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

Herr Präsident,
meine Herren Richter!

1. Mit der vorliegenden Klage begehrt die Kommission die Feststellung, daß die italienische Regierung gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (nachstehend: Richtlinie) [1] verstoßen hat. Die Klage ist auf zwei Rügen gestützt: Die italienischen Rechtsvorschriften gestatteten unter Verstoß gegen Artikel 7 Absatz 4 *Satz 2* der Richtlinie die Bejagung verschiedener Vogelarten während der Nistzeit oder während der einzelnen Phasen der Brut- und Aufzuchtzeit. Sie erlaubten weiter in Widerspruch zu Artikel 7 Absatz 4 *Satz 3* der Richtlinie die Bejagung verschiedener Zugvogelarten während ihres Rückzugs zu den Nistplätzen.

Rechtlicher Rahmen

2. Artikel 5 der Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, die erforderlichen Maßnahmen zur Schaffung einer allgemeinen Regelung zum Schutz aller unter die Richtlinie fallenden Vogelarten zu treffen, d. h. sämtlicher wildlebender Vogelarten, die im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten heimisch sind. Diese Regelung hat insbesondere das grundsätzliche Verbot des absichtlichen Tötens der betroffenen Vogelarten zu umfassen (Artikel 5 Buchstabe a).

In Abweichung von dem in Artikel 5 ausgesprochenen Verbot gestattet Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie die Bejagung der in Anhang II aufgeführten Arten im Rahmen der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften. In der elften Begründungserwägung der Richtlinie heißt es, die Bejagung dieser Arten stelle aufgrund ihrer großen Bestände, ihrer geographischen Verbreitung und ihrer Vermehrungsfähigkeit in der gesamten Gemeinschaft eine zulässige Nutzung dar.

Es sind jedoch bestimmte Grenzen einzuhalten. Während Artikel 7 Absatz 2 die Bejagung der in Anhang II Teil 1 aufgeführten Arten in der gesamten Gemeinschaft gestattet, erlaubt Artikel 7 Absatz 3 die Bejagung der in Anhang II Teil 2 aufgeführten Arten lediglich in den in diesem Anhang angegebenen Mitgliedstaaten.

Gemäß Artikel 7 Absatz 1 Satz 2 haben die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, daß die Jagd auf diese Vogelarten die Anstrengungen, die in ihrem Verbreitungsgebiet zu ihrer Erhaltung unternommen werden, nicht zunichte macht. Artikel 7 Absatz 4 Satz 1 zufolge haben die Mitgliedstaaten sich überdies zu vergewissern, daß bei der Jagdausübung die Grundsätze für eine vernünftige Nutzung und eine ökologisch ausgewogene Regulierung der Bestände der betroffenen Vogelarten eingehalten werden und daß diese Jagdausübung hinsichtlich der Bestände dieser Arten mit den aufgrund von Artikel 2 erlassenen Bestimmungen vereinbar ist [2].

* Originalsprache: Niederländisch.

1 — ABl. L 103, S. 1.

2 — Artikel 2 verpflichtet die Mitgliedstaaten, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, 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.

Nach Artikel 8 der Richtlinie haben die Mitgliedstaaten sämtliche Mittel, Einrichtungen oder Methoden, mit denen Vögel in Mengen oder wahllos gefangen oder getötet werden, sowie jegliche Verfolgung aus bestimmten Beförderungsmitteln heraus zu untersagen. Die zwölfte Begründungserwägung der Richtlinie stellt klar, daß dieses Verbot wegen der übermäßigen Bestandsminderung erforderlich ist, die durch die vorgenannten Jagdmethoden bei den betroffenen Vogelarten eintritt.

3. Artikel 7 Absatz 4 Sätze 2 und 3 der Richtlinie enthält die Bestimmungen, die Italien angeblich verletzt hat:

„Sie [die Mitgliedstaaten] sorgen insbesondere dafür, daß die Arten, auf die die Jagdvorschriften Anwendung finden, nicht während der Nistzeit oder während der einzelnen Phasen der Brut- und Aufzuchtzeit bejagt werden. Wenn es sich um Zugvögel handelt, sorgen sie insbesondere dafür, daß die Arten, für die die einzelstaatlichen Jagdvorschriften gelten, nicht während der Brut- und Aufzuchtzeit oder während ihres Rückzugs zu den Nistplätzen bejagt werden."

Diese Bestimmungen werden in den Begründungserwägungen der Richtlinie nicht näher erläutert. Sie weisen jedoch einige Ähnlichkeit mit Artikel 2 Buchstabe a des am 18. Oktober 1950 in Paris unterzeichneten Internationalen Vogelschutzübereinkommens auf:

„Unbeschadet der in den Artikeln 6 und 7 dieses Übereinkommens vorgesehenen Ausnahmen sind zu schützen:

a) alle Vögel mindestens während ihrer Brut- und Aufzuchtzeit, Zugvögel außerdem während ihres Rückzugs zu ihren Nistplätzen, insbesondere in den Monaten März, April, Mai, Juni und Juli;

b) ..."[3, 4].

