SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS NIAL FENNELLY

vom 26. Oktober 1995 *

I — Einführung

1. Kann sich ein Mitgliedstaat auf Artikel 9 der Vogelschutzrichtlinie [1] berufen, um die Übertragung der Befugnis zur Gestattung der Bejagung von Vogelarten, die nicht in dem Anhang der Richtlinie, der die Bejagung gestattet, aufgeführt sind, durch ein nationales Gesetz auf regionale oder Provinzbehörden zu rechtfertigen, obwohl dieses Gesetz den Zweck hat, diese Behörden zur Einhaltung sowohl der Richtlinie als auch der nationalen Rechtsvorschriften zu verpflichten? Dies ist der ziemlich komplexe rechtliche Hintergrund des vorliegenden Falles, mit dem der Gerichtshof durch eine Frage eines italienischen Gerichts befaßt wird, in welchem Umfang die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, die Erfüllung der Voraussetzungen zu gewährleisten, unter denen gemäß Artikel 9 der Richtlinie ausnahmsweise Abweichungen zugelassen werden können.

II — Sachverhalt und Verfahren

2. Am 21. Juli 1992 erließ die Giunta Regionale (Regionalregierung) der Region Venetien den Erlaß Nr. 4209, mit dem der Jagdkalender für die Saison 1992/93 verabschiedet wurde. Die Associazione Italiana per il World Wildlife Fund (nachstehend: Klägerin) und eine Reihe anderer Organisationen fochten diesen Erlaß an und trugen zur Begründung u. a. vor, daß der Jagdkalender die Bejagung bestimmter wildlebender Vogelarten gestattet habe, die nicht in dem einschlägigen Anhang der Richtlinie aufgeführt seien, und daß die Voraussetzungen für eine Abweichung nach Artikel 9 der Richtlinie nicht erfüllt gewesen seien.

3. Das Tribunale amministrativo regionale Venetien, Zweite Kammer, hat dem Gerichtshof folgende Frage vorgelegt:

Ist der italienische Staat nach Artikel 9 der Richtlinie verpflichtet, durch geeignete Rechts- oder Verwaltungsvorschriften (je nachdem, ob gesetzliche oder verwaltungsrechtliche Mittel eingesetzt werden) die

* Originalsprache: Englisch.

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

einzelnen Gesichtspunkte anzuführen, die nach der Richtlinie die Abweichung rechtfertigen?

III — Maßgebliche italienische Rechtsvorschriften

4. Artikel 1 Absatz 1 des Gesetzes Nr. 157 vom 11. Februar 1992 über den Schutz wildlebender warmblütiger Tierarten und die Jagd [2] (nachstehend: Gesetz Nr. 157) bestimmt, daß die wildlebenden Tiere unveräußerlicher Besitz des Staates seien und im nationalen und internationalen Interesse geschützt würden. Die Ausübung der Jagd ist gestattet, soweit sie nicht im Gegensatz zum Erfordernis der Erhaltung der wildlebenden Tierarten steht und die landwirtschaftliche Erzeugung nicht beeinträchtigt (Artikel 1 Absatz 2). Nach Artikel 1 Absatz 3 haben gewöhnliche Regionen (regioni a statuto ordinario) „Regelungen über die Bewirtschaftung und den Schutz aller wildlebender Tierarten im Einklang mit diesem Gesetz, internationalen Abkommen und den Richtlinien der Gemeinschaft zu erlassen", während Regionen mit Sonderstatut (regioni a statuto speciale) und autonome Provinzen solche Regelungen „aufgrund ihrer ausschließlichen Zuständigkeiten innerhalb des Rahmens ihres jeweiligen Statuts" erlassen.

2 — Supplemento ordinario alla *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* Nr. 46 vom 25. Februar 1992, S. 3.

5. Artikel 1 Absatz 4 hat, soweit einschlägig, folgenden Wortlaut:

„Die Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979, die Richtlinie 85/41/EWG der Kommission vom 25. Juli 1985 und die Richtlinie 91/244/EWG der Kommission vom 6. März 1991 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten und ihre Anhänge werden vollständig in das innerstaatliche Recht umgesetzt und entsprechend den Modalitäten und Fristen dieses Gesetzes durchgeführt."

Außerdem soll mit dieser Bestimmung das Pariser Übereinkommen vom 18. Oktober 1950 (vollziehbar aufgrund des Gesetzes Nr. 812 vom 24. November 1978) und das Berner Übereinkommen vom 19. September 1979 (vollziehbar aufgrund des Gesetzes Nr. 503 vom 5. August 1981) durchgeführt werden.

