URTEIL DES GERICHTSHOFES
27. April 1988 *

In der Rechtssache 252/85

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch ihren Rechtsberater Jean Amphoux als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Georges Kremlis, Juristischer Dienst der Kommission, Jean-Monnet-Gebäude, Luxemburg-Kirchberg,

Klägerin,

gegen

Französische Republik, vertreten durch den Bevollmächtigten der französischen Regierung Régis de Gouttes, Zustellungsanschrift: Französische Botschaft, 2, rue Bertholet, Luxemburg,

Beklagte,

wegen Feststellung, daß die Französische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, indem sie nicht innerhalb der festgesetzten Frist alle erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten nachzukommen,

erläßt

DER GERICHTSHOF,

unter Mitwirkung des Präsidenten Mackenzie Stuart, der Kammerpräsidenten O. Due und J. C. Moitinho de Almeida, der Richter T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris und T. F. O'Higgins,

Generalanwalt: J. L. da Cruz Vilaça
Kanzler: B. Pastor, Verwaltungsrätin

* Verfahrenssprache: Französisch.

aufgrund des Sitzungsberichts und auf die mündliche Verhandlung vom 1. Dezember 1987,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 4. Februar 1988,

folgendes

Urteil

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 13. August 1985 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß Artikel 169 EWG-Vertrag Klage erhoben auf Feststellung, daß die Französische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, indem sie nicht innerhalb der festgesetzten Frist alle erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. L 103, S. 1; im folgenden: die Richtlinie) nachzukommen.

2 Nach Artikel 18 der Richtlinie setzen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, um der Richtlinie innerhalb von zwei Jahren nach ihrer Bekanntgabe nachzukommen. Da die Richtlinie am 6. April 1979 bekanntgegeben wurde, ist diese Frist am 6. April 1981 abgelaufen.

3 Nachdem die Kommission die einschlägigen französischen Rechtsvorschriften geprüft hatte und zu dem Ergebnis gekommen war, daß sie in einer Reihe von Punkten nicht mit der Richtlinie übereinstimmten, leitete sie das Verfahren nach Artikel 169 EWG-Vertrag ein. Sie forderte die Französische Republik zunächst zur Äußerung auf und gab dann am 20. Februar 1985 eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab. Da diese unbeantwortet blieb, hat die Kommission die vorliegende Vertragsverletzungsklage erhoben, in der sie sechs Rügen gegen die französischen Vogelschutzbestimmungen geltend macht. Zwei dieser Rügen sind aufgrund einer teilweisen Klagerücknahme der Kommission gegenstandslos geworden.

4 Wegen der Vorgeschichte des Rechtsstreits, der anwendbaren französischen Rechtsvorschriften, des Verfahrensablaufs und des Parteivorbringens wird auf den Sitzungsbericht verwiesen. Der Akteninhalt wird im folgenden nur insoweit wiedergegeben, als die Begründung des Urteils dies erfordert.

5 Vor einer Prüfung der verschiedenen Rügen der Kommission hinsichtlich der Übereinstimmung der französischen Rechtsvorschriften mit der Richtlinie ist festzustellen, daß die Umsetzung von Gemeinschaftsbestimmungen in innerstaatliches Recht nicht notwendigerweise eine förmliche und wörtliche Übernahme der Bestimmungen in eine ausdrückliche, besondere Rechtsvorschrift erfordert und daß ihr durch einen allgemeinen rechtlichen Kontext Genüge getan werden kann, wenn dieser tatsächlich die vollständige Anwendung der Gemeinschaftsbestimmungen hinreichend klar und bestimmt gewährleistet (siehe das Urteil vom 23. Mai 1985 in der Rechtssache 29/84, Kommission/Bundesrepublik Deutschland, Slg. 1985, 1661). Der Genauigkeit der Umsetzung kommt allerdings besondere Bedeutung zu in einem Fall wie dem vorliegenden, in dem die Verwaltung des gemeinsamen Erbes den Mitgliedstaaten für ihr jeweiliges Hoheitsgebiet anvertraut ist.

Erste Rüge: Mangelnde Umsetzung des Artikels 5 Buchstaben b und c der Richtlinie

6 Die Kommission vertritt die Auffassung, daß die französischen Rechtsvorschriften in zwei Punkten nicht mit dieser Vorschrift übereinstimmten.

7 Sie wirft der französischen Regierung in erster Linie vor, daß der Schutz der Nester und Eier in den Artikeln 372 Absatz 10 und 374 Nr. 4 des Code rural nur während des Zeitraums der Beendigung der Jagd vorgeschrieben sei. Zweitens wirft sie ihr vor, daß die Nester und Eier einer bestimmten Anzahl von Vögeln nicht geschützt würden; denn Artikel 1 in Verbindung mit Artikel 2 und 3 der Ministerialverordnung vom 17. April 1981 schlösse bestimmte Arten von deren Geltungsbereich aus.

