesetzes, das an die Stelle des derzeit geltenden Gesetzes treten soll, noch nicht vom Parlament der Niederlande gebilligt worden ist und die Rügen der Kommission sich ausschließlich auf die geltenden Rechtsvorschriften beziehen, werde ich mich darauf beschränken, die Übereinstimmung dieser Rechtsvorschriften mit der Gemeinschaftsrichtlinie zu prüfen, obwohl der fragliche Entwurf nach Auffassung der Kommission weitgehend eine ausreichende Umsetzung der Vorschriften der Richtlinie darstellt.

* Aus dem Portugiesischen übersetzt.

1 — ABl. L 103 vom 25. 4. 1979, S. 1.

2 — Urteile vom 18. März 1980 in den Rechtssachen 91 und 92/79, Kommission/Italien, Slg. 1980, 1099, 1105, 1115, 1121.

3 — Siehe Urteil vom 15. Oktober 1986 in der Rechtssache 168/85, Kommission/Italien, Slg. 1986, 2945, Randnrn. 13 bis 15.

4 — Ibid., Randnr. 13.

Erste Rüge: Nichtumsetzung des Begriffs „erhebliche Schäden"

8. Nach Auffassung der Kommission sieht Artikel 2 der Vogelwet Ausnahmen vom Vogelschutz zum Zweck der Abwendung eventueller Schäden (z. B. für die Landwirtschaft) vor, was mit Artikel 9 Absatz 1 der Richtlinie, der Abweichungen nur zur Abwendung *erheblicher* Schäden und nicht irgendwelcher beliebigen Schäden gestatte, nicht in Einklang stehe.

9. Die Regierung der Niederlande trägt vor, da der Vogelbesluit von 1937 zur Durchführung des Artikels 2 der Vogelwet nur eine bestimmte Anzahl von Arten, die erhebliche Schäden verursachten, endgültig oder zeitweilig aus dem Verzeichnis der geschützten Vögel gestrichen habe, entspreche der Schadensbegriff der niederländischen Rechtsvorschriften letztlich demjenigen der Richtlinie.

10. Ich glaube jedoch nicht, daß sich das Königreich der Niederlande auf diese Weise dem Vorwurf der Kommission entziehen kann.

11. In Wirklichkeit hat, wie ich in meinen Schlußanträgen in der Rechtssache 247/85 ausgeführt habe, „die in Artikel 9 vorgesehene Abweichungsmöglichkeit Ausnahmecharakter und ist also immer eng auszulegen. Nur so ist die Aushöhlung des von der Richtlinie vorgesehenen Schutzsystems zu verhindern".

12. Selbst wenn man davon ausgeht, daß Artikel 2 der Vogelwet bisher entsprechend der Richtlinie angewandt worden ist, ermöglicht er es jedoch, weiterreichende Abweichungen vorzusehen, als es die Richtlinie zuläßt.

13. Auch hinsichtlich der in den Artikeln 2 und 3 des Vogelbesluit aufgeführten Arten erscheint mir die Argumentation der niederländischen Regierung nicht völlig überzeugend.

14. Tatsächlich lassen die niederländischen Rechtsvorschriften den Haussperling, der in Artikel 2 völlig von der Kategorie der geschützten Vögel ausgeschlossen wird, durch ihre zu weite Formulierung nicht nur dann ungeschützt, wenn es um die Abwendung erheblicher Schäden geht, sondern unabhängig von der Schwere der abzuwendenden Schäden.

15. Dasselbe gilt für die Arten, die im Verzeichnis des Artikels 3 des Vogelbesluit (in der Fassung der Verordnung vom 6. Mai 1985) aufgeführt sind, wobei die mangelnde Übereinstimmung mit dem Schutzumfang der Richtlinie nicht dadurch beseitigt wird, daß der Ausschluß dieser Arten vom Verzeichnis der geschützten Vögel durch die niederländischen Rechtsvorschriften zeitlich begrenzt ist.

16. Da sich jedoch nicht mit Sicherheit behaupten läßt, daß die genannten Vogelarten *immer* erhebliche Schäden verursachen, bestätigt sich, daß das Tatbestandsmerkmal der bloßen Abwendung von Schäden in Artikel 2 der Vogelwet weniger einschränkend ist als der Begriff der erheblichen Schäden in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a dritter Gedankenstrich der Richtlinie; deshalb ist die erstgenannte Bestimmung nicht mit der Richtlinie 79/409 zu vereinbaren. Wenn der neue Entwurf eines Vogelgesetzes den Begriff „erheblicher Schaden" enthält, so ist sicherlich diese Gegebenheit anerkannt worden.

Zweite Rüge: Die in Artikel 10 der Vogelwet vorgesehene Genehmigung

17. Die Kommission führt aus, Artikel 10 der Vogelwet, der die Erteilung einer Genehmigung für die Eigentümer oder Nutzungsberechtigten von Grundstücken oder

Gewässern, geschützte Vögel zu töten, zu fangen oder andere Handlungen gegen sie vorzunehmen, vorsehe, mache diese Genehmigung nicht davon abhängig, daß diese Vögel *erhebliche* Schäden verursachten oder verursachen könnten; deshalb stehe diese Bestimmung nicht in Einklang mit Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a dritter Gedankenstrich der Richtlinie.

18. Insoweit haben wir jedoch bereits gesehen, daß der Begriff der Schäden weniger eng ist als der Begriff der erheblichen Schäden, so daß Artikel 10 der Vogelwet auch unter diesem Aspekt nicht mit der Richtlinie zu vereinbaren ist.

19. Die Kommission führt außerdem aus, Artikel 10 der Vogelwet lasse den zuständigen Behörden nicht die Möglichkeit, in jedem Einzelfall die Berechtigung der beantragten Genehmigung zu prüfen, und stehe deshalb im Widerspruch zu Artikel 9 Absatz 1 der Richtlinie, der die dort vorgesehenen Abweichungen nur zulasse, sofern es keine andere zufriedenstellende Lösung gebe.

20. Die niederländische Regierung trägt vor, die Genehmigungen würden nur bei nachweisbaren Schäden und nur dann erteilt, wenn die Belange des Naturschutzes dem nicht entgegenstünden; deshalb betrieben die zuständigen Behörden in der Praxis eine restriktive Genehmigungspolitik, was Artikel 9 der Richtlinie und der Zielsetzung der Vogelwet entspreche. Diese Politik werde durch Vorschriften über eine Entschädigung für die von geschützten Vögeln verursachten Schäden verstärkt.

21. Gegenstand der Rüge ist jedoch der Wortlaut der beanstandeten Bestimmung. Diese erfüllt in der Tat nicht alle Voraussetzungen der Richtlinie. Wie wir gesehen haben, kann die verfolgte Praxis die Vertragsverletzung nicht beseitigen, sofern eine der Richtlinie zuwiderlaufende Vorschrift aufrechterhalten wird.

Dritte Rüge: Die für die Käfighaltung bestimmten und die toten und ausgestopften geschützten Vögel

22. Die Kommission trägt vor, die Artikel 11 und 12 der Vogelwet über die für die Käfighaltung und die Jagd bestimmten geschützten Vögel sowie die Artikel 15, 15 bis und 16 der Vogelwet, die die toten und ausgestopften geschützten Vögel beträfen, seien mit der Richtlinie unvereinbar.

23. Was die Artikel 11 und 12 betrifft, kann man der These der Kommission nur zustimmen, da Artikel 6 Absätze 2 und 3 der Richtlinie nur den Verkauf und die Beförderung der in Anhang III genannten Arten unter bestimmten Bedingungen, insbesondere nach vorheriger Konsultation der Kommission, gestatten. Die Arten, die in Anwendung der Artikel 11 und 12 der Vogelwet in den Artikeln 9 und 10 des Vogelbesluit aufgeführt sind, finden sich jedoch nicht in Anhang III der Richtlinie.

24. Weiterhin entsprechen die vorgenannten niederländischen Rechtsvorschriften nicht den Kriterien, die Artikel 9 der Richtlinie für Abweichungen von den Artikeln 5 bis 8 aufstellt, insbesondere was den Zweck der Abweichungen und das Fehlen anderer zufriedenstellender Lösungen betrifft.

25. Dies gilt auch für die übrigen beanstandeten Bestimmungen (Artikel 15, 15 bis und 16) der Vogelwet, die den Voraussetzungen des Artikels 9 nicht Rechnung tragen.

26. Die niederländische Regierung macht jedoch geltend, die in diesem Bereich befolgte Praxis entspreche der Richtlinie vollauf.

27. Zum einen sei seit 1940 keine Genehmigung mehr für das Fangen von und seit 1942 keine Genehmigung mehr für den Handel mit für die Käfighaltung bestimmten Vögeln erteilt worden, denn die erteilten Genehmigungen beträfen nur das Halten

oder die Beförderung von Zuchtvögeln, die von der Richtlinie nicht erfaßt würden.

28. Zum anderen könnten nach Artikel 15, 15 bis und 16 der Vogelwet nur solche Vögel ausgestopft werden, die eindeutig eines natürlichen Todes gestorben seien oder ohne Wissen und ohne Verschulden des die Genehmigung Beantragenden den Tod gefunden hätten, wobei die Vögel beschlagnahmt und einer zusätzlichen Untersuchung unterzogen würden, wenn an ihrer Todesursache Zweifel bestünden.

29. Obwohl die von der Kommission beschriebene Praxis, wie diese auch selbst anerkennt, ordnungsgemäß ist, muß festgestellt werden, daß sie in den beanstandeten Bestimmungen keinen klaren und eindeutigen Ausdruck findet, so daß die Vertragsverletzung insoweit fortbesteht.

Vierte Rüge: Das Sammeln von Eiern

30. Die Kommission trägt vor, die Artikel 17 bis 20 der Vogelwet seien zu weit formuliert, um eine wirksame Durchführung des Artikels 5 Buchstaben b und c der Richtlinie sicherzustellen, und enthielten im übrigen keinen Hinweis auf die in Artikel 9 Absatz 1 der Richtlinie vorgesehenen Gründe für eine Abweichung.

31. Die niederländische Regierung führt aus, tatsächlich dürften nur die Eier des Haubenkiebitzes gesucht, gesammelt und in den Handel gebracht werden, da für das Sammeln der Eier der anderen Arten keine Zeit festgesetzt sei.

32. Dies hindert jedoch nicht, daß Artikel 17 der Vogelwet nicht nur das Sammeln der Eier des Haubenkiebitzes, sondern nach dem Wortlaut seines zweiten Absatzes auch das Sammeln der Eier anderer Arten gestattet.

33. Die hinsichtlich des Artikels 17 befolgte Praxis beseitigt deshalb nicht die mangelnde Übereinstimmung dieser Vorschrift mit der Richtlinie, die nur durch eine Änderung des Gesetzestextes geheilt werden könnte.

34. Was insbesondere den Haubenkiebitz betrifft, macht die niederländische Regierung geltend, das Suchen und Sammeln seiner Eier sei wegen der praktischen Bedeutung dieser Tätigkeiten für den Schutz der Feldvögel gerechtfertigt. Das Verbot, diese Eier zu suchen, würde die genaue Kenntnis des Verhaltens dieser Vögel beeinträchtigen und folglich zu einem verminderten Schutz der Feldvögel führen.

35. Deshalb sei das Suchen der Eier des Haubenkiebitzes aufgrund der in Artikel 9 Buchstabe a letzter Gedankenstrich der Richtlinie vorgesehenen Abweichungsmöglichkeit gerechtfertigt.

36. Die Kommission ist dagegen der Auffassung, daß die Maßnahme durch ihre Zielsetzung nicht ausreichend gerechtfertigt sei, denn es gebe keinen unaufhebbaren Zusammenhang zwischen den Personen, die die Eier sammelten, und denen, die die Nester schützten, und man könne nicht annehmen, daß die Fähigkeit, den Schutz der Feldvögel zu gewährleisten, mit der Beendigung des Sammelns der Eier plötzlich verschwinden würde.

37. Wie dem auch sei, der Schutz, den man durch das Sammeln der Eier erreichen will, beschränkt sich offensichtlich auf die Provinz Friesland, denn er erstreckt sich nicht auf den Rest der Niederlande. Es scheint also nicht, daß es hinsichtlich des übrigen Hoheitsgebiets den geringsten Grund für die Annahme gibt, daß die in Artikel 9 der Richtlinie vorgesehenen Voraussetzungen für eine Abweichung erfüllt sind und daß seine Bestimmungen somit nicht unrichtig umgesetzt worden sind.

38. Selbst was Friesland betrifft, kann wohl trotz der in Artikel 17 Absätze 2, 3 und 4 aufgeführten Bedingungen nicht zweifelsfrei

behauptet werden, daß es sich um eine „vernünftige Nutzung bestimmter Vogelarten in geringen Mengen" handelt, da die Vogelwet weder die Anzahl der berechtigten Personen noch die Anzahl der Eier, die gesammelt werden dürfen, festlegt und keinerlei Vorschriften enthält, die die Kontrolle der Abweichungen ermöglichen, so daß also den Anforderungen von Artikel 9 Absätze 2 und 3 der Richtlinie nicht genügt ist.

39. Zu Artikel 18 bemerkt die niederländische Regierung, die darin getroffene Regelung gelte nur für die Möwe und sei durch die in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie vorgesehene Möglichkeit der Abweichung gerechtfertigt, da es notwendig sei, die von diesem Vogel in den Naturschutzgebieten verursachten Schäden abzuwenden.

40. Dieses Vorbringen greift meines Erachtens nicht durch.

41. In erster Linie ist die Bestimmung zu allgemein gefaßt, was mit dem Ausnahmecharakter der die Abweichungen vorsehenden Bestimmungen unvereinbar ist.

42. In zweiter Linie greift die Rechtfertigung nicht für die anderen in dem genannten Artikel aufgeführten Vogelarten ein. Der Umstand, daß diese Bestimmung seit 1978 nicht mehr auf diese Vögel angewandt wird, ist aus den bereits angeführten Gründen nicht geeignet, ihre Unvereinbarkeit mit der Richtlinie zu beseitigen.

43. Artikel 19 der Vogelwet gestattet den Handel mit Haubenkiebitz- und Möweneiern, ohne auf einen der in Artikel 9 der Richtlinie vorgesehenen Gründe für diese Abweichung Bezug zu nehmen.

44. Zu Artikel 20 der Vogelwet, der es den Nutzungsberechtigten von Gebäuden und Höfen sowie ihren Beauftragten gestattet, die in oder an Gebäuden oder Höfen befindlichen Nester zu sammeln, führt die niederländische Regierung aus, dieses Vorgehen sei nur zulässig, wenn die Nester oder die Jungen Belästigungen oder Schäden verursachten. Daher entspreche diese Bestimmung offensichtlich der in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a erster Gedankenstrich der Richtlinie vorgesehenen Möglichkeit einer Abweichung.

45. Ich meine jedoch, daß diese Bestimmung aufgrund ihrer zu allgemeinen Formulierung über die konkreten Fälle einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit hinausgeht, für die die Richtlinie die Möglichkeit von Abweichungen vorsieht, denn sie kann auf Fälle anwendbar sein, in denen mangels „Belästigungen" oder „Störungen" keinerlei Gefahr für die Volksgesundheit und die öffentliche Sicherheit gegeben ist.

46. Ich verweise insoweit auf meine Schlußanträge in der Rechtssache 247/85, in denen ich eine entsprechende belgische Rechtsvorschrift beanstandet habe.

47. Deshalb muß auch hier festgestellt werden, daß Artikel 20 der Vogelwet die Voraussetzungen des Artikels 9 der Richtlinie für eine Abweichung nicht erfüllt und daher gegen das Verbot des Artikels 5 Buchstabe b der Richtlinie verstößt.

Fünfte Rüge: Fangmittel

48. Die Kommission führt aus, in Artikel 23 der Vogelwet und den Artikeln 14 bis 17 des Vogelbesluit würden nicht alle Mittel zum Fangen oder Töten der Vögel genannt, die in Anhang IV der Richtlinie aufgeführt und nach Artikel 8 verboten seien. Darüber hinaus enthielten die Artikel 15 bis 17 Abweichungen vom Verbot des Artikels 14, die zu allgemein formuliert seien, als daß sie nach Artikel 9 Absatz 1 der Richtlinie gerechtfertigt werden könnten.

49. Zu den in der Klagebeantwortung enthaltenen Erklärungen bemerkt die Kommis-

sion, die Änderung des Wortlauts von Artikel 14 des Vogelbesluit durch die Verordnung vom 6. Mai 1985 habe es ermöglicht, diese Bestimmung in Verbindung mit den Artikeln 5 und 23 der Richtlinie anzupassen (obwohl es wünschenswert wäre, wenn der neue zu veröffentlichende Text das Gesetz hinsichtlich der verbotenen Fangmittel verdeutlichen würde).

50. Zu den Abweichungen vom Verbot des Artikels 14 des Vogelbesluit meint die niederländische Regierung, da keine Genehmigung mehr für das Fangen von für die Käfighaltung oder die Jagd bestimmten geschützten Vögeln erteilt werde, werde auch keine Genehmigung nach Artikel 15 des Vogelbesluit mehr erteilt.

51. Trotzdem ist auch hier aus denselben Gründen, aus denen ich die Stichhaltigkeit der dritten Rüge bejaht habe, festzustellen, daß der Wortlaut des Gesetzes nicht mit den Bestimmungen der Richtlinie in Einklang steht.

52. Hinsichtlich des Artikels 16 des Vogelbesluit trägt die niederländische Regierung vor, die dort vorgesehene Genehmigung werde nur im Rahmen von Prüfungen der Ringe oder wissenschaftlicher Forschungen erteilt, so daß diese Abweichung nach Artikel 9 Absatz 1 der Richtlinie gerechtfertigt sei.

53. Auch hier entspricht die zu weite und allgemeine Fassung des Artikels 16 nicht dem Ausnahmecharakter der in Artikel 9 der Richtlinie vorgesehenen Abweichungsmöglichkeit.

54. Was schließlich Artikel 17 des Vogelbesluit betrifft, führt die niederländische Regierung aus, die darin vorgesehenen Genehmigungen bezögen sich nur auf das Fangen und Töten von Vögeln, die nach Artikel 2 des Vogelbesluit nicht geschützt seien. Gleichwohl komme ich, da der Regelungsumfang des Artikels 2 — wie wir bei der Prüfung der ersten Rüge gesehen haben — zu allgemein ist und Artikel 2 deshalb nicht unter die in Artikel 9 vorgesehene Abweichungsmöglichkeit subsumiert werden kann, zu dem Ergebnis, daß der Anwendungsbereich des Artikels 17 weiter ist, als es die Richtlinie zuläßt.

55. Hinzu kommt, sowohl was Artikel 16 als auch was Artikel 17 des Vogelbesluit angeht, daß die Richtlinie zwar das Fangen und Töten von geschützten Vögeln aus wissenschaftlichen Gründen oder zur Abwendung erheblicher Schäden an den Kulturen gestattet, daß dies jedoch, wie die Kommission in der Erwiderung hervorgehoben hat, nicht bedeutet, daß die Benutzung *aller* erdenklichen Fangmittel unter allen Umständen gestattet ist.

56. Sonach schlage ich Ihnen vor, festzustellen, daß das Königreich der Niederlande gegen eine seiner Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, indem es nicht innerhalb der festgesetzten Frist die erforderlichen Bestimmungen erlassen hat, um seinen Verpflichtungen aus der Richtlinie 79/409 des Rates vom 2. April 1979 vollständig nachzukommen.

57. Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung sind die Kosten des Verfahrens der unterliegenden Partei aufzuerlegen.