Die Rügen der Kommission

4. Die beiden Rügen der Kommission betreffen italienische Rechtsvorschriften, die die Eröffnung und Beendigung der Jagd regeln. Was die erste Rüge betrifft, so weist die Kommission darauf hin, daß Artikel 11 des Gesetzes Nr. 968 vom 27. Dezember 1977[5] *vom 18. August an* die Bejagung folgender vier Vogelarten zuläßt: Bläßhuhn, Teichhuhn, Stockente und Amsel. Die Kommission bestreitet nicht, daß die Richtlinie die Bejagung dieser Vogelarten in Italien gestattet[6]. Sie ist jedoch der Auffassung, daß die in Artikel 7 Absatz 4 *Satz 2* der Richtlinie aufgestellte Voraussetzung, wonach die Brut- und Aufzuchtzeit sowie die Nistzeit beendet sein müssen, am 18. August noch nicht erfüllt sei. Sie stützt diese Beurteilung auf zwei wissenschaftliche Werke, das eine von Cramp, Simmons u. a.[7], das andere von Bezzel[8].

3 — UNTS Band 638, S. 185.

4 — 1974 hat die Kommission den Mitgliedstaaten empfohlen, diesem Übereinkommen beizutreten, soweit sie dies noch nicht getan haben sollten. Ich verweise auf die Empfehlung 75/66/EWG der Kommission vom 20. Dezember 1974 an die Mitgliedstaaten zum Schutz der Vögel und ihrer natürlichen Lebensräume (ABl. 1975, L 21, S. 24).

5 — GURI vom 4. 1. 1978, Nr. 3.

6 — Bläßhuhn (Nr. 19) und Stockente (Nr. 7) sind in Anhang II Teil 1 der Richtlinie aufgeführt, der diejenigen Vogelarten bezeichnet, die in der gesamten Gemeinschaft bejagt werden dürfen. Teichhuhn (Nr. 45) und Amsel (Nr. 68) sind in Anhang II Teil 2 der Richtlinie als Vogelarten aufgeführt, die u. a. in Italien bejagt werden dürfen.

7 — Cramp, S., Simmons, K. E. L., u. a.: *Handbook of the Birds of Europe, the Middle East and North Africa. The Birds of the Western Palearctic*, Oxford 1977, Bd. 1 bis 5.

8 — Bezzel, E., *Kompendium der Vögel Mitteleuropas*, Wiesbaden 1985.

5. Was die zweite Rüge angeht, so weist die Kommission darauf hin, daß der vorgenannte Artikel 11 des Gesetzes Nr. 968 vom 27. Dezember 1977 in der Fassung der Dekrete des Präsidenten des Ministerrates vom 20. Dezember 1979[9] und 4. Juni 1982[10] die Jagdbeendigungsdaten für eine Reihe von Zugvögeln festsetzt. So dürfen folgende Vogelarten (die Eingruppierung der betroffenen Arten in Anhang II der Richtlinie ist von mir hinzugefügt) *bis zum 28. Februar* bejagt werden:

— Bläßhuhn (II/1-19),

— Schnatterente (II/1-5),

— Krickente (II/1-6),

— Stockente (II/1-7),

— Löffelente (II/1-10),

— Tafelente (II/1-11),

— Rotschenkel (II/2-57),

— Kampfläufer (II/2-51),

— Großer Brachvogel (II/2-55),

— Wacholderdrossel (II/2-69);

die Bejagung der nachstehenden Arten ist *bis zum 10. März* gestattet:

— Pfeifente (II/1-4),

— Spießente (II/1-8),

— Knäkente (II/1-9),

— Reiherente (II/1-12),

— Goldregenpfeifer (II/2-47),

— Bekassine (II/1-21),

— Uferschnepfe (II/2-52),

— Singdrossel (II/2-70),

— Rotdrossel (II/2-71).

Auch hier bestreitet die Kommission nicht, daß die Richtlinie die Bejagung dieser Vogelarten in Italien gestattet. Sie ist aber der Meinung, daß die zu diesen Arten gehörenden Vögel am 28. Februar bzw. am 10. März auf dem Weg zu ihren Nistplätzen das italienische Gebiet überflögen. Auch diese Beurteilung stützt sich auf die beiden vorerwähnten Werke sowie auf einen der Erwiderung beigefügten Bericht des Istituto nazionale di biologia della selvaggina (nachstehend: Institut), der für einen im Mai 1986 abgehaltenen Kongreß erstellt wurde. Die in den italienischen Rechtsvorschriften

9 — GURI vom 2. 1. 1980, Nr. 1.
10 — GURI vom 8. 6. 1982, Nr. 155.

festgesetzten Jagdbeendigungsdaten stünden daher in Widerspruch zu Artikel 7 Absatz 4 *Satz 3* der Richtlinie, wonach die Bejagung der in Rede stehenden Zugvögel „während ihres Rückzugs zu den Nistplätzen" verboten sei.

Zulässigkeit

6. Die italienische Regierung hält die Klage für unzulässig, da sie sich auf dieselben Rügen stütze wie die Klage in der Rechtssache 262/85, die der Gerichtshof mit Urteil vom 8. Juli 1987 [11] abgewiesen hat.

In jener Rechtssache hatte die Kommission die Feststellung beantragt, daß die italienischen Rechtsvorschriften den verschiedenen Schonzeiten für die in Artikel 7 Absatz 4 der Richtlinie bezeichneten Vögel nicht Rechnung trügen. Der Gerichtshof hatte die Klage insoweit mit der Begründung abgewiesen, daß diese Rechtsvorschriften unterschiedliche Jagderöffnungs- und -beendigungsdaten für die verschiedenen Vogelarten unter Berücksichtigung ihrer verschiedenen Nistzeiten und der einzelnen Phasen ihrer Brut- und Aufzuchtzeit und, soweit es sich um Zugvögel handele, der Zeit ihres Rückzugs zu den Nistplätzen vorsähen (Randnr. 23).