8 Die französische Regierung vertritt den Standpunkt, das Ziel des Artikels 5 der Richtlinie werde durch die genannten Vorschriften des Code rural erreicht. Die fraglichen geschützten Vogelarten nisteten nämlich nicht während der Zeit der Eröffnung der Jagd, so daß ein Schutz der Nester und Eier während des gesamten Jahres keine praktische Bedeutung hätte. Die in Artikel 2 der genannten Ministerialverordnung eröffnete Möglichkeit, Nester zu zerstören, sei durch die Bedrohungen gerechtfertigt, die die fraglichen Vögel für die Muschelzucht, für andere See-

vogelarten und für die Sicherheit des Flugverkehrs darstellten. Artikel 3 dieser Verordnung sei durch eine Verordnung vom 20. Dezember 1983 aufgehoben worden.

9 Zum ersten Teil dieser Rüge ist festzustellen, daß die in Artikel 5 Buchstaben b und c der Richtlinie ausgesprochenen Verbote ohne zeitliche Beschränkung gelten müssen. Es ist nämlich ein ununterbrochener Schutz des Lebensraums der Vögel erforderlich, weil zahlreiche Arten jedes Jahr die in den vorangegangenen Jahren gebauten Nester wieder benutzen. Eine Aussetzung dieses Schutzes während einer ganzen Zeit des Jahres kann deshalb nicht als mit den genannten Verboten vereinbar angesehen werden.

10 Zum zweiten Teil der ersten Rüge der Kommission ist festzustellen, daß die Verordnung vom 17. April 1981 auch nach der Aufhebung ihres Artikels 3 im Jahre 1983 eine bestimmte Anzahl von geschützten Vögeln vom Verbot, deren Nester und Eier zu zerstören, ausnimmt.

11 Zur Prüfung der Vereinbarkeit dieser Abweichung mit Artikel 9 der Richtlinie ist festzustellen, wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 8. Juli 1987 in der Rechtssache 247/85 (Kommission/Belgien, Slg. 1987, 3029) hinsichtlich der einschlägigen belgischen Rechtsvorschriften entschieden hat, daß die fraglichen französischen Rechtsvorschriften weder auf die in Artikel 9 Absatz 1 genannten Gründe verweisen noch den Kriterien und Bedingungen des Absatzes 2 genügen, insbesondere was die zeitlichen und örtlichen Umstände angeht, unter denen eine Abweichung getroffen werden kann. Die französischen Rechtsvorschriften stehen somit nicht in Einklang mit Artikel 5 Buchstaben b und c der Richtlinie.

12 Die erste Rüge greift deshalb durch.

Zweite Rüge: Begriff des nationalen biologischen Erbes

13 Die Kommission führt aus, der durch Artikel 3 Absatz 1 des Gesetzes vom 10. Juli 1976 gewährte Schutz beschränke sich auf die Bewahrung des „nationalen biologi-

schen Erbes", während Artikel 1 der Richtlinie seinen Schutz auf alle Vögel erstrecke, die im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten heimisch seien.

14 Die französische Regierung entgegnet, das Verzeichnis der nach den nationalen Rechtsvorschriften geschützten Arten enthalte zahlreiche Zugvogelarten, die nicht in Frankreich, sondern in den anderen Mitgliedstaaten nisteten.

15 Dazu ist darauf hinzuweisen, daß, wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 8. Juli 1987 in der Rechtssache 262/85 (Kommission/Italien, Slg. 1987, 3073) ausgeführt hat, der Schutz der Zugvogelarten nach der dritten Begründungserwägung der Richtlinie den Charakter eines typisch grenzübergreifenden Umweltproblems hat, das gemeinsame Verantwortlichkeiten der Mitgliedstaaten mit sich bringt. Die Bedeutung eines vollständigen und wirksamen Schutzes der wildlebenden Vogelarten in der gesamten Gemeinschaft, unabhängig von ihrem Aufenthaltsort oder ihrer Zugstrecke, macht nämlich alle nationalen Rechtsvorschriften, die den Schutz der wildlebenden Vogelarten nach Maßgabe des Begriffs des nationalen Erbes bestimmen, mit der Richtlinie unvereinbar.

16 Die zweite Rüge greift somit durch.

Dritte Rüge: Mangelnde Umsetzung des Artikels 5 Buchstabe e der Richtlinie

17 Die Kommission trägt vor, das französische Gesetz Nr. 76-629 enthalte eine allgemeine Genehmigung zum Halten geschützter Vögel. Nach Artikel 5 Buchstabe e der Richtlinie seien die Mitgliedstaaten jedoch verpflichtet, das Halten von Vögeln der Arten, die nicht gejagt oder gefangen werden dürften, zu verbieten. Ein solches allgemeines Verbot, andere Vögel als die der in Anhang III der Richtlinie genannten Arten gemäß Artikel 6 Absätze 2 und 3 zu halten, sei nicht in den französischen Rechtsvorschriften enthalten, die diesen Schutz auf eine begrenzte Anzahl von Vögeln beschränkten.

18 Die französische Regierung führt aus, das Verzeichnis der nach der Verordnung vom 17. April 1981 geschützten Vögel müsse zwar noch erweitert werden. Die französischen Rechtsvorschriften ermöglichten es jedoch, das von der Richtlinie gewollte Ergebnis zu erreichen; denn die Verordnung verbiete es, die Vögel zu fangen, wegzunehmen, zu nutzen und insbesondere zum Verkauf anzubieten und

zu kaufen. Die Kombination dieser Verbote mache das Halten der geschützten Arten unmöglich.

19 Dazu ist zu bemerken, daß es zur Sicherstellung eines vollständigen und wirksamen Schutzes der Vögel im Gebiet aller Mitgliedstaaten unerläßlich ist, daß die in der Richtlinie aufgestellten Verbote ausdrücklich in den nationalen Rechtsvorschriften vorgesehen sind. Die französischen Rechtsvorschriften enthalten jedoch kein Verbot des Haltens der geschützten Vögel und gestatten so das Halten von Vögeln, die — insbesondere auch außerhalb des französischen Hoheitsgebiets — unerlaubt gefangen oder erworben wurden. Weiterhin ist festzustellen, daß, wie die französische Regierung eingeräumt hat, das Verzeichnis der Vögel, die zu halten nach den französischen Rechtsvorschriften gestattet ist, nicht der beschränkten Anzahl der Vogelarten entspricht, die nach Anhang III der Richtlinie gehalten werden dürfen.

20 Die dritte Rüge greift somit durch.

Vierte Rüge: Mangelnde Umsetzung des Artikels 7 der Richtlinie

21 Da die Kommission in der Sitzung erklärt hat, die vierte Rüge, nämlich die der mangelnden Umsetzung des Artikels 7 der Richtlinie, sei ihrer Meinung nach aufgrund der Änderungen der französischen Rechtsvorschriften von 1987 gegenstandslos geworden, liegt insoweit eine teilweise Rücknahme der Klage durch die Kommission vor, die auf dem Verhalten der Klägerin beruht.

Fünfte Rüge: Mangelnde Anwendung des Artikels 7 Absatz 4 der Richtlinie

22 In der Sitzung hat die Kommission außerdem vorgetragen, daß sich ihre Klage nicht mehr auf die Jagd der Turteltaube im Médoc beziehe. Sie hat nämlich eingeräumt, daß das Urteil, mit dem der Conseil d'État eine Reihe von Verordnungen für nichtig erklärt hat, die die Jagd auf die Turteltaube im Médoc gestatteten, die nationalen Rechtsvorschriften in diesem Punkt mit den Anforderungen der Richtlinie in Einklang bringe. Da dieses Urteil des Conseil d'État am 7. Dezember 1984, d. h. vor der mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 20. Februar 1985 er-

gangen ist, ist festzustellen, daß die Kommission durch ihre teilweise Klagerücknahme eingeräumt hat, daß ihre fünfte Rüge nicht begründet war.

Sechste Rüge: Nichteinhaltung des Artikels 8 Absatz 1 der Richtlinie

23 Die Kommission führt aus, die Verordnung vom 27. Juli 1982 gestatte für bestimmte französische Departements die Benutzung von Leimruten für den Fang von Drosseln und die Verordnungen vom 7. September und vom 15. Oktober 1982 gestatteten es, Feldlerchen mit Hilfe von „pantes" oder „matoles" genannten horizontalen Netzen zu fangen. Die Benutzung von Leimruten und horizontalen Netzen sei jedoch durch Artikel 8 Absatz 1 in Verbindung mit Anhang IV Buchstabe a der Richtlinie ausdrücklich verboten.

24 Die Kommission vertritt die Auffassung, die Benutzung von Leimruten und horizontalen Netzen könne nicht durch Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie gerechtfertigt werden; denn diese Fangmittel seien keine selektiven Methoden und ermöglichten somit keine „vernünftige Nutzung bestimmter Vogelarten in geringen Mengen" im Sinne der Richtlinie.

25 Die französische Regierung ist der Meinung, daß diese Maßnahmen, die der Kommission am 25. Mai 1983 bekanntgegeben worden seien, nach Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie gerechtfertigt seien; denn diese Fänge würden in örtlicher, zeitlicher und persönlicher Hinsicht streng kontrolliert, um den selektiven Charakter der Fänge sicherzustellen.

26 Die französische Regierung führt dazu aus, das Fangen mit Leimruten und horizontalen Netzen unterliege einer überaus strengen, kontrollierten Regelung individueller Genehmigungen. Die fraglichen Verordnungen bestimmten nicht nur die Fangorte und den Fangzeitraum, sondern begrenzten auch die Anzahl und die Oberfläche der Fangmittel und legten die Höchstzahl der erlaubten Fänge fest. Darüber hinaus wachten die Behörden über die Einhaltung dieser Fangbedingungen.

27 Zunächst ist zu bemerken, daß die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 9 der Richtlinie, insbesondere gemäß Absatz 1 Buchstabe c, Abweichungen von den Verboten des Artikels 8 Absatz 1 der Richtlinie vorsehen können.

28 Um die Übereinstimmung nationaler Rechtsvorschriften mit den verschiedenen Kriterien des Artikels 9 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie festzustellen, ist — wie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 8. Juli 1987 in der Rechtssache 262/85 (Kommission/Italien, a. a. O.) ausgeführt hat — zu prüfen, ob diese Rechtsvorschriften sicherstellen, daß die Abweichung unter streng überwachten Bedingungen selektiv angewandt wird, so daß die Fänge der betreffenden Vögel in vernünftiger Weise und in geringen Mengen erfolgen. Insoweit ergibt sich insbesondere aus Artikel 2 in Verbindung mit der elften Begründungserwägung der Richtlinie, daß das Kriterium der geringen Mengen keine absolute Bedeutung hat, sondern sich auf die Erhaltung der Gesamtpopulation und die Vermehrung der fraglichen Art bezieht.

29 Es ist darauf hinzuweisen, daß der verfügende Teil der französischen Verordnungen über den Fang der Drosseln und Feldlerchen in bestimmten Departements sehr genau ist. Die Verordnungen machen nämlich die Erteilung der Fanggenehmigungen von einer großen Anzahl einschränkender Bedingungen abhängig.

30 Darüber hinaus ist festzustellen, daß die Kommission nicht dargelegt hat, daß die französischen Rechtsvorschriften Fänge gestatten, die mit einer vernünftigen Nutzung bestimmter Vögel in geringen Mengen unvereinbar wären. Die Kommission hat nämlich das Vorbringen der Beklagten, die Zahl der Fänge stelle nur einen sehr geringen Prozentsatz der betroffenen Population dar, nicht bestritten.

31 Es ist hinzuzufügen, daß die Beklagte die Kommission gemäß Artikel 9 Absatz 4 der Richtlinie von diesen Abweichungen unterrichtet und sich bereit erklärt hat, bezüglich der Modalitäten dieser beiden Jagdmethoden zu einem Einvernehmen mit der Kommission zu gelangen. Zu diesem Vorschlag hat die Kommission jedoch nicht Stellung genommen.

32 Nach alledem können die in Rede stehenden französischen Rechtsvorschriften nach Aktenlage nicht als mit den Erfordernissen des Artikels 9 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie unvereinbar angesehen werden.

33 Die sechste Rüge greift somit nicht durch.

34 Somit ist festzustellen, daß die Französische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen hat, indem sie nicht innerhalb der festgesetzten Frist alle erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten nachzukommen.

Kosten

35 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung hat die unterliegende Partei die Kosten zu tragen. Nach Artikel 69 § 3 Absatz 1 kann der Gerichtshof jedoch die Kosten ganz oder teilweise gegeneinander aufheben, wenn jede Partei teils obsiegt und teils unterliegt. Da die Kommission nur mit einem Teil ihres Vorbringens durchgedrungen ist, sind die Kosten gegeneinander aufzuheben.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

1) **Die Französische Republik hat gegen ihre Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen, indem sie nicht innerhalb der festgesetzten Frist alle erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um der Richtlinie**

79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten nachzukommen.

2) Jede Partei trägt ihre eigenen Kosten.

Mackenzie Stuart Due Moitinho de Almeida Koopmans

Everling Bahlmann Galmot Kakouris O'Higgins

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 27. April 1988.

Der Kanzler

J.-G. Giraud

Der Präsident

A. J. Mackenzie Stuart