6. Artikel 18 Absatz 1 führt die jagdbaren Arten auf und legt für verschiedene Arten die Jagdzeiten fest. Nach Artikel 18 Absatz 2 dürfen die Regionen jedoch nach Anhörung des nationalen Instituts für wildlebende Tiere (Istituto nazionale per la fauna selvatica, INFS) für bestimmte Arten mit Rücksicht auf die Situation der Umwelt in bestimmten Gemeinden Änderungen der Jagdzeit zulassen, wobei aber die Höchstdauer der Jagdzeit nach Absatz 1 nicht überschritten werden darf. Innerhalb von

60 Tagen nach dem Erlaß der Gemeinschaftsnorm oder dem Inkrafttreten internationaler Übereinkommen sind durch Decreto del Presidente della Repubblica auf Vorschlag des Ministers für Landwirtschaft und Forsten im Einvernehmen mit dem Minister für Umwelt die neuen Verzeichnisse der jagdbaren Arten zu erlassen; das Verzeichnis der jagdbaren Arten kann im Einklang mit den geltenden Gemeinschaftsvorschriften geändert werden (Artikel 18 Absatz 3). Nach Artikel 18 Absatz 4 haben die Regionen nach Anhörung des INFS bis zum 15. Juni den regionalen Jagdkalender und die Vorschriften für das ganze Jagdjahr zu veröffentlichen, und zwar unter Einhaltung des Artikels 18 Absätze 1 bis 3 und mit Angabe der maximalen Abschußzahl pro Tag der Jagdzeit.

7. In Artikel 18 Absatz 1 ist eine Reihe wildlebender Vogelarten aufgeführt, die nicht in dem Verzeichnis der jagdbaren Arten gemäß der Richtlinie genannt sind. Das Verzeichnis dieser Arten ist in dem Runderlaß Nr. 3 des Ministers für Landwirtschaft und Forsten vom 29. Januar 1993 [3] festgelegt, wonach diese Arten nur dann bejagt werden dürfen, wenn die durch die Richtlinie aufgestellten Voraussetzungen und Kriterien genau beachtet werden, und die Regionen und autonomen Provinzen Abweichungen nur unter diesen Voraussetzungen zulassen dürfen.

IV — Die Richtlinie 79/409

8. Die Richtlinie geht davon aus, daß bei verschiedenen im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten [4], auf welches der Vertrag Anwendung findet, wildlebenden Vogelarten ein Rückgang der Bestände festzustellen sei, und daß „dieser Rückgang eine ernsthafte Gefahr für die Erhaltung der natürlichen Umwelt [bildet], da durch diese Entwicklung insbesondere das biologische Gleichgewicht bedroht wird" (zweite Begründungserwägung). Der wirksame Schutz dieser Vogelarten wird daher als „ein typisch grenzübergreifendes Umweltproblem, das gemeinsame Verantwortlichkeiten mit sich bringt", angesehen, insbesondere was die Zugvogelarten betrifft, die „ein gemeinsames Erbe dar[stellen]" (dritte Begründungserwägung). Bei der Erhaltung der Vogelarten gehe es „um den langfristigen Schutz und die Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen als Bestandteil des gemeinsamen Erbes der europäischen Völker" und „die Aufrechterhaltung und Anpassung des natürlichen Gleichgewichts der Arten innerhalb vertretbarer Grenzen" (achte Begründungserwägung).

9. Die Richtlinie stellt eine Reihe allgemeiner Verpflichtungen in bezug auf die Erhaltung der Bestände der geschützten Arten und die Erhaltung und Wiederherstellung ihrer Lebensräume auf (Artikel 2 und 3). Weitere Bestimmungen enthalten mehr ins einzelne gehende Verpflichtungen über den

3 — *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* Nr. 38 vom 16. Februar 1993, S. 37.

4 — Der Kürze halber verzichte ich auf die Genauigkeit und spreche im folgenden von „Europa" anstelle von „europäisches Gebiet der Mitgliedstaaten".

Schutz von bedrohten und von Zugvogelarten (Artikel 4) sowie von wildlebenden Vögeln und ihren Eiern im allgemeinen, darunter ein Verbot der Vermarktung wildlebender Vögel und Einschränkungen der Bejagung geschützter Vogelarten (Artikel 5 bis 8). Nach den Artikeln 5 bis 7 dürfen die Mitgliedstaaten die Jagd auf bestimmte wildlebende Vogelarten gestatten, die in Anhang II der Richtlinie aufgeführt sind und deren Erhaltung „aufgrund ihrer Populationsgröße, ihrer geographischen Verbreitung und ihrer Vermehrungsfähigkeit in der gesamten Gemeinschaft" dadurch nicht gefährdet wird (Artikel 7 Absatz 1); während der Nistzeit oder während der einzelnen Phasen der Brut- und Aufzuchtzeit oder, wenn es sich um Zugvögel handelt, während der Brut- und Aufzuchtzeit oder während ihres Rückzugs zu den Nistplätzen, darf nicht gejagt werden.

10. Gemäß Artikel 9 Absatz 1 können die Mitgliedstaaten, „sofern es keine andere zufriedenstellende Lösung gibt, aus den nachstehenden Gründen" von den Jagdbeschränkungen nach Artikel 7 abweichen:

„a) — im Interesse der Volksgesundheit und der öffentlichen Sicherheit,

— im Interesse der Sicherheit der Luftfahrt,

— zur Abwendung erheblicher Schäden an Kulturen, Viehbeständen, Wäldern, Fischereigebieten und Gewässern,

— zum Schutz der Pflanzen- und Tierwelt;

b) zu Forschungs- und Unterrichtszwekken, zur Aufstockung der Bestände, zur Wiederansiedlung und zur Aufzucht im Zusammenhang mit diesen Maßnahmen;

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

11. Artikel 9 Absatz 2 bestimmt:

„In den abweichenden Bestimmungen ist anzugeben,

— für welche Vogelarten die Abweichungen gelten,

— die zugelassenen Fang- oder Tötungsmittel, -einrichtungen und -methoden,

— die Art der Risiken und die zeitlichen und örtlichen Umstände, unter denen diese Abweichungen getroffen werden können,

— die Stelle, die befugt ist zu erklären, daß die erforderlichen Voraussetzungen gegeben sind, und zu beschließen, welche Mittel, Einrichtungen und Methoden in welchem Rahmen von wem angewandt werden können,

— welche Kontrollen vorzunehmen sind."

Gemäß Artikel 9 Absatz 3 haben die Mitgliedstaaten der Kommission über die Anwendung dieses Artikels zu berichten. Die Kommission „achtet ... ständig darauf, daß die Auswirkungen dieser Abweichungen mit dieser Richtlinie vereinbar sind. Sie trifft entsprechende Maßnahmen" (Artikel 9 Absatz 4).

V — Beim Gerichtshof eingereichte Erklärungen

12. Gemäß Artikel 20 der Satzung des Gerichtshofes haben die Klägerin, die Federazione Italiana de la Caccia (italienischer Jagdverband), Streithelfer im Ausgangsverfahren, und die Kommission Erklärungen eingereicht. Der Gerichtshof verfügt also nicht über Erklärungen der italienischen Regierung oder einer anderen italienischen öffentlichen Behörde, auch nicht der Beklagten des vor dem italienischen Gericht anhängigen Anfechtungsverfahrens. Die Erklärungen lassen sich wie folgt zusammenfassen.

13. Nach Auffassung der Klägerin ist Artikel 18 des Gesetzes Nr. 157 mit der Richtlinie unvereinbar, weil er die Jagd auf in den Anhängen der Richtlinie nicht aufgeführte Arten gestatte, und weil, wie das vorlegende Gericht ausführe, kein Verfahren vorgesehen sei, um die Erfüllung der Voraussetzungen des Artikels 9 zu gewährleisten. Der italienische Staat habe bei seinem Vorhaben, die Richtlinie im Einklang mit den Vorschriften des Gesetzes Nr. 157 umzusetzen, versäumt, die Einhaltung der Verbote und Verpflichtungen nach der Richtlinie zu gewährleisten. Da Artikel 18 dieses Gesetzes entsprechend Artikel 9 der Richtlinie erlassen worden sein solle, dürften alle in Artikel 18 Absatz 1 genannten Arten bejagt werden, was unmittelbar gegen die Richtlinie verstoße.

14. Der Vorlagebeschluß werfe zwei getrennte Fragen auf, die das Fehlen eines besonderen Verfahrens für die Zulassung von Abweichungen in den italienischen Bestimmungen und die Übertragung der Befugnis zur Zulassung dieser Abweichungen beträfen. Da Artikel 18 eine stillschweigende

Abweichung zulasse, werde die vollständige Anwendung der Richtlinie durch diesen Artikel nicht hinreichend klar und bestimmt gewährleistet, wie dies nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes erforderlich sei [5]; die durch Artikel 18 aufgestellte Abweichungsregelung gelte nicht für besondere Situationen und erfülle nicht die Voraussetzungen des Artikels 9 der Richtlinie. Es treffe auch nicht zu, daß Artikel 18 des Gesetzes Nr. 157 ein Verzeichnis wildlebender Vogelarten enthalte, die „theoretisch" bejagt werden dürften, und daß die regionalen Behörden zu gewährleisten hätten, daß die Voraussetzungen für die Abweichungen erfüllt seien; die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen auf regionale Behörden heile nicht nationale Rechtsvorschriften, die durch eine Richtlinie auferlegte Verpflichtungen nicht beachteten [6]; auch stellten bloße Verwaltungspraktiken keine gültige Erfüllung der den Mitgliedstaaten aufgrund einer Richtlinie obliegenden Verpflichtungen dar [7]; jedenfalls habe der Mitgliedstaat gegen den Grundsatz der Rechtssicherheit verstoßen. Im Ergebnis verstießen die einschlägigen italienischen Rechtsvorschriften gegen die Richtlinie, indem sie die Bejagung von Vogelarten zuließen, die nicht im Anhang II genannt seien, und die Methoden, Verfahren, Kontrollen oder Grenzen, in denen die für die Regelung der Jagd zuständigen Behörden gemäß Artikel 9 der Richtlinie die Tötung geschützter Arten zulassen könnten, nicht in die nationale Rechtsordnung aufnähmen.

15. Nach Auffassung des Jagdverbands ist das Vorabentscheidungsersuchen unzulässig, weil die Frage des vorlegenden Gerichts die Übereinstimmung der einschlägigen italienischen Vorschriften mit Artikel 9 der Richtlinie betreffe, und keine Auslegung dieses Artikels begehrt werde.

16. Zwar dürften nur die in Anhang II aufgeführten Arten bejagt werden, doch sei die Richtlinie nicht so streng, daß sie keine Abweichungsmöglichkeit zulasse; so gestatte Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c z. B. „unter streng überwachten Bedingungen selektiv" den Fang bestimmter Vogelarten in geringen Mengen und gestehe damit den örtlichen Bräuchen und Erfordernissen eine besondere Bedeutung zu. Zwar seien in Artikel 1 noch in Artikel 18 des Gesetzes Nr. 157 die Voraussetzungen erwähnt, unter denen gemäß der Richtlinie Abweichungen zugelassen werden könnten; dies sei eine Lücke, die zu Schwierigkeiten bei der Anwendung dieser Bestimmungen führen könne. Artikel 189 EG-Vertrag überlasse jedoch die Wahl der Form und der Mittel zur Erreichung der Ziele der Richtlinie den Mitgliedstaaten; das Gesetz Nr. 157 stehe den Erfordernissen der Erhaltung, die den Rat veranlaßt hätten, die Richtlinie zu erlassen, nicht gleichgültig gegenüber und habe eine dynamische Kontrolle der Einhaltung seiner Bestimmungen eingeführt, was durch das Dekret vom 22. November 1993 [8] belegt werde, mit dem zwei Arten aus dem Verzeichnis der jagdbaren Vogelarten gestrichen worden seien.

5 — Urteil vom 8. Juli 1987 in der Rechtssache 247/85 (Kommission/Belgien, Slg. 1987, 3029).

6 — Urteil vom 17. Januar 1991 in der Rechtssache C-157/89 (Kommission/Italien, Slg. 1991, I-57).

7 — Urteil vom 15. März 1990 in der Rechtssache C-339/87 (Kommission/Niederlande, Slg. 1990, I-851).

8 — *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* Nr. 76 vom 1. April 1994, S. 39.

17. Weiter führt der Jagdverband aus, daß das Gesetz Nr. 157 die Übereinkommen von Paris und Bern ebenso wie die Richtlinie durchführe und daß das Berner Übereinkommen Regelungen enthalte, die sich mit den Gemeinschaftsmaßnahmen überschnitten und manchmal deckten. Das Berner Übereinkommen gestatte die Bejagung — oder untersage sie nicht, was im Ergebnis dasselbe sei — von neun der zwölf Arten, die vom Anhang II der Richtlinie ausgeschlossen seien, aber nach dem Gesetz Nr. 157 bejagt werden dürften; die Gemeinschaft sei dem Übereinkommen mit dem „Beschluß Nr. 82 vom 3. Dezember 1981" [9] beigetreten und habe damit implizit, aber entscheidend Verzeichnisse von jagdbaren wildlebenden Vogelarten übernommen, die von denjenigen in den Anhängen II/1 und II/2 der Richtlinie abwichen. Durch die Umsetzung und Durchführung der beiden supranationalen Dokumente sei der italienische Staat somit seinen gemeinschaftsrechtlichen und völkerrechtlichen Verpflichtungen nahezu vollständig nachgekommen.

18. Folglich betreffe die hier vom vorlegenden Gericht gestellte Frage, ob es unerläßlich sei, das Vorliegen der in Artikel 9 Absatz 2 der Richtlinie genannten Gesichtspunkte, die die Abweichung rechtfertigen, in einer Bestimmung ausdrücklich nachzuweisen, die Vereinbarkeit des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie und nicht die Auslegung der Richtlinie selbst. Eine solche Frage könne nur in den Verfahren nach Artikel 169 EG-Vertrag und nicht im Wege eines Vorabentscheidungsersuchens nach Artikel 177 aufgeworfen werden. Artikel 9 sei jedenfalls so klar, daß das vorlegende Gericht ihn für unmittelbar anwendbar halte, und es könne sich daher keine Auslegungsfrage stellen; das vorlegende Gericht stelle selbst fest, daß die Rechtmäßigkeit des Jagdkalenders einzig und allein von Artikel 18 des Gesetzes Nr. 157 abhänge.

19. Die Kommission, die wegen des Gesetzes Nr. 157 gegen den italienischen Staat das Verfahren nach Artikel 169 EG-Vertrag angestrengt hat, widerspricht den Annahmen, die das vorlegende Gericht in dem Vorlagebeschluß zugrundelegt, in einer Reihe von Punkten: hinsichtlich der Rechtswirkungen einer in nationales Recht umgesetzten Richtlinie [10], hinsichtlich der Befugnis eines nationalen Gerichts, eine mit einer Vorschrift des Gemeinschaftsrechts unvereinbare nationale Rechtsvorschrift unangewendet zu lassen [11], und hinsichtlich der Pflicht der Mitgliedstaaten, auch solche Richtlinienbestimmungen in das nationale Recht umzusetzen, die klar eindeutig und unbedingt sind [12]. Nach Ansicht der Kommission kann der Gerichtshof jedoch die ihm vorgelegte Frage beantworten, ohne die falschen Ausführungen des vorlegenden Gerichts zu berücksichtigen.

20. Zur Vorlagefrage verweist die Kommission auf die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes zu den durch eine Richtlinie

9 — Gemeint ist wohl der Beschluß 82/72/EWG des Rates vom 3. Dezember 1981 über den Abschluß des Übereinkommens zur Erhaltung der europäischen freilebenden Tiere und wildwachsenden Pflanzen und ihrer natürlichen Lebensräume (ABl. 1982, L 38, S. 1).

10 — Unter Hinweis auf die Urteile vom 4. Dezember 1974 in der Rechtssache 41/74 (Van Duyn, Slg. 1974, 1337), vom 28. Oktober 1975 in der Rechtssache 36/75 (Rutili, Slg. 1975, 1219) und vom 22. Juni 1989 in der Rechtssache 103/88 (Fratelli Constanzo, Slg. 1989, 1839).

11 — Unter Hinweis auf das Urteil vom 9. März 1978 in der Rechtssache 106/77 (Simmenthal, Slg. 1978, 629) und die Entscheidung des italienischen Verfassungsgerichtshofs in dem Urteil Nr. 170 aus dem Jahr 1984 (Granital).

12 — Unter Hinweis auf das Urteil vom 6. Mai 1980 in der Rechtssache 102/79 (Kommission/Belgien, Slg. 1980, 1473).

gestellten Anforderungen an die Umsetzung. [13] Nationale Maßnahmen, in denen von dem Recht auf Abweichung Gebrauch gemacht werde, müßten den Nachweis erbringen, daß alle Voraussetzungen der Artikel 9 Absätze 1 und 2 erfüllt seien; bloße Verwaltungspraktiken reichten für eine ordnungsgemäße Umsetzung dieser Bestimmungen nicht aus. Eine weitere, implizite, Voraussetzung, als logische Folge der sich ausdrücklich aus der Rechtsprechung ergebenden Voraussetzungen, bestehe darin, daß jegliche Abweichung befristet sein müsse. Schließlich erlege Artikel 9 den Mitgliedstaaten auf, die Befugnis zur Gewährung von Abweichungen nur dann an nationale Behörden zu übertragen, wenn die Befugnisse dieser Behörden angemessen definiert und alle durch die Richtlinie aufgestellten Sach- und Formerfordernisse ausdrücklich aufgeführt seien.

VI — Prüfung der dem Gerichtshof vorgelegten Frage

i) Zuständigkeit des Gerichtshofes

21. Der Jagdverband bestreitet die von ihm so genannte Zulässigkeit der Vorlage der Frage durch das nationale Gericht an den Gerichtshof im vorliegenden Fall, weil die Frage des italienischen Gerichts nicht die Bedeutung des Artikels 9 der Richtlinie betreffe, sondern die [Un-]Vereinbarkeit der Durchführungsvorschriften mit der Richtlinie, und weil das vorlegende Gericht keine Auslegung des Artikels 9 benötige, um die Streitfragen in dem vor ihm anhängigen Verfahren zu klären. In der Sitzung hat der Jagdverband außerdem beantragt, sich auch auf das Urteil des Gerichtshofes vom 15. Juni 1995, Zabala Erasun u. a. [14], berufen zu dürfen.

22. Die Fragen des Jagdverbands betreffen eher die Zuständigkeit des Gerichtshofes als die Zulässigkeit des Vorabentscheidungsersuchens. Zunächst stellt sich aber die Frage, ob der Jagdverband überhaupt berechtigt ist, die Zuständigkeit des Gerichtshofes oder die Zulässigkeit der Frage des vorlegenden Gerichts zu bestreiten. Nach ständiger Rechtsprechung können „nur die staatlichen Gerichte, nicht die Parteien der vor ihnen anhängigen Streitsachen ... den Gerichtshof nach Artikel 177 anrufen. Damit haben auch nur die staatlichen Gerichte zu bestimmen, welche Fragen dem Gerichtshof vorzulegen sind. Die Parteien können die Fragen weder inhaltlich ändern noch für gegenstandslos erklären lassen". [15] Daher können die Parteien des Ausgangsverfahrens weder die Zuständigkeit des Gerichtshofes, über ein Vorabentscheidungsersuchen zu befinden, noch die Zulässigkeit eines solchen Ersuchens bestreiten. [16]

23. Die Behauptung, das vorlegende Gericht habe den Gerichtshof ersucht, über

13 — Urteil in der Rechtssache 247/85 (angeführt in Fußnote 5, Randnr. 9); vgl. unten, Nr. 27.

14 — Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-422/93 bis C-424/93 (Slg. 1995, I-1567).

15 — Urteil vom 9. Dezember 1965 in der Rechtssache 44/65 (Singer et Fils, Slg. 1965, 1267, 1275).

16 — Urteil vom 19. Januar 1994 in der Rechtssache C-364/92 (SAT Fluggesellschaft, Slg. 1994, I-43, Randnrn. 8 bis 14).

die Vereinbarkeit der einschlägigen nationalen Vorschriften mit der Richtlinie zu befinden, geht jedenfalls fehl. Mit der Frage des vorlegenden Gerichts soll ihrem Wortlaut und Sinn nach der Gerichtshof um Auslegung des Artikels 9 der Richtlinie ersucht werden, und zwar unter Umständen, unter denen „offensichtlich" ein Zusammenhang zwischen der Auslegung des Gemeinschaftsrechts und „den Gegebenheiten oder dem Gegenstand des Ausgangsverfahrens besteht". [17] In der vorliegenden Rechtssache könnte das vorlegende Gericht die Auslegung der Richtlinie für erforderlich halten, um entweder die Bestimmungen des Gesetzes Nr. 157 auszulegen, die sich besonders auf die Richtlinie beziehen, oder um die Vereinbarkeit dieses Gesetzes mit ihr zu beurteilen; jedenfalls muß das vorlegende Gericht das Gesetz Nr. 157 im Lichte der Richtlinie auslegen, deren Durchführung es bezweckt. [18] Der Gerichtshof kann zwar im vorliegenden Verfahren nicht über die Frage der Vereinbarkeit nationaler Rechtsvorschriften mit dem Gemeinschaftsrecht befinden, jedoch kann er dem vorlegenden Gericht „die Auslegungskriterien an die Hand geben, die es ihm ermöglichen, die Rechtsfrage, mit der es befaßt ist, zu lösen". [19]

24. Außerdem ist es nicht Sache des Gerichtshofes, über „die Sachdienlichkeit der vorgelegten Fragen" für die Beilegung des Rechtsstreits vor dem nationalen Gericht zu entscheiden; [20] der Gerichtshof hat entsprechend entschieden, „daß es ... allein Sache der nationalen Gerichte ist, ... unter Berücksichtigung der Besonderheiten der jeweiligen Rechtssache sowohl die Erforderlichkeit einer Vorabentscheidung für den Erlaß ihres Urteils als auch die Erheblichkeit der von ihnen dem Gerichtshof vorgelegten Fragen zu beurteilen.". [21]

25. Der Jagdverband kann sich auch nicht auf das Urteil Zabala Erasun berufen. Es ist zwar richtig, daß der Gerichtshof zur Prüfung seiner eigenen Zuständigkeit die Umstände, unter denen ihm eine Frage vorgelegt wurde, prüfen kann, doch ergibt sich aus der Akte des vorliegenden Verfahrens nichts, was zu dem Schluß führen würde, daß die Rechtssache bei dem vorlegenden Gericht nicht mehr anhängig ist, oder daß für die tatsächliche Entscheidung eines Rechtsstreits eine Antwort des Gerichtshofes nicht erforderlich ist. [22] Folglich ist das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen meines Erachtens zulässig, und der Gerichtshof ist zuständig, darüber zu befinden.

ii) Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aufgrund der Richtlinie

26. Das vorlegende Gericht hat in dieser Rechtssache die Frage der Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Angabe der Gründe aufgeworfen, aus denen die Inanspruchnahme der Abweichungsmöglichkeit nach Artikel 9 der Richtlinie gerechtfertigt ist. Auch wenn es bei der Frage, mit der es zu tun habe, im

17 — Urteil vom 3. März 1994 in den verbundenen Rechtssachen C-332/92, C-333/92 und C-335/92 (Eurico Italia u. a., Slg. 1994, I-711, Randnr. 17).

18 — Urteil vom 10. April 1984 in der Rechtssache 14/83 (Von Colson und Kamann, Slg. 1984, 1891, Randnr. 26).

19 — Vgl. z. B. das Urteil vom 23. November 1989 in der Rechtssache C-150/88 (Parfümerie-Fabrik 4711, Slg. 1989, 3891, Randnr. 12).

20 — Urteil vom 16. März 1977 in der Rechtssache 117/77 (Pierik, Slg. 1978, 825, Randnrn. 6 und 7).

21 — Urteil vom 6. Juli 1995 in der Rechtssache C-62/93 (BPSupergas, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht, Randnr. 10).

22 — Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-422/93 bis C-424/93 (angeführt oben in Fußnote 14, Randnrn. 17, 28 f.).

Kern darum gehe, ob der Jagdkalender der Giunta Regionale der Region Venetien mit der Richtlinie übereinstimme, könne die Gültigkeit des Kalenders nur am Maßstab der Durchführungsmaßnahme, des Gesetzes Nr. 157, gemessen werden; das vorlegende Gericht möchte sich unter diesen Umständen vergewissern, ob das Gesetz Nr. 157 die Richtlinie ordnungsgemäß umsetzt. Um dem vorlegenden Gericht eine sachdienliche Antwort zu geben, ist der Umfang der Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, die nach der Richtlinie in bezug auf die Bejagung wildlebender Vogelarten bestehen, eingehender zu untersuchen; es reicht nicht aus, nur die Begründungspflicht zu behandeln. Im Lichte dieser Auslegungsgesichtspunkte wird das vorlegende Gericht feststellen können, ob und inwieweit Artikel 9 der Richtlinie für die Frage der Gültigkeit des angefochtenen Jagdkalenders maßgeblich ist.

27. Angesichts der Reihe von Argumenten, die im Vorlagebeschluß und von den Parteien vorgetragen worden sind, mag es angebracht sein, die Rechtsprechung des Gerichtshofes zu der allgemeinen Frage der Umsetzung einer Richtlinie in Erinnerung zu rufen. Der Gerichtshof war mit dieser Frage in zahlreichen früheren Fällen im Zusammenhang mit Vertragsverletzungsklagen der Kommission befaßt worden. Die Antwort des Gerichtshofes in der ersten Gruppe dieser Fälle ist ausführlich wiederzugeben:

„Zur Umsetzung der Richtlinie in innerstaatliches Recht ist zu bemerken, daß die Richtlinie nicht notwendigerweise eine förmliche und wörtliche Übernahme ihrer 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 Richtlinie hinreichend klar und bestimmt gewährleistet (vgl. Urteil vom 23. Mai 1985 in der Rechtssache 29/84, Kommission/Bundesrepublik Deutschland, Slg. 1985, 1661, 1667). 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." [23]

28. Der Gerichtshof hat festgestellt, daß „die nationalen Rechtsvorschriften gewährleisten müssen, daß die nicht in Anhang II aufgeführten Vogelarten nicht bejagt werden dürfen", und daß nationale Rechtsvorschriften, die nicht ausschließen, daß andere als die in Anhang II der Richtlinie aufgeführten Arten bejagt werden dürfen, zu „einer unklaren Rechtslage" führen, was mit den Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aufgrund der Richtlinie unvereinbar ist. [24] Aus der allgemeinen Schutzregelung der Richtlinie ergibt sich, daß in den nationalen Rechtsvorschriften das Verzeichnis der in Anhang II aufgeführten Vogelarten, die bejagt werden dürfen, nicht erweitert werden darf. [25]

29. Diese Rechtsprechung und der Wortlaut von Artikel 9 bestätigen den Ausnahmecharakter der durch diese Bestimmung vorgesehenen Möglichkeit, vom Verbot des Tötens

23 — Urteil vom 8. Juli 1987 in der Rechtssache 262/85 (Kommission/Italien, Slg. 1987, 3073, Randnr. 9); siehe auch Urteil in der Rechtssache 247/85 (angeführt in Fußnote 5, Randnr. 9).

24 — Urteil in der Rechtssache 247/85 (angeführt in Fußnote 5, Randnrn. 14 und 16).

25 — Urteil in der Rechtssache 262/85 (angeführt in Fußnote 23, Randnr. 12).

geschützter Vögel nach Artikel 5 und von den Jagdbeschränkungen nach Artikel 7 abzuweichen. Artikel 7 gestattet als ständige Ausnahme die Bejagung der aufgeführten Arten, jedoch abhängig von Voraussetzungen, im wesentlichen der Erhaltung der Bestände und deren Schutzes während Jahreszeiten, in denen eine besondere Anfälligkeit besteht. Die Bejagung anderer wildlebender Vogelarten kann nach der gefestigten Rechtsprechung des Gerichtshofes gemäß Artikel 9 nur gerechtfertigt sein, wenn die drei folgenden Bedingungen erfüllt sind:

— „Erstens muß der Mitgliedstaat die Abweichung auf den Fall beschränken, daß es keine andere zufriedenstellende Lösung gibt."

— „Zweitens muß die Abweichung mindestens auf einem der in Artikel 9 Absatz 1 Buchstaben a, b und c abschließend aufgeführten Gründe beruhen."

— „Drittens muß die Abweichung den in Absatz 2 dieses Artikels genannten genauen formalen Kriterien entsprechen, die den Zweck haben, die Abweichungen auf das unbedingt Notwendige zu beschränken und ihre Überwachung durch die Kommission zu ermöglichen. ... [Die Abweichungsregelung] sieht nur eine konkrete und gezielte Anwendung vor, um bestimmten Erfordernissen und besonderen Situationen Rechnung zu tragen." [26]

30. Die durch Artikel 9 aufgestellten Gruppen von Voraussetzungen sind offensichtlich kumulativ und, da dieser Artikel selbst eine Ausnahme von den in Artikeln 5 bis 8 enthaltenen Verboten ist, eng auszulegen. Gibt es eine andere zufriedenstellende Lösung für die Probleme der Sicherheit der Luftfahrt oder des Schutzes von Kulturen, die sonst die Heranziehung von Artikel 9 rechtfertigen würden, so ist eine Abweichung nach dieser Vorschrift ausgeschlossen; auch die Jagd aus Liebhaberei ist ausgeschlossen, da diese nicht zu den Gründen zählt, aus denen ein Mitgliedstaat von diesen Verboten abweichen darf. Außerdem ergibt sich aus der in der vorstehenden Nummer wiedergegebenen Beurteilung dieses Artikels durch den Gerichtshof, daß Artikel 9 Absätze 1 und 2 zusammen zu lesen sind; die durch Absatz 2 aufgestellten Formerfordernisse sollen eine strenge Kontrolle der Einhaltung der in Absatz 1 aufgestellten Voraussetzungen ermöglichen. Aus dieser Rechtsprechung geht eindeutig hervor, daß, wenn der Gerichtshof auch die Möglichkeit der Rechtfertigung einer nationalen Rechtsvorschrift gemäß Artikel 9 prüft, die Mitgliedstaaten