Im Stadium der Erwiderung in jener Rechtssache hatte die Kommission Italien außerdem vorgeworfen, es habe die Daten für die Eröffnung und die Beendigung der Jagd auf bestimmte Vogelarten so festgesetzt, daß sie mit der Richtlinie unvereinbar seien. Diese Rüge, die sich vollständig mit den in der vorliegenden Rechtssache vorgebrachten Rügen deckt, erweiterte die im vorprozessualen Verwaltungsverfahren und in der Klageschrift in der Rechtssache 262/85 geltend gemachten Rügen. Aus diesem verfahrensrechtlichen Grund hat der Gerichtshof in jener Rechtssache die Frage nach der Berechtigung der Daten der verschiedenen Jagdzeiten nicht beantwortet (Randnr. 24). Er hat sich jedoch nicht zur Begründetheit dieser Rüge geäußert. Die Kommission konnte die Rüge deshalb in einem neuen Verfahren nach Artikel 169 geltend machen, was in der vorliegenden Rechtssache geschehen ist. Ich vermag daher in dem Urteil in der Rechtssache 262/85 auch keinen Grund dafür zu erblicken, die vorliegende Klage für unzulässig zu erklären.

Erste Rüge: Die zu frühe Eröffnung der Jagd

7. Die italienische Regierung bringt zur Widerlegung der ersten Rüge im wesentlichen drei Gründe vor: a) Bei Eröffnung der Jagd seien die meisten Jungvögel normalerweise selbständig; b) die Kommission habe ihrer Beweispflicht nicht genügt; c) die Regionen könnten das gesetzlich festgelegte Datum für die Eröffnung der Jagd ändern.

a) *Bei Eröffnung der Jagd seien die meisten Jungvögel normalerweise selbständig*

8. Die italienische Regierung räumt in ihrer Klagebeantwortung ein, daß junge Stockenten in manchen Gegenden bei der Eröffnung der Jagd möglicherweise noch nicht selbständig seien. Es handele sich jedoch lediglich um eine Minderheit. Im Hinblick auf die von der Kommission auf Verlangen des Gerichtshofes eingereichten Unterlagen wiederholt sie dieses Vorbringen bezüglich der

11 — Urteil vom 8. Juli 1987 in der Rechtssache 262/85, Kommission/Italien, Slg. 1987, 3073.

drei anderen Vogelarten: Die weitaus meisten jungen Bläßhühner, Teichhühner und Amseln seien am 18. August bereits selbständig.

Dieses Vorbringen geht davon aus, daß Artikel 7 Absatz 4 Satz 2 der Richtlinie dahin ausgelegt werden kann, daß die Bejagung der betroffenen Vogelarten gestattet ist, sobald die *meisten* Jungvögel *normalerweise* das Nest verlassen haben. Damit wird die Frage aufgeworfen, bis zu welchem Zeitpunkt das Jagdverbot gemäß der vorerwähnten Bestimmung seine Wirkung entfaltet.

9. Bis hierher habe ich auf die niederländische Fassung von Artikel 7 Absatz 4 Satz 2 der Richtlinie zurückgegriffen. Die verschiedenen sprachlichen Fassungen dieser Bestimmung weisen jedoch im Verhältnis zueinander auffallende Unterschiede auf. In einigen Fassungen erstreckt sich das Jagdverbot über drei Zeitabschnitte, nämlich die „Nistzeit" (so die deutsche Fassung; französisch: „période nidicole", italienisch: „periodo della nidificazione"), die „Brutzeit" (so die deutsche Fassung; niederländisch: „broedperiode", französisch: „reproduction", italienisch: „riproduzione") und die Abhängigkeitszeit (deutsch: „Aufzuchtzeit", französisch: „dépendance", italienisch: „dipendenza"). Andere Fassungen erstrecken das Jagdverbot lediglich über zwei Zeiträume, die jedoch nicht stets in der gleichen Weise bezeichnet werden. So ist zum Beispiel nach der englischen Fassung die Jagd während „the rearing season" und „the various stages of reproduction" verboten, während die entsprechende niederländische Fassung die Jagd verbietet, „zolang de jonge vogels het nest nog niet hebben verlaten of gedurende de verschillende fasen van de broedperiode" (solange die Zugvögel das Nest noch nicht verlassen haben und während der verschiedenen Phasen der Brutzeit).

Für die Prüfung der ersten Rüge kommt es nicht darauf an, in welchem Stadium das Jagdverbot einsetzt. Geht man von der Mehrzahl der sprachlichen Fassungen aus, so handelt es sich um die „Nistzeit", wobei nicht von vornherein klar ist, welcher Zeitraum damit gemeint ist. Hier geht es vielmehr darum, *bis wann* das Jagdverbot gilt.

10. Wenn die sprachlichen Fassungen voneinander abweichen, muß die betreffende Bestimmung nach dem allgemeinen Aufbau und dem Zweck der Regelung ausgelegt werden, zu der sie gehört[12]. Artikel 7 Absatz 4 Satz 2 der Richtlinie ist Teil einer Regelung zum Schutz wildlebender Vögel, die die Erhaltung der Population dieser Vogelarten anstrebt. Diese Regelung läßt es zu, daß bestimmte Arten aufgrund ihrer großen Bestände, ihrer geographischen Verbreitung und ihrer Vermehrungsfähigkeit bejagt werden, jedoch in einer Weise, die nicht zu einer übermäßigen Bestandsminderung führt (siehe die elfte und die zwölfte Begründungserwägung der Richtlinie). Die Bejagung der Vögel während der Brutzeit führt meines Erachtens insoweit zu einer solchen übermäßigen Bestandsminderung, als sie nicht nur die bejagten Vögel selbst, sondern auch deren Fortpflanzung berührt. Dies dauert über die Brutzeit hinaus fort und

12 — Siehe u. a. Urteil vom 27. Oktober 1977 in der Rechtssache 30/77, Bouchereau, Slg. 1977, 1999, Randnr. 14.

hört erst auf, wenn die Jungvögel nicht mehr von ihren Eltern abhängig sind. Angesichts des allgemeinen Aufbaus und des Zwecks der Regelung, zu der Artikel 7 Absatz 4 Satz 2 gehört, muß diese Bestimmung somit dahin ausgelegt werden, daß die betroffenen Vogelarten nicht bejagt werden dürfen, solange die Jungvögel nicht selbständig leben können oder, noch konkreter ausgedrückt, ihr Nest nicht verlassen haben.

11. Es bleibt die Frage, ob die wie vorstehend beschriebenen Voraussetzungen für die Bejagung den Mitgliedstaaten einen Beurteilungsspielraum für die Festsetzung des Jagderöffnungsdatums belassen. Dies ist meiner Meinung nach der Fall, da die Richtlinie die Jagdzeiten nicht auf den Tag genau harmonisiert hat. Der Beurteilungsspielraum der Mitgliedstaaten ist jedoch insoweit begrenzt, als sie — wie auch die Gemeinschaft selbst, wenn sie auf dem Gebiet des Umweltschutzes tätig wird — die „verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Daten“ [13] berücksichtigen müssen. Mir scheint im übrigen, daß die Parteien in diesem Punkt übereinstimmen.

Die Meinungsverschiedenheiten beginnen dort, wo es um die Beurteilung der Beweiskraft der verfügbaren wissenschaftlichen Daten geht. In der Tat stehen nicht jederzeit für jede Vogelart und für jedes betroffene Gebiet Daten darüber zur Verfügung, wann die Jungvögel ihr Nest verlassen. Überdies ist den verfügbaren Daten zu entnehmen, daß der Zeitpunkt, in dem die Vögel der einzelnen Arten ihr Nest verlassen, von veränderlichen biologischen und klimatischen Gegebenheiten abhängt. Auf die Frage, welche Daten die Mitgliedstaaten zu berücksichtigen haben, wenn wie im vorliegenden Fall keine spezifischen Daten für das Gebiet des betroffenen Staates zur Verfügung stehen, werde ich bei der Prüfung der Beweisführung der Kommission näher eingehen (unten Nrn. 13 ff.). Zunächst werde ich prüfen, inwieweit die Mitgliedstaaten den verfügbaren Daten Rechnung tragen müssen, wenn hieraus erhellt, daß die Jungvögel zu verschiedenen Zeitpunkten, die je nach den Umständen schwanken, flügge werden.

12. Zunächst ist darauf hinzuweisen, daß sich der italienische Gesetzgeber nicht für eine Regelung entschieden hat, der zufolge die Jagderöffnungs- und -beendigungsdaten jährlich unter Berücksichtigung der obwaltenden Umstände neu festgesetzt werden müßten, sondern im Gegenteil eine Regelung gewählt hat, nach der diese Daten einheitlich für alle nachfolgenden Jahre festgesetzt sind. Darf ein Mitgliedstaat, der sich für eine Regelung der zuletzt genannten Art entschieden hat, die Jagd von dem Augenblick an für eröffnet erklären, in dem nach wissenschaftlichen Feststellungen die meisten Vögel normalerweise ihr Nest verlassen haben? Oder muß er diesem „normalen“ Zeitraum des Ausfliegens noch einen weiteren Zeitraum folgen lassen, der den Wissenschaftlern zufolge als Sicherheitsmarge anzusetzen ist, damit verspäteten Brut- und Ausfliegezeiten sowie veränderlichen Umständen Rechnung getragen werden kann? Wortlaut und Sinn von Artikel 7 Absatz 4 Satz 2 der Richtlinie führen mich zu der Ansicht, daß die erste Frage zu verneinen und die zweite zu bejahen ist. In der Tat verbietet die genannte Bestimmung ganz allgemein die Bejagung wildlebender Vögel — es heißt dort nicht: „der meisten“ —, solange die Jungvögel das Nest noch nicht verlassen haben. Hieraus sowie aus der oben (Nr. 10) dargelegten ratio legis ziehe ich

13 — So Artikel 130 r Absatz 3 erster Gedankenstrich EWG-Vertrag.

den Schluß, daß die Mitgliedstaaten die Eröffnung der Jagd nicht auf einen Zeitpunkt legen dürfen, in dem sich nach den Feststellungen der Wissenschaft Jungvögel aufgrund besonderer, veränderlicher Umstände noch im Nest befinden können. Diese Auffassung kann sich auch auf die Rechtsprechung des Gerichtshofes stützen, die eine genaue Umsetzung der Bestimmungen der Richtlinie 79/409 in das innerstaatliche Recht verlangt, da es sich hier um einen Bereich handelt, in dem die Mitgliedstaaten für ihr jeweiliges Hoheitsgebiet ein gemeinsames Erbe zu verwalten haben [14].

Eine genaue und somit vollständige Umsetzung der betreffenden Bestimmung erfordert meines Erachtens, daß die Mitgliedstaaten bei der Festsetzung der Jagdzeit die Sicherheitsmargen berücksichtigen, von denen die Wissenschaft bei der Angabe des Zeitpunkts ausgeht, zu dem die Jungvögel das Nest verlassen. Daher kann dem Vorbringen der italienischen Regierung, es genüge, wenn die meisten Jungvögel bei Eröffnung der Jagd normalerweise selbständig seien, nicht gefolgt werden.

b) *Die Beweisführung der Kommission*

13. Aus den von der Kommission vorgelegten Auszügen aus dem Werk von Cramp & Simmons, insbesondere aus den darin enthaltenen Diagrammen, ist deutlich ersichtlich, daß Jungvögel der vier (unter Nr. 4 bezeichneten) Arten am 18. August noch im Nest angetroffen werden können. Die von der Kommission vorgelegten Auszüge aus der Arbeit von Bezzel bekräftigen diese Behauptung hinsichtlich der drei in dieser Arbeit behandelten Arten (Bläßhuhn, Teichhuhn und Stockente).

Die italienische Regierung wendet ein, mit ihrer ausschließlichen Bezugnahme auf Cramp & Simmons und Bezzel habe die Kommission nicht hinlänglich nachgewiesen, daß sich jede der vier Vogelarten unter Berücksichtigung der italienischen Verhältnisse noch in einer der in Artikel 7 Absatz 4 Satz 2 der Richtlinie bezeichneten Phasen befinde.

14. Es besteht überhaupt kein Zweifel daran, daß es sich bei beiden Arbeiten um maßgebende wissenschaftliche Werke der Ornithologie handelt und daß sie wertvolle Informationen enthalten, auf die die Kommission mit gutem Grund verweisen kann, wenn es darum geht, die in der Richtlinie mit allgemeinen Ausdrücken bezeichneten Phasen des Lebenszyklus der Vögel konkret festzulegen. Die italienische Regierung bestreitet dies im übrigen nicht. Sie bestreitet lediglich, daß diese Arbeiten im vorliegenden Fall beweiskräftig seien. Namentlich die Arbeit von Bezzel enthalte keine spezifischen Angaben über die Vögel, die sich in Italien aufhielten. Überdies stützten sich die von der Kommission vorgelegten Auszüge aus der Arbeit von Cramp & Simmons nicht oder nur ungenügend auf in Italien angestellte Beobachtungen.

15. Ich teile nicht die Auffassung der italienischen Regierung, die Arbeit von Bezzel sei nicht beweiskräftig, weil Italien nicht zu den von diesem Buch erfaßten Gebieten gehöre. In seiner Klagebeantwortung räumt Italien ein, daß die Biogeographie Italiens derjenigen der Tschechoslowakei ähnele, eines Landes, das Bezzel zu Mitteleuropa rechnet, von dem seine Arbeit handelt. Außerdem

14 — Siehe u. a. Urteil in der Rechtssache 262/85, Kommission/Italien, a. a. O., Randnr. 9.

verweist Bezzels „Kompendium" wegen der darin verwendeten Quellen auf die viel eingehenderen Arbeiten sowohl von Cramp & Simmons als auch von Glutz von Blotzheim. Übrigens ist Bezzel Mitautor der letztgenannten Arbeit, von der die italienische Regierung einräumt, daß sie für die italienischen Verhältnisse repräsentativ sei.

16. Dem Vorbringen der italienischen Regierung, die in dem Buch von Cramp & Simmons enthaltenen Diagramme seien für Italien nicht beweiskräftig, kann meines Erachtens nicht gefolgt werden. Wenn es sozusagen keine spezifischen wissenschaftlichen Angaben über das Hoheitsgebiet des betroffenen Mitgliedstaats gibt[15], kann die Kommission auf maßgebende allgemeine wissenschaftliche Werke verweisen, die Angaben über die betroffenen Vogelarten enthalten, welche sich zwar nicht speziell auf ein bestimmtes Brutgebiet beziehen, aber immerhin ein Verbreitungsgebiet betreffen, zu dem das in Rede stehende Brutgebiet gehört. Wenn die italienische Regierung der Meinung ist, die Informationen, auf die sich die Kommission berufe, seien für die italienischen Verhältnisse nicht repräsentativ, so trägt sie hierfür die Beweislast. Sie hat jedoch keine wissenschaftlichen Daten vorgelegt, aus denen sich ergeben würde, daß die in der Arbeit von Cramp & Simmons enthaltenen Informationen für die italienischen Verhältnisse nicht repräsentativ wären. Wie oben (Nr. 8) erwähnt, hat sie vielmehr eingeräumt, daß einige Jungvögel der vier betroffenen Arten am 18. August in Italien noch im Nest angetroffen werden können. Dem Vorbringen, die Kommission habe die Begründetheit ihrer Rüge nicht einwandfrei bewiesen, kann infolgedessen nicht gefolgt werden.

15 — In der mündlichen Verhandlung hat die Kommission vorgetragen, mit Ausnahme des vorerwähnten Berichts des Instituts seien praktisch keinerlei wissenschaftliche Daten über das italienische Hoheitsgebiet verfügbar. Die italienische Regierung hat der Kommission in diesem Punkt nicht widersprochen. Die von ihr angeführten Stellen aus der Arbeit von Glutz von Blotzheim enthalten übrigens auch keine speziellen Angaben zu Italien, aber im Vergleich zu der Arbeit von Cramp & Simmons detailliertere Angaben über die Tschechoslowakei.

c) *Die Befugnisse der Regionen*

17. Die italienische Regierung macht geltend, das erwähnte Gesetz Nr. 968 vom 27. Dezember 1977 ermächtige die Regionen, abweichend von den gesetzlich festgelegten allgemeinen Daten die Jagd zu verbieten oder einzuschränken, wenn besondere Umstände vorlägen. Rechtlich gehe das in der Weise vor sich, daß die Eröffnung der Jagd in denjenigen Regionen aufgeschoben werde, in denen Jungvögel am 18. August ausnahmsweise noch nicht selbständig seien. Übrigens sei die Eröffnung der Jagd in den meisten Regionen bis Mitte September und sogar noch später aufgeschoben worden.

Erklärt eine gesetzliche Bestimmung die Bejagung bestimmter Vogelarten vorbehaltlich abweichender Vorschriften seitens der insoweit zuständigen Regionen grundsätzlich für eröffnet und verbieten tatsächlich *sämtliche* Regionen — was wie bereits ausgeführt vorliegend nicht der Fall ist — die Jagd in Übereinstimmung mit der Richtlinie aufgrund allgemein verbindlicher und bekanntgemachter Vorschriften, so dürfte das von der Richtlinie angestrebte Ergebnis in den betroffenen Regionen erreicht sein. Dennoch folgt meines Erachtens aus dem Urteil des Gerichtshofes in der Rechtssache 262/85 (Kommission/Italien, a. a. O., Randnr. 39), daß ein Mitgliedstaat verpflichtet ist, seine Rechtsvorschriften zu ändern, wenn diese eine allgemeine richtlinienwidrige Regelung enthalten und den Regionen lediglich die Möglichkeit eröffnen, hiervon abzuweichen. Derartige Vorschriften lassen nämlich eine richtlinienwidrige allgemeine Regelung bestehen, deren Auswirkungen lediglich hinausgeschoben werden,

wenn und solange alle Regionen von ihrer Befugnis zum Erlaß abweichender Maßnahmen in Übereinstimmung mit der Richtlinie Gebrauch gemacht haben.

Deshalb vermag auch dieses Vorbringen die Rüge der Kommission nicht zu erschüttern.

Zweite Rüge: Die zu späte Beendigung der Jagd

18. Gegenüber der zweiten Rüge führt die italienische Regierung im wesentlichen vier Argumente an: a) Bei Beendigung der Jagd hätten die meisten Vögel ihren Rückzug zu den Nistplätzen normalerweise bereits angetreten; b) die Kommission habe ihrer Beweispflicht nicht genügt; c) der Zeitpunkt der Beendigung der Jagd sei nach Beratung mit einer wissenschaftlichen Stelle festgesetzt worden; d) die italienischen Rechtsvorschriften stünden in Einklang mit dem Pariser Übereinkommen und daher auch mit der Richtlinie.

a) *Bei Beendigung der Jagd hätten die meisten Vögel ihren Rückzug zu den Nistplätzen normalerweise bereits angetreten*

19. In ihrer Gegenerwiderung bezieht sich die italienische Regierung auf die Präambel des vorerwähnten Dekrets vom 20. Dezember 1979, wo ausgeführt wird, in Italien seien während der ersten zehn Märztage *normalerweise* keine *bedeutenden* Wanderungsbewegungen festzustellen; diejenigen Arten, die sich zu diesem Zeitpunkt auf dem italienischen Staatsgebiet befänden, hätten *normalerweise* den Rückzug zu ihren Nistplätzen noch nicht angetreten (Hervorhebung von mir). In ihrer Stellungnahme zu den von der Kommission auf Verlangen des Gerichtshofes eingereichten Unterlagen macht sie weiterhin geltend, bei mehreren Vogelarten liege der Höhepunkt des Rückzugs außerhalb der Jagdzeit. Dieses Verteidigungsmittel geht von der Voraussetzung aus, daß Artikel 7 Absatz 4 Satz 3 der Richtlinie dahin ausgelegt werden kann, daß die Bejagung der betroffenen Arten für den Zeitraum verboten ist, in dem die *meisten* Vögel *normalerweise* das Gebiet des betroffenen Mitgliedstaats überfliegen. Dieses Vorbringen erfordert somit die Prüfung der Frage, von welchem Zeitpunkt an das Jagdverbot gemäß der vorgenannten Bestimmung einsetzt.

20. Artikel 7 Absatz 4 Satz 3 der Richtlinie beläßt den Mitgliedstaaten einen Ermessensspielraum für die Festsetzung des Jagdbeendigungsdatums, mit der Maßgabe, daß sie die verfügbaren wissenschaftlichen Daten zu berücksichtigen haben. Auch hierüber scheint zwischen den Parteien Einigkeit zu bestehen. Dagegen sind sie, ebenso wie bei der ersten Rüge, unterschiedlicher Auffassung in der Frage, inwieweit die Mitgliedstaaten die verfügbaren wissenschaftlichen Daten zu berücksichtigen haben, wenn hieraus erhellt, daß der Rückzug zu den Nistplätzen zu verschiedenen Zeitpunkten stattfindet, die je nach den (u. a. klimatischen) Umständen schwanken. In diesem Zusammenhang möchte ich wiederholen, daß nach der in Rede stehenden nationalen Regelung die Jagderöffnungs- und -beendigungsdaten nicht jedes Jahr neu nach Maßgabe der Umstände festgelegt werden.

Aufgrund meiner bereits erläuterten Auslegung von Artikel 7 Absatz 4 Satz 2 der Richtlinie bin ich der Auffassung, daß auch Satz 3 dieser Bestimmung den Mitgliedstaa-

ten die Pflicht auferlegt, bei der Festsetzung des Zeitpunkts der Beendigung der Jagd nicht nur den Zeitraum zu berücksichtigen, in dem die meisten Vögel normalerweise das Staatsgebiet überfliegen, sondern auch den wissenschaftlich anerkannten Sicherheitsmargen Rechnung zu tragen, um auch früh einsetzende Wanderungsbewegungen zu schützen. Diese Auslegung ergibt sich meines Erachtens aus Wortlaut und Sinn der Bestimmung wie auch aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes.

21. In der Tat verbietet Artikel 7 Absatz 4 Satz 3 der Richtlinie die Bejagung ganz allgemein während des Rückzugs der Vögel — nicht nur der meisten Vögel — zu ihren Nistplätzen. Dieses Verbot beruht auf der Überlegung, daß die Jagd während dieses Zeitraums bei den Zugvögeln zu einer übermäßigen Bestandsminderung führt. Dies gilt in besonderem Maße für bestimmte Arten wie die Entenarten [16], die ihre Wanderungen in großen Gruppen antreten und deshalb einer massiven Vernichtung ausgesetzt wären, wenn die Jagd während ihres Zugs offen wäre. Das Jagdverbot ist auch deswegen wichtig, weil den Vögeln die Möglichkeit geboten werden muß, sich in den von ihnen überflogenen Gebieten ungestört zu ernähren, dort zu rasten und auf diese Weise die Kräfte zu gewinnen, die sie brauchen, um ihren anstrengenden Rückzug zu den Nistplätzen fortzusetzen [17]. Aber auch für die Zugvögel, die den Winter in dem betroffenen Gebiet verbracht haben, ist es wichtig, daß die Jagd rechtzeitig geschlossen wird. Bei einer Schließung der Jagd vom Beginn der Wanderung an werden die Vögel, die ihre Wanderung noch nicht angetreten haben, nämlich in die Lage versetzt, sich hierauf ungestört vorzubereiten [18]. Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß sich Zugvögel über die Grenzen hinweg bewegen, so daß die betroffenen Länder eine ausgeprägte gemeinsame Verantwortung für die Erhaltung der Bestände dieser Arten tragen (dritte Begründungserwägung der Richtlinie). Das — vom Gerichtshof in seiner Rechtsprechung hervorgehobene — Erfordernis einer genauen und somit vollständigen Umsetzung der Richtlinie 79/409 besteht daher auch hier und muß meiner Meinung nach in der Weise zum Tragen kommen, daß Sicherheitsmargen vorgesehen werden, wie dies auch die Wissenschaftler bei der Kartierung der gesamten Wanderungsphasen tun.

Dem erörterten Vorbringen kann nach alledem nicht gefolgt werden.

b) *Die Beweisführung der Kommission*

22. Die italienische Regierung wendet ein, die Kommission habe keinen einwandfreien Beweis dafür erbracht, daß die in der Klageschrift aufgeführten Vogelarten bereits während der Jagdzeit den Rückzug zu ihren Nistplätzen angetreten hätten.

Die Kommission hat ihre zweite Rüge nicht allein auf Cramp & Simmons und Bezzel gestützt, sondern auch auf einen Bericht des vorgenannten Instituts, der für jede der in der Klageschrift genannten Vogelarten Informationen über den Zeitraum liefert, ab dem die Vögel Italien, wo sie überwintert haben, verlassen oder als Durchzugsgebiet überfliegen.

16 — Ich verweise auf den vorerwähnten Bericht des Instituts, S. 10, Absatz 1.

17 — A. a. O., S. 10, Absätze 2 und 4.

18 — A. a. O., S. 10, Absatz 3.

23. Dem Buch von Cramp & Simmons läßt sich entnehmen, daß einige der betroffenen Vogelarten Italien möglicherweise noch zu einem Zeitpunkt überfliegen, zu dem die Jagd dort offen ist. Dies ist der Fall bei folgenden Vogelarten, die in Italien bis zum 28. Februar bejagt werden dürfen:

— Bläßhuhn,

— Schnatterente,

— Krickente,

— Stockente,

— Löffelente,

— Tafelente,

— Kampfläufer,

— Wacholderdrossel;

sowie bei den nachfolgenden Arten, die in Italien bis zum 10. März bejagt werden dürfen:

— Pfeifente,

— Spießente,

— Knäkente,

— Reiherente,

— Goldregenpfeifer,

— Bekassine,

— Uferschnepfe,

— Singdrossel,

— Rotdrossel.

Der Gerichtshof hat die italienische Regierung aufgefordert, die von der Kommission eingereichten Unterlagen aufgrund wissenschaftlicher Daten zu widerlegen. Die Regierung konnte jedoch keinerlei Tatsachen benennen, die es dem italienischen Gesetzgeber gestattet hätten, die Jagd im Rahmen des ihm von der Richtlinie belassenen Beurteilungsspielraums am 28. Februar bzw. am 10. März zu schließen. Der von der Kommission vorgelegte Bericht des Instituts bekräftigt im Gegenteil die Angaben von Cramp & Simmons.

Da es im vorliegenden Fall spezifische wissenschaftliche Daten über die Vögel gibt, die sich auf dem Gebiet des betroffenen Mitgliedstaats aufhalten, und soweit diese Daten die Angaben in dem allgemeinen Werk von Cramp & Simmons bestätigen, bin ich der Meinung, daß die Kommission in bezug auf die vorgenannten Vogelarten den Beweis für ihre Behauptungen erbracht hat.

24. Dagegen ist eine Verletzung der Richtlinie meines Erachtens bei zwei Vogelarten nicht hinreichend nachgewiesen, nämlich beim Rotschenkel und beim Großen Brachvogel, für die in Italien bis zum 28. Februar kein Jagdverbot gilt. Zwar ergibt sich aus der Arbeit von Cramp & Simmons, daß Vö-

gel dieser beiden Arten an jenem Datum bereits den Rückzug zu ihren Nistplätzen angetreten haben können. Dem widerspricht jedoch der von der Kommission selbst vorgelegte Bericht des Instituts, in dem es heißt, der Rotschenkel überfliege Italien erst ab der ersten Märzhälfte. Dieser Bericht zieht aus den Informationen, die über den Großen Brachvogel zusammengetragen wurden, die Folgerung, daß diese Vogelart Italien in dem Zeitraum Ende März/Anfang April überfliegt [19].

Wenn sowohl allgemeine als auch für ein bestimmtes Staatsgebiet geltende spezifische Daten verfügbar sind, darf ein Mitgliedstaat meines Erachtens den letztgenannten Daten größere Bedeutung beimessen. Ich meine daher, daß in bezug auf diese beiden Vogelarten kein hinreichender Nachweis dafür erbracht wurde, daß Italien die in Rede stehende Bestimmung der Richtlinie verletzt hätte.

c) *Die Beratung mit einer wissenschaftlichen Stelle*

25. Die italienische Regierung macht geltend, die beiden vorerwähnten Dekrete seien nach Beratung mit dem genannten Institut und dem Comitato tecnico venatorio nazionale erlassen worden.

Hierzu genügt es, daran zu erinnern, daß der Gerichtshof in seinem bereits erwähnten Urteil in der Rechtssache 262/85 (Kommission/Italien, a. a. O., Randnr. 37) in bezug auf ein ähnliches Vorbringen entschieden hat, die Verpflichtung, zuvor ein wissenschaftliches Institut zu konsultieren, gewährleiste nicht, daß die Anforderungen der Richtlinie beachtet würden, zumal wenn die Stellungnahme dieses Instituts nicht bindend sei.

d) *Das Pariser Übereinkommen*

26. Die italienische Regierung weist darauf hin, daß das Gesetz Nr. 968 vom 27. Dezember 1977 durch ein Dekret des Präsidenten des Ministerrates vom 20. Dezember 1979 geändert worden sei, um die italienischen Rechtsvorschriften in Einklang mit dem Pariser Übereinkommen von 1950 zu bringen, dem Italien durch Gesetz vom 24. November 1978 beigetreten sei. Da die Richtlinie keine näheren Bestimmungen darüber enthalte, wann die Wanderung der Vögel beginne, seien die einschlägigen Bestimmungen des Pariser Übereinkommens maßgebend für die Auslegung von Artikel 7 Absatz 4 Satz 3 der Richtlinie.

Gemäß Artikel 2 Buchstabe a des Pariser Übereinkommens (siehe oben Nr. 3) sind die Zugvögel während ihres Rückzugs zu ihren Nistplätzen *insbesondere* (französisch: „notamment"; englisch: „particularly") in den Monaten März, April, Mai, Juni und Juli zu schützen. Aus dem Wort „insbesondere" ist ersichtlich, daß das Pariser Übereinkommen den Mitgliedstaaten nicht ohne weiteres gestattet, Zugvögel zu bejagen, die in anderen Monaten zu ihren Nistplätzen fliegen. Dann kann die etwa dreißig Jahre später — nachdem die Population zahlreicher Vogelarten inzwischen stark zurückgegangen war — erlassene Richtlinie erst recht nicht dahin ausgelegt werden, daß die Jagd auf Zugvögel nicht vor dem Monat März geschlossen zu werden brauchte.

19 — Der Vollständigkeit halber muß ich jedoch bemerken, daß der italienische Bericht auch hinsichtlich dieser beiden Vogelarten Anlaß zu einigen Zweifeln gibt. Was den Rotschenkel angeht, so erhellt aus einer in dem Bericht enthaltenen graphischen Darstellung, daß vom 15. Februar an Vögel dieser Art sehr wohl in Italien gefangen werden können. Was den Großen Brachvogel betrifft, so stützt sich die Behauptung des Instituts auf „einige Daten", was darauf hindeuten könnte, daß die Stichproben nicht repräsentativ sind.
Übersetzung

Ergebnis

Im Ergebnis schlage ich dem Gerichtshof vor,

1) die Klage der Kommission für zulässig zu erklären;

2) festzustellen, daß die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 7 Absatz 4 der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten verstoßen hat, daß sie die Jagd auf verschiedene Arten wildlebender Vögel während der Nistzeit und während der Brut- und Aufzuchtzeit sowie auf verschiedene Zugvogelarten während ihres Rückzugs zu den Nistplätzen zugelassen hat;

3) der Italienischen Republik die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.