Sammlung der Rechtsprechung

SCHLUSSANTRÄGE DER GENERALANWÄLTIN
JULIANE KOKOTT
vom 19. November 2020 [1]

Rechtssache C-900/19

Association One Voice,
Ligue pour la protection des oiseaux
gegen
Ministre de la Transition écologique et solidaire,
Beteiligte:
Fédération nationale des Chasseurs

(Vorabentscheidungsersuchen des Conseil d'État [Staatsrat, Frankreich])

„Vorabentscheidungsersuchen – Umwelt – Richtlinie 2009/147 – Erhaltung der wildlebenden Vogelarten – Genehmigung einer traditionellen Jagdmethode – Vernünftige Nutzung – Alternativen – Selektivität – Fangmethode, die zu Beifängen führen kann – Verwendung von Leimruten zum Fang von Drosseln und Amseln"

I. Einführung

1. Eine Leimrute ist ein Ast oder Stock, den Jäger mit einem klebrigen Material versehen und in einem Baum oder Busch anbringen. Sobald ein Vogel mit einer Leimrute in Berührung kommt, klebt diese an seinen Federn fest. Der Vogel verliert seine Fähigkeit, zu fliegen, und wird von dem, der die Vorrichtung bedient, eingesammelt. [2]

2. Diese Methode der Jagd war früher weit verbreitet, doch nach französischen Medienberichten dürfen Vögel innerhalb der Union nur noch in fünf südfranzösischen Departements mit Leimruten bejagt werden [3] und im Jahr 2020 wurde diese Genehmigung wegen des vorliegenden Verfahrens ausgesetzt. [4] Die so gefangenen Exemplare sollen später als Lockvögel verwendet werden, vermutlich im Rahmen anderer Jagdmethoden.

1 Originalsprache: Deutsch.

2 Vgl. Schlussanträge des Generalanwalts Geelhoed in der Rechtssache Kommission/Spanien (Parany) (C-79/03, EU:C:2004:507, Nr. 3).

3 Https://france3-regions.francetvinfo.fr/provence-alpes-cote-d-azur/chasse-glu-collimateur-ecologistes-ministre-surtout-europe-1857870.html, besucht am 23. Oktober 2020.

4 https://www.francetvinfo.fr/france/chasse/la-chasse-a-la-glu-pour-les-grives-et-les-merles-est-interdite-cette-annee-annonce-l-elysee_4086749.html, besucht am 23. Oktober 2020.

3. Die französischen Bestimmungen zur Leimrutenjagd beanstandete die Kommission schon vor einigen Jahrzehnten erfolglos, da der Gerichtshof festgestellt hatte, sie seien durch eine Ausnahmeregelung der Vogelschutzrichtlinie [5] für die selektive vernünftige Nutzung von Vögeln in geringen Mengen gedeckt, die das Fehlen einer anderen zufriedenstellenden Lösung voraussetzt. [6]

4. In der Zwischenzeit hat sich die Rechtsprechung allerdings weiterentwickelt. Daher möchte der französische Staatsrat (Conseil d'État) erfahren, ob diese traditionelle Form der Jagd unter den im französischen Recht vorgesehenen Bedingungen immer noch den Anforderungen der Ausnahmeregelung genügt. Im Einzelnen möchte er wissen, ob diese Methode hinreichend selektiv ist, also übermäßigen Beifang ausschließt, und ob wirklich keine andere zufriedenstellende Lösung vorhanden ist.

II. Rechtlicher Rahmen

A. Vogelschutzrichtlinie

5. Art. 2 der Vogelschutzrichtlinie enthält die grundlegende Verpflichtung der Mitgliedstaaten in Bezug auf den Erhalt der Vogelarten:

„Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um die Bestände aller unter Art. 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."

6. Art. 8 Abs. 1 der Vogelschutzrichtlinie verbietet bestimmte Methoden des Fangs von Vögeln:

„Was die Jagd, den Fang oder die Tötung von Vögeln im Rahmen dieser Richtlinie betrifft, so untersagen die Mitgliedstaaten sämtliche Mittel, Einrichtungen oder Methoden, mit denen Vögel in Mengen oder wahllos gefangen oder getötet werden oder die gebietsweise das Verschwinden einer Vogelart nach sich ziehen können, insbesondere die in Anhang IV Buchst. a aufgeführten Mittel, Einrichtungen und Methoden."

7. Anhang IV Buchst. a erster Spiegelstrich der Vogelschutzrichtlinie nennt insbesondere Leimruten.

8. Art. 9 Abs. 1 Buchst. c der Vogelschutzrichtlinie erlaubt Abweichungen von bestimmten Regelungen:

„Die Mitgliedstaaten können, sofern es keine andere zufriedenstellende Lösung gibt, aus den nachstehenden Gründen von den Art. 5 bis 8 abweichen:

…

c) um unter streng überwachten Bedingungen selektiv den Fang, die Haltung oder jede andere vernünftige Nutzung bestimmter Vogelarten in geringen Mengen zu ermöglichen."

5 Heute Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. 2010, L 20, S. 7) in der Fassung der Richtlinie 2013/17/EU des Rates vom 13. Mai 2013 zur Anpassung bestimmter Richtlinien im Bereich Umwelt aufgrund des Beitritts der Republik Kroatien (ABl. 2013, L 158, S. 193).

6 Urteil vom 27. April 1988, Kommission/Frankreich (252/85, EU:C:1988:202, Rn. 23 bis 33).

B. Französisches Recht

9. Art. L.424-4 des code de l'environnement (Umweltgesetzbuch) sieht die Möglichkeit vor, die Verwendung von traditionellen Jagdmethoden zuzulassen.

10. Der Rechtsstreit betrifft die Umsetzung des arrêté du 17 août 1989 relatif à l'emploi des gluaux pour la capture des grives et des merles destinés à servir d'appelants dans les départements des Alpes-de-Haute-Provence, des Alpes-Maritimes, des Bouches-du-Rhône, du Var et de Vaucluse (Verordnung vom 17. August 1989 über den Gebrauch von Leimruten für den Fang von Drosseln und Amseln, die als Lockvögel dienen sollen, in den Departements Alpes-de-Haute-Provence, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Var und Vaucluse).

11. Art. 1 der Verordnung vom 17. August 1989 enthält die prinzipielle Erlaubnis, Leimruten zu verwenden:

„Der Gebrauch von Leimruten für den Fang von Drosseln … und Amseln, die zu persönlichen Zwecken als Lockvögel dienen sollen, ist in den Departements Alpes-de-Haute-Provence, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Var und Vaucluse unter den nachfolgend festgelegten streng überwachten Bedingungen erlaubt, um den selektiven Fang dieser Vögel in geringen Mengen zu ermöglichen, da es keine andere zufriedenstellende Lösung gibt."

12. Art. 4 der Verordnung vom 17. August 1989 betrifft die Modalitäten der Jagd:

„Die Leimruten dürfen nur in Anwesenheit eines Jägers angebracht bleiben. Jeder gefangene Vogel wird sofort gereinigt. Das Tragen von Gewehren ist während dieser Betätigungen untersagt."

13. Nach Art. 6 der Verordnung vom 17. August 1989 wird insbesondere die Menge der Vögel, die gefangen werden dürfen, jedes Jahr festgelegt:

„Die maximale Anzahl an Vögeln, die während der Saison gefangen werden dürfen, sowie gegebenenfalls die technischen Vorschriften eines Departements werden jedes Jahr vom für die Jagd zuständigen Minister festgelegt."

14. Art. 11 der Verordnung vom 17. August 1989 bestimmt den Umgang mit anderen Vögeln:

„Jedes versehentlich gefangene Wild außer Drosseln … und Amseln wird umgehend gereinigt und freigelassen."

15. Das innerstaatliche Verfahren hat fünf Ministerialverordnungen vom 24. September 2018 betreffend die Saison 2018-2019 zum Gegenstand, die in Anwendung von Art. 6 der Verordnung vom 17. August 1989 erlassen wurden.

16. Die fünf Verordnungen legen in Art. 1 jeweils fest, wie viele Drosseln und Amseln gefangen werden dürfen:

„In den Departements [Alpes-de-Haute-Provence], [Alpes-Maritimes], [Bouches-du-Rhône], [Var] und [Vaucluse] beträgt die maximale Anzahl an Drosseln und Amseln, die zur Verwendung als Lockvögel mit Leimruten gefangen werden dürfen, für die Saison 2018-2019 [2 900], [400], [11 400], [12 200] bzw. [15 600]."

III. Sachverhalt und Vorabentscheidungsersuchen

17. Die Vereinigungen Association One Voice und Ligue pour la protection des oiseaux kritisieren den Gebrauch von Leimruten, die ihrer Ansicht nach grausame Fangmittel sind, und den Umstand, dass die Jagd sich dabei auch auf Vogelarten erstreckt, bei denen aufgrund der Weiterentwicklung wissenschaftlicher Kenntnisse ein deutlicher Rückgang der Populationen sowie deren Empfindlichkeit für Leiden feststellbar seien. Sie haben daher beim Staatsrat Klage gegen die französische Regelung, die den Gebrauch von Leimruten erlaubt, erhoben. Die Fédération nationale des chasseurs ist dem Streit beigetreten und beantragt Klageabweisung.

18. Die Klägerinnen machen geltend, dass diese Regelung, insbesondere indem sie eine nicht selektive traditionelle Jagdart erlaube, gegen Art. 9 Abs. 1 der Vogelschutzrichtlinie verstoße. Die Ligue pour la protection des oiseaux beantragt in diesem Zusammenhang die Beauftragung eines Sachverständigen, um festzustellen, wie viele Vögel, die nicht mit Leimruten gefangen werden dürften, in den letzten Jagdsaisons versehentlich durch Leimruten gefangen worden seien. Außerdem begründe die Regelung nicht, weshalb es außer dem Fang mit Leimruten keine zufriedenstellende Lösung gebe.

19. Der Staatsrat legt dem Gerichtshof daher die folgenden zwei Fragen vor:

1) Muss Art. 9 Abs. 1 Buchst. c der Vogelschutzrichtlinie dahin ausgelegt werden, dass er den Mitgliedstaaten verwehrt, den Einsatz von Fang- oder Tötungsmitteln, -einrichtungen oder -methoden zu erlauben, die, wenn auch nur minimal und zeitlich streng begrenzt, zu Beifängen führen können? Welche Kriterien insbesondere hinsichtlich des begrenzten Anteils oder Umfangs dieser Beifänge, des grundsätzlich nicht tödlichen Charakters des erlaubten Jagdverfahrens und der Verpflichtung, die versehentlich gefangenen Exemplare ohne ernsthafte Schäden freizulassen, können herangezogen werden, um das von der genannten Bestimmung aufgestellte Kriterium der Selektivität als erfüllt anzusehen?

2) Muss die Vogelschutzrichtlinie dahin ausgelegt werden, dass mit dem Ziel, den Einsatz traditionell üblicher Arten und Mittel der Vogeljagd zu Freizeitzwecken zu erhalten, sofern alle anderen Voraussetzungen des Art. 9 Abs. 1 Buchst. c für eine solche Abweichung erfüllt sind, das Fehlen einer anderen zufriedenstellenden Lösung im Sinne von Art. 9 Abs. 1 begründet werden kann, was es erlauben würde, von dem in Art. 8 der Richtlinie festgelegten grundsätzlichen Verbot dieser Jagdarten und -mittel abzuweichen?

20. Die Vereinigungen Association One Voice und Ligue pour la protection des oiseaux gemeinsam sowie die Fédération nationale de la chasse, die Französische Republik und die Europäische Kommission haben sich schriftlich geäußert. Auf die Durchführung einer mündlichen Verhandlung hat der Gerichtshof verzichtet, da er aufgrund des schriftlichen Verfahrens ausreichend unterrichtet ist.

IV. Rechtliche Würdigung

21. Im Prinzip untersagen Art. 8 und Anhang IV Buchst. a der Vogelschutzrichtlinie die Jagd mit Leimruten. Allerdings erlaubt Art. 9 Abs. 1 Buchst. c Abweichungen von diesem Verbot, sofern es keine andere zufriedenstellende Lösung gibt, um unter streng überwachten Bedingungen selektiv den Fang, die Haltung oder jede andere vernünftige Nutzung bestimmter Vogelarten in geringen Mengen zu ermöglichen.[7]

7 Urteile vom 27. April 1988, Kommission/Frankreich (252/85, EU:C:1988:202, Rn. 27 und 28), und vom 9. Dezember 2004, Kommission/Spanien (Parany) (C-79/03, EU:C:2004:782, Rn. 34).

22. Die Fragen des Staatsrats beziehen sich darauf, wie zu beurteilen ist, ob die in Frankreich praktizierte Leimrutenjagd ausreichend selektiv ist und ob es keine andere zufriedenstellende Lösung gibt. Da die zweite Frage allgemeinerer Natur ist, werde ich mich ihr zuerst zuwenden.

A. Beurteilung einer anderen zufriedenstellenden Lösung

23. Die zweite Frage soll klären, ob Frankreich das Fehlen einer anderen zufriedenstellenden Lösung im Sinne von Art. 9 Abs. 1 der Vogelschutzrichtlinie mit dem Ziel begründen kann, den Einsatz traditionell üblicher Arten und Mittel der Vogeljagd zu Freizeitzwecken zu erhalten.

1. Einordnung in den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit

24. Wie die anderen Ausnahmen des Art. 9 Abs. 1 der Vogelschutzrichtlinie ist auch dessen Buchst. c eine Ausprägung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.[8] Nach Art. 9 Abs. 1 Buchst. c können die Mitgliedstaaten von Art. 8 abweichen, um unter streng überwachten Bedingungen selektiv den Fang, die Haltung oder jede andere vernünftige Nutzung bestimmter Vogelarten in geringen Mengen zu ermöglichen. Alle Ausnahmen des Art. 9 Abs. 1 stehen aber unter dem Vorbehalt, dass es keine andere zufriedenstellende Lösung gibt. Art. 9 Abs. 1 erlaubt also die in Art. 2 der Vogelschutzrichtlinie sowie Art. 191 Abs. 3 dritter und vierter Spiegelstrich AEUV geforderte Abwägung zwischen dem Vogelschutz und anderen Interessen.

25. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gehört zu den allgemeinen Grundsätzen des Unionsrechts. Danach sind belastende Maßnahmen – wie hier die Beschränkung der Vogeljagd – nur rechtmäßig, wenn sie zur Erreichung der zulässigerweise verfolgten Ziele geeignet und erforderlich sind. Dabei ist, wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, die am wenigsten belastende zu wählen; ferner müssen die auferlegten Belastungen in angemessenem Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen.[9]

26. Die in diesem Grundsatz geforderte Abwägung entspricht Art. 191 Abs. 3 dritter Spiegelstrich AEUV. Gemäß dieser Bestimmung berücksichtigt die Union bei der Erarbeitung ihrer Umweltpolitik die Vorteile und die Belastungen aufgrund des Tätigwerdens bzw. eines Nichttätigwerdens. Außerdem sind nach dem vierten Spiegelstrich die wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Union insgesamt sowie die ausgewogene Entwicklung ihrer Regionen zu berücksichtigen.

27. Art. 2 der Vogelschutzrichtlinie greift diese Verpflichtung auf und erinnert daran, dass bei der Anwendung der Richtlinie den wirtschaftlichen und freizeitbedingten Erfordernissen Rechnung zu tragen ist.

28. Die Verbote der Art. 5 bis 8 der Vogelschutzrichtlinie sind Maßnahmen, die Freiheiten einschränken, um die Ziele der Richtlinie zu verwirklichen. Das Vorabentscheidungsersuchen stellt ihre prinzipielle Vereinbarkeit mit den Freiheitsrechten der Unionsbürger, insbesondere der Jäger, aber nicht zur Diskussion.

8 Urteile vom 10. September 2009, Kommission/Malta (C-76/08, EU:C:2009:535, Rn. 57), und vom 23. April 2020, Kommission/Finnland (Frühjahrsjagd auf die männliche Eiderente) (C-217/19, EU:C:2020:291, Rn. 67).

9 Urteile vom 11. Juli 1989, Schräder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, Rn. 21), vom 9. März 2010, ERG u. a. (C-379/08 und C-380/08, EU:C:2010:127, Rn. 86), und vom 4. Juni 2020, Ungarn/Kommission (C-456/18 P, EU:C:2020:421, Rn. 41).

29. Vielmehr bedürfen die eng auszulegenden [10] Ausnahmen vom Vogelschutz einer Begründung. Auch die auf dieser Grundlage getroffenen Maßnahmen müssen geeignet und erforderlich sein, um die jeweiligen Ziele zu erreichen, da andernfalls ihr Ziel die Anwendung der Ausnahme nicht rechtfertigt. Vor allem aber dürfen die Auswirkungen der Maßnahmen auf den Vogelschutz nicht außer Verhältnis zu dem jeweiligen Ziel stehen.

30. Was die rechtfertigenden Ziele angeht, so ist im vorliegenden Verfahren nicht zu beurteilen, ob die Zulassung der Leimrutenjagd ein verhältnismäßiges Mittel ist, um den Fang von Lockvögeln zu ermöglichen. Dies ist zwar der Zweck, der in den einschlägigen französischen Bestimmungen niedergelegt ist. [11] Dieses Mittel wäre für sich genommen aber nicht erforderlich, denn Lockvögel könnten auch mit anderen Methoden erlangt werden, etwa mit Netzen oder womöglich durch Zucht in der Gefangenschaft. [12]

31. Stattdessen kommt – soweit ersichtlich – als Begründung allein das vom Staatsrat angegebene und auf Art. L.424-4 des code de l'environnement (Umweltgesetzbuch) beruhende Ziel in Betracht, den Einsatz traditionell üblicher Arten und Mittel der Vogeljagd zu Freizeitzwecken zu erhalten. Die Zulassung der Leimrutenjagd in den betreffenden Regionen ist fraglos geeignet und erforderlich, um die Fortführung dieser Jagdmethode zu ermöglichen.

2. Die widerstreitenden Interessen

32. Die Frage des Staatsrats nach der Beurteilung der Existenz einer anderen zufriedenstellenden Lösung geht im Kern dahin, das relative Gewicht zu bestimmen, das der Erhaltung einer traditionellen Jagdmethode im Verhältnis zum Vogelschutz zukommt. Denn die Abweichung vom Vogelschutz, von der ein Mitgliedstaat Gebrauch machen möchte, muss im rechten Verhältnis zu den Bedürfnissen stehen, die sie rechtfertigen. [13] Wenn der Vogelschutz gegenüber diesen Bedürfnissen überwiegt, so liegt die zufriedenstellende andere Lösung darin, auf die Abweichung vom Vogelschutz zu verzichten.

33. Insofern ist zunächst zu klären, ob die Erhaltung traditionell üblicher Arten und Mittel der Vogeljagd zu Freizeitzwecken überhaupt ein Ziel ist, das eine Abweichung von dem Verbot des Art. 8 der Vogelschutzrichtlinie rechtfertigen kann, bevor seine Verwirklichung gegebenenfalls gegen die Ziele der Vogelschutzrichtlinie abgewogen werden kann.

a) Das Ziel der Erhaltung traditioneller Jagdmethoden

34. Die Erhaltung traditioneller Jagdmethoden zu Freizeitzwecken kann eine Abweichung von den Verboten der Vogelschutzrichtlinie gemäß Art. 9 Abs. 1 Buchst. c nur begründen, wenn darin eine vernünftige Nutzung der betroffenen Vogelarten liegt.

10 Urteile vom 8. Juni 2006, WWF Italia u. a. (C-60/05, EU:C:2006:378, Rn. 34), und vom 23. April 2020, Kommission/Finnland (Frühjahrsjagd auf die männliche Eiderente) (C-217/19, EU:C:2020:291, Rn. 66).

11 Siehe oben, Nr. 11.

12 Urteile vom 8. Juli 1987, Kommission/Belgien (247/85, EU:C:1987:339, Rn. 41), und vom 12. Dezember 1996, LRBPO und AVES (C-10/96, EU:C:1996:504, Rn. 18).

13 Urteile vom 10. September 2009, Kommission/Malta (C-76/08, EU:C:2009:535, Rn. 57), und vom 23. April 2020, Kommission/Finnland (Frühjahrsjagd auf die männliche Eiderente) (C-217/19, EU:C:2020:291, Rn. 67).

35. Welche Nutzungen als vernünftig anzuerkennen sind, kann der Gerichtshof nicht abschließend und umfassend entscheiden. Die Frage, ob die Erhaltung bestimmter traditioneller Praktiken vernünftig ist, hängt insbesondere von moralischen oder kulturellen Erwägungen ab, so dass den Mitgliedstaaten ein bestimmter Wertungsspielraum zuzuerkennen ist, dessen Grenzen sie nur bei offensichtlichen Fehleinschätzungen verletzen. [14]

36. Art. 13 AEUV bestätigt diese Auffassung. Danach müssen die Union und die Mitgliedstaaten in bestimmten Politikbereichen zwar den Erfordernissen des Wohlergehens der Tiere als fühlende Wesen in vollem Umfang Rechnung tragen, doch sind dabei die Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie die Gepflogenheiten der Mitgliedstaaten insbesondere in Bezug auf religiöse Riten, kulturelle Traditionen und das regionale Erbe zu berücksichtigen. Unabhängig davon, ob die Vogeljagd in einen der erfassten Politikbereiche fällt, obliegt gerade diese Berücksichtigung innerstaatlichen Stellen, zumindest falls das Unionsrecht dazu keine spezifischen Vorgaben macht.

37. Die Erhaltung einer traditionellen Jagdmethode zu Freizeitzwecken, die auf relativ häufige Arten beschränkt wird, ist keine offensichtlich unvernünftige Nutzung.

38. Zwar ist das rein materielle Interesse an der Erlangung der gejagten Vögel sicherlich von sehr begrenzter Natur und könnte auf zufriedenstellende Weise durch gezüchtete Vögel [15] – auch anderer Arten – befriedigt werden. Bei der Freizeitjagd geht es jedoch vielmehr um die Verwirklichung einer rational kaum zu begründenden Liebhaberei. Insbesondere, wenn solch ein subjektiver Wunsch auf einer regional verbreiteten traditionellen Praxis aufbaut und daher möglicherweise von den betreffenden Personen bereits seit längerer Zeit ausgeübt wird, ist er prinzipiell dennoch als vernünftig anzuerkennen. Die rechtmäßige Ausübung einer Praxis in der Vergangenheit begründet zwar keinen Schutz gegenüber Änderungen der Rechtslage, [16] doch ohne solche Änderungen ist eine solche Praxis jedenfalls nicht ohne weiteres unvernünftig.

39. Der Gerichtshof ist dieser Linie zumindest implizit gefolgt, als er – entgegen der Zweifel verschiedener Generalanwälte [17] – wiederholt die Fortsetzung der Jagd zu Freizeitzwecken oder der Haltung von Wildvögeln in Volieren als vernünftige Nutzung anerkannt hat. [18]

40. Wenn die zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten nachvollziehbar zu dem Ergebnis kommen, dass der Erhaltung einer regional verbreiteten traditionellen Jagdmethode zu Freizeitzwecken ein erhebliches kulturelles Gewicht zukommt, so kann diese Jagdmethode somit als vernünftige Nutzung der betroffenen Vogelarten anerkannt werden.

b) Abwägung

41. Der genannten Zielsetzung der Zulassung der Leimrutenjagd sind ihre nachteiligen Auswirkungen auf die Ziele der Vogelschutzrichtlinie gegenüberzustellen.

14 Vgl. zum Jugendschutz Urteil vom 14. Februar 2008, Dynamic Medien (C-244/06, EU:C:2008:85, Rn. 44), zur Sicherheit des Straßenverkehrs Urteil vom 10. Februar 2009, Kommission/Italien (C-110/05, EU:C:2009:66, Rn. 65), sowie zum Niveau des Gesundheitsschutzes Urteile vom 7. März 1989, Schumacher (215/87, EU:C:1989:111, Rn. 17), vom 11. Dezember 2003, Deutscher Apothekerverband (C-322/01, EU:C:2003:664, Rn. 103), und vom 1. Oktober 2020, A (Werbung und Online-Verkauf von Arzneimitteln) (C-649/18, EU:C:2020:764, Rn. 71).

15 Urteile vom 8. Juli 1987, Kommission/Belgien (247/85, EU:C:1987:339, Rn. 41), und vom 12. Dezember 1996, LRBPO und AVES (C-10/96, EU:C:1996:504, Rn. 18).

16 Urteile vom 16. Mai 1979, Tomadini (84/78, EU:C:1979:129, Rn. 21), vom 29. Januar 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, Rn. 55), und vom 6. Oktober 2015, Kommission/Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:647, Rn. 49).

17 Schlussanträge des Generalanwalts Fennelly in der Rechtssache LRBPO und AVES (C-10/96, EU:C:1996:430, Nr. 36), des Generalanwalts Ruiz-Jarabo Colomer in der Rechtssache Ligue pour la protection des oiseaux u. a. (C-182/02, EU:C:2003:248, Nrn. 23 ff.), des Generalanwalts Geelhoed in der Rechtssache Kommission/Spanien (Parany) (C-79/03, EU:C:2004:507, Nr. 35) und der Generalanwältin Sharpston in der Rechtssache Kommission/Malta (Wildfinken) (C-557/15, EU:C:2017:613, Nrn. 90 sowie 107 bis 110).

18 Urteile vom 8. Juli 1987, Kommission/Italien (262/85, EU:C:1987:340, Rn. 38), vom 12. Dezember 1996, LRBPO und AVES (C-10/96, EU:C:1996:504, Rn. 16 und 24), vom 16. Oktober 2003, Ligue pour la protection des oiseaux u. a. (C-182/02, EU:C:2003:558, Rn. 11), und vom 23. April 2020, Kommission/Finnland (Frühjahrsjagd auf die männliche Eiderente) (C-217/19, EU:C:2020:291, Rn. 65).

42. Die Vogelschutzrichtlinie bezweckt nach ihrem Art. 1 den Schutz aller europäischen Vogelarten. Zu diesem Zweck müssen die Mitgliedstaaten gemäß Art. 2 die Bestände dieser Arten auf einem Stand halten oder auf einen Stand bringen, der insbesondere den ökologischen, wissenschaftlichen und kulturellen Erfordernissen entspricht, wobei den wirtschaftlichen und freizeitbedingten Erfordernissen Rechnung getragen wird.

43. Wie ich jüngst bereits dargelegt habe,[19] verfügen die Mitgliedstaaten insofern zwar vorbehaltlich spezifischer Regelungen über einen Abwägungsspielraum,[20] doch zeigen die Erwägungsgründe 3, 5, 7 und 8 und vor allem der zehnte Erwägungsgrund der Vogelschutzrichtlinie, dass die Mitgliedstaaten die Populationen aller wildlebenden Vogelarten in der Union auf einem „ausreichenden Niveau" erhalten sollen.[21] Ist dies nicht gewährleistet, kann die Entnahme von Vögeln jedenfalls nicht als zulässige Nutzung im Sinne des zehnten Erwägungsgrundes der Richtlinie angesehen werden.[22]

44. Bei der Anwendung von Art. 9 Abs. 1 Buchst. c der Vogelschutzrichtlinie ist die Zielsetzung des Erhalts eines ausreichenden Niveaus der Populationen wildlebender Vogelarten bereits dadurch gewährleistet, dass die in dieser Bestimmung vorgesehene Ausnahme von den Verboten der Art. 5 bis 8 auf „geringe Mengen" der betroffenen Vogelarten beschränkt ist.[23] Der Gerichtshof hat daher entschieden, dass nach derzeitigem wissenschaftlichem Kenntnisstand nur eine Entnahme von weniger als 1 % der jährlichen Gesamtsterblichkeitsrate der betroffenen Population (Durchschnittswert) bei den Arten, die nicht bejagt werden dürfen, und von 1 % bei den Arten, die bejagt werden dürfen, zulässig ist.[24]

45. Wenn die Leimrutenjagd entsprechend begrenzt wird, kann das Ziel, sie als traditionelle Jagdmethode zu Freizeitzwecken zu erhalten, somit grundsätzlich die Anwendung der Ausnahme des Art. 9 Abs. 1 Buchst. c der Vogelschutzrichtlinie begründen.

46. Daneben müssen allerdings die weiteren Voraussetzungen dieser Ausnahme beachtet werden. Insbesondere sind eine strenge Überwachung und Kontrollen notwendig und das Kriterium der Selektivität muss respektiert werden. Dieses Kriterium ist Gegenstand der ersten Vorlagefrage, welche nachfolgend erörtert wird.

19 Meine Schlussanträge in den verbundenen Rechtssachen Föreningen Skydda Skogen u. a. (C-473/19 und C-474/19, EU:C:2020:699, Nr. 97).

20 Vgl. Urteile vom 8. Juli 1987, Kommission/Belgien (247/85, EU:C:1987:339, Rn. 8) und Kommission/Italien (262/85, EU:C:1987:340, Rn. 8), sowie vom 19. Januar 1994, Association pour la protection des animaux sauvages u. a. (C-435/92, EU:C:1994:10, Rn. 20).

21 Vgl. Urteile vom 27. April 1988, Kommission/Frankreich (252/85, EU:C:1988:202, Rn. 28), vom 16. Oktober 2003, Ligue pour la protection des oiseaux u. a. (C-182/02, EU:C:2003:558, Rn. 17), und vom 23. April 2020, Kommission/Finnland (Frühjahrsjagd auf die männliche Eiderente) (C-217/19, EU:C:2020:291, Rn. 68), sowie Schlussanträge des Generalanwalts Geelhoed in der Rechtssache WWF Italia u. a. (C-60/05, EU:C:2006:116, Nr. 50) und meine Schlussanträge in der Rechtssache Kommission/Irland (C-418/04, EU:C:2006:569, Nrn. 111 und 112).

22 Urteile vom 16. Oktober 2003, Ligue pour la protection des oiseaux u. a. (C-182/02, EU:C:2003:558, Rn. 17), vom 8. Juni 2006, WWF Italia u. a. (C-60/05, EU:C:2006:378, Rn. 32), vom 10. September 2009, Kommission/Malta (C-76/08, EU:C:2009:535, Rn. 59), und vom 23. April 2020, Kommission/Finnland (Frühjahrsjagd auf die männliche Eiderente) (C-217/19, EU:C:2020:291, Rn. 68).

23 Urteile vom 16. Oktober 2003, Ligue pour la protection des oiseaux u. a. (C-182/02, EU:C:2003:558, Rn. 17), vom 21. Juni 2018, Kommission/Malta (Wildfinken) (C-557/15, EU:C:2018:477, Rn. 66), und vom 23. April 2020, Kommission/Finnland (Frühjahrsjagd auf die männliche Eiderente) (C-217/19, EU:C:2020:291, Rn. 89).

24 Urteile vom 15. Dezember 2005, Kommission/Finnland (C-344/03, EU:C:2005:770, Rn. 53 und 54), vom 21. Juni 2018, Kommission/Malta (Wildfinken) (C-557/15, EU:C:2018:477, Rn. 63). Dass das Urteil vom 23. April 2020, Kommission/Finnland (Frühjahrsjagd auf die männliche Eiderente) (C-217/19, EU:C:2020:291, Rn. 90), sich ohne weitere Begründung nicht ausdrücklich auf die Gesamtsterblichkeitsrate bezieht, dürfte angesichts des Verweises auf die frühere Rechtsprechung keine Bedeutung haben.

3. Beantwortung der zweiten Frage

47. Folglich ist festzuhalten, dass die Erhaltung einer traditionellen Jagdmethode zu Freizeitzwecken als vernünftige Nutzung der betroffenen Vogelarten anerkannt werden kann. Sie vermag damit das Fehlen einer anderen zufriedenstellenden Lösung sowie eine Ausnahme nach Art. 9 Abs. 1 Buchst. c der Vogelschutzrichtlinie zu begründen, wenn die übrigen Voraussetzungen einer solchen Ausnahme vorliegen. Insbesondere muss die Jagdmethode auf die Entnahme geringer Mengen der betroffenen Arten beschränkt sein.

B. Selektivität

48. Mit der ersten Frage möchte der französische Staatsrat erfahren, ob Art. 9 Abs. 1 Buchst. c der Vogelschutzrichtlinie den Mitgliedstaaten verwehrt, Fangmethoden zu erlauben, die, wenn auch nur minimal und zeitlich streng begrenzt, zu Beifängen führen können. Er möchte insbesondere wissen, welche Kriterien hinsichtlich des begrenzten Anteils und Umfangs dieser Beifänge, des grundsätzlich nicht tödlichen Charakters des erlaubten Jagdverfahrens und der Verpflichtung, die versehentlich gefangenen Exemplare ohne ernsthafte Schäden freizulassen, herangezogen werden können, um das von der genannten Bestimmung aufgestellte Kriterium der Selektivität als erfüllt anzusehen.

49. Um diese Frage zu beantworten, werde ich zunächst das Verhältnis zwischen einer Methode des wahllosen Fangs nach Art. 8 Abs. 1 der Vogelschutzrichtlinie und dem Begriff der Selektivität in Art. 9 Abs. 1 Buchst. c untersuchen und anschließend eine Auslegung auf der Basis einer Abwägung vorschlagen.

1. Wahllosigkeit nach Art. 8 der Vogelschutzrichtlinie

50. Art. 8 Abs. 1 und Anhang IV Buchst. a der Vogelschutzrichtlinie untersagt die Jagd mit Leimruten, weil es sich um eine Methode handelt, mit der Vögel wahllos gefangen werden.[25] Eine Leimrute stellt nämlich ihrer Natur nach zumindest für alle Vogelarten eine Gefahr dar, die sich nicht aus eigener Kraft befreien können, ohne weiter Schaden zu nehmen. Darüber hinaus ist nicht auszuschließen, dass auch Insektenarten betroffen werden.

51. Die Kommission betont zutreffend, dass der Gerichtshof dementsprechend bereits entschieden hat, dass eine andere Methode der Verwendung von Leimruten, der Parany in der spanischen Region Valencia, wahllos im Sinne von Art. 8 Abs. 1 der Vogelschutzrichtlinie ist. Obwohl die Jäger – wie im vorliegenden Fall – verpflichtet waren, andere gefangene Vögel als die Zielarten zu säubern und freizulassen, änderte dies nichts an der Wahllosigkeit dieser Fangmethode.[26] Diese Bewertung überzeugt, da die betroffenen Vögel höchstwahrscheinlich trotz der Reinigung erhebliche Schäden erleiden.

52. Vom Wortlaut her liegt es nahe, eine wahllose Fangmethode nach Art. 8 Abs. 1 der Vogelschutzrichtlinie nicht als selektive Methode im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Buchst. c anzuerkennen,[27] da fast alle Sprachfassungen der Richtlinie in beiden Bestimmungen den gleichen Wortstamm verwenden, nämlich „nicht selektiv“ in Art. 8 Abs. 1 und „selektiv“ in Art. 9 Abs.1 Buchst. c.

25 Schlussanträge des Generalanwalts Cruz Vilaça in der Rechtssache Kommission/Frankreich (252/85, EU:C:1988:55, Nr. 43). Vgl. auch Urteil vom 27. April 1988, Kommission/Frankreich (252/85, EU:C:1988:202, Rn. 27).

26 Urteil vom 9. Dezember 2004, Kommission/Spanien (Parany) (C-79/03, EU:C:2004:782, Rn. 20).

27 So auch Schlussanträge des Generalanwalts Cruz Vilaça in der Rechtssache Kommission/Frankreich (252/85, EU:C:1988:55, Nr. 43). Vgl. auch Urteile vom 8. Juli 1987, Kommission/Italien (262/85, EU:C:1987:340, Rn. 39), und vom 21. Juni 2018, Kommission/Malta (Wildfinken) (C-557/15, EU:C:2018:477, Rn. 84 und 85).

53. Aber auch in den deutschen, ungarischen und slowakischen Sprachfassungen, die unterschiedliche Wortstämme verwenden, wird „wahllos“ in Art. 8 der Vogelschutzrichtlinie mit „selektiv“ in Art. 9 (Deutsch und Ungarisch) bzw. „nicht selektiv“ in Art. 8 mit „auf Auswahl basierend“ in Art. 9 (Slowakisch) kombiniert. Dabei handelt es sich um Synonyme, die nicht auf eine unterschiedliche Bedeutung schließen lassen.

54. Lediglich die lettische Sprachfassung verwendet völlig unterschiedliche Begriffe, nämlich „nicht selektiv“ („neselektīvas“) in Art. 8 Abs. 1 der Vogelschutzrichtlinie und „zufällig“ („izlases“) in Art. 9 Abs. 1 Buchst. c. Dabei handelt es sich aber offensichtlich um einen Übersetzungsfehler, der im Übrigen für das Urteil zur französischen Leimrutenjagd[28] vor dem Beitritt Lettlands keine Bedeutung haben konnte.

55. Nach diesem Urteil gegen Frankreich sowie nachfolgender Rechtsprechung[29] schließt der wahllose Charakter einer Fangmethode die Inanspruchnahme von Art. 9 Abs. 1 Buchst. c der Vogelschutzrichtlinie aber nicht zwangsläufig aus, sondern der Gerichtshof prüft diese Ausnahme regelmäßig in Bezug auf wahllose Jagdmethoden.

56. Für diese Auslegung spricht, dass diese Ausnahme andernfalls in Bezug auf Art. 8 keine praktische Wirksamkeit entfalten würde. Auch gibt es bei genauer Betrachtung keine Jagdmethode, die eine perfekte Selektivität verspricht. Selbst die Jagd mit Gewehren, die nach Generalanwalt Geelhoed so selektiv ist wie keine andere,[30] führt in der Praxis zu ungewollten Opfern, was sich u. a. an Jagdunfällen zeigt.

2. Auslegung des Begriffs der Selektivität in Art. 9 der Vogelschutzrichtlinie

57. Auf der Grundlage dieser Rechtsprechung kommen meiner Meinung nach zwei unterschiedliche Auslegungen des Begriffs der Selektivität in Betracht.

58. Erstens könnte man Jagdmethoden als selektiv anerkennen, die im Sinne einer *De-minimis* -Schranke nur in geringstem Umfang andere Vögel erfassen als die Zielarten. Doch wie soll diese Schranke zahlenmäßig bestimmt werden?

59. Aber nicht nur aufgrund der Schwierigkeit, eine *De-minimis*-Schranke definitiv zu beziffern, erscheint es mir vorzugswürdig, die bereits angesprochene[31] *Funktion* des Art. 9 Abs. 1 der Vogelschutzrichtlinie heranzuziehen. Diese Bestimmung soll nämlich eine Abwägung zwischen dem Schutz von Vögeln und anderen berechtigten Interessen ermöglichen.

60. Ich halte es daher für sinnvoll, das Kriterium der Selektivität nicht als eine absolute Schranke für die Anwendung der Ausnahme des Art. 9 Abs. 1 Buchst. c der Vogelschutzrichtlinie zu verstehen. Vielmehr ist zu untersuchen, ob der ungewollte Fang von Vogelarten und seine Konsequenzen im Vergleich zu den anerkannten Erfolgen und Vorteilen der Fangmethode unverhältnismäßig sind.

61. Somit ist zu prüfen, welches Maß an Beifängen im Hinblick auf das Ziel der Ausnahme noch hingenommen werden kann.

28 Urteil vom 27. April 1988, Kommission/Frankreich (252/85, EU:C:1988:202, Rn. 27 und 28).

29 Siehe auch Urteile vom 9. Dezember 2004, Kommission/Spanien (Parany) (C-79/03, EU:C:2004:782, Rn. 34), und vom 21. Juni 2018, Kommission/Malta (Wildfinken) (C-557/15, EU:C:2018:477, Rn. 84 ff.).

30 Schlussanträge in der Rechtssache Kommission/Spanien (Parany) (C-79/03, EU:C:2004:507, Nr. 31).

31 Siehe oben, Nrn. 24 bis 28.

3. Maßgebliche Gesichtspunkte für die Abwägung

62. So verstanden fügt sich das Kriterium der Selektivität in die bereits dargestellten Merkmale der Ausnahme nach Art. 9 Abs. 1 Buchst. c der Vogelschutzrichtlinie ein.

63. Eine Abwägung ist dabei insbesondere für die Prüfung notwendig, ob es eine andere zufriedenstellende Lösung gibt, denn dabei geht es regelmäßig um Lösungen, die das Ziel der untersuchten Jagdmethode in geringerem Ausmaß verwirklichen. Je größer die Nachteile der fraglichen Jagdmethode für den Vogelschutz sind, desto mehr sind Abstriche bei der Erreichung der Ziele geboten, was bis zum Verbot der Jagdmethode gehen kann.

64. Für den vorliegenden Fall ist zu berücksichtigen, dass die französische Regelung zwar die Jäger verpflichtet, von der Jagdzulassung nicht erfasste Vögel unverzüglich zu reinigen und wieder freizulassen. Die beteiligten Umweltverbände tragen jedoch vor, dass diese Verpflichtung nicht beachtet werde. Bei Leimruten kommt hinzu, dass diese ihrer Natur nach besonders geeignet sind, das Gefieder gefangener Vögel zu beschädigen. Daher ist zweifelhaft, ob sich die Vögel wieder erholen. Darüber hinaus hat Generalanwältin Sharpston schon darauf hingewiesen, dass bereits der Fang eines Vogels stressbedingt zu seinem Tod führen kann. [32]

65. Diese Einwände unterstreichen zweierlei.

66. Erstens darf eine Ausnahme nach Art. 9 Abs. 1 Buchst. c der Vogelschutzrichtlinie nur unter streng überwachten Bedingungen gewährt werden und Art. 9 Abs. 2 Buchst. e verlangt die Festlegung der notwendigen Kontrollen. Falls ausreichende Kontrollen durchgeführt wurden, sollte es relativ einfach sein, die Vorwürfe hinsichtlich der Missachtung der Vorschriften auf der Grundlage entsprechender Berichte zu beurteilen bzw. widerlegen.

67. Zweitens müssen die zuständigen Stellen bei einer Entscheidung über die Ausnahmen nach Art. 9 der Vogelschutzrichtlinie über hochwertige und aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse verfügen. [33] Diese müssen für die Leimrutenjagd zeigen, in welchem Umfang unerwünschte Vogelarten gefangen werden und welche Schäden die betroffenen Exemplare dabei erleiden. Andernfalls können die zuständigen Stellen die Nachteile für den Vogelschutz für die Abwägung nicht zutreffend beurteilen.

68. Die Ergebnisse dieser wissenschaftlichen Beurteilung der Auswirkungen der Fangmethode auf den Schutz von nicht gewünschten Arten müssen gemeinsam mit den Beeinträchtigungen der Zielarten mit den entgegenstehenden Interessen an der Durchführung der Jagd abgewogen werden. Dabei gilt, dass eine Jagdmethode auf umso gewichtigere Interessen gestützt werden muss, je schwerwiegender ihre Auswirkungen sind.

4. Beantwortung der ersten Frage

69. Eine Jagdmethode kann somit als hinreichend selektiv im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Buchst. c der Vogelschutzrichtlinie anerkannt werden, wenn auf der Grundlage hochwertiger und aktueller wissenschaftlicher Erkenntnisse sowie ausreichender praktischer Kontrollen gesichert ist, dass der ungewollte Fang von Vogelarten und seine Konsequenzen im Vergleich zu der kulturellen Bedeutung der Fangmethode hinnehmbar sind.

32 Schlussanträge in der Rechtssache Kommission/Malta (Wildfinken) (C-557/15, EU:C:2017:613, Nr. 102).

33 Vgl. Urteile vom 8. Juni 2006, WWF Italia u. a. (C-60/05, EU:C:2006:378, Rn. 28), vom 10. Oktober 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, Rn. 45 und 51), und vom 23. April 2020, Kommission/Finnland (Frühjahrsjagd auf die männliche Eiderente) (C-217/19, EU:C:2020:291, Rn. 70).

V. Ergebnis

70. Ich schlage dem Gerichtshof daher vor, wie folgt zu entscheiden:

1) Die Erhaltung einer traditionellen Jagdmethode zu Freizeitzwecken kann als vernünftige Nutzung der betroffenen Vogelarten anerkannt werden. Damit vermag sie das Fehlen einer anderen zufriedenstellenden Lösung und eine Ausnahme nach Art. 9 Abs. 1 Buchst. c der Richtlinie 2009/147/EG über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten zu begründen, wenn die übrigen Voraussetzungen einer solchen Ausnahme vorliegen. Insbesondere muss die Jagdmethode auf die Entnahme geringer Mengen der betroffenen Arten beschränkt sein.

2) Eine Jagdmethode kann als hinreichend selektiv im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Buchst. c der Richtlinie 2009/147 anerkannt werden, wenn auf der Grundlage hochwertiger und aktueller wissenschaftlicher Erkenntnisse sowie ausreichender praktischer Kontrollen gesichert ist, dass der ungewollte Fang von Vogelarten und seine Konsequenzen im Vergleich zu der kulturellen Bedeutung der Fangmethode hinnehmbar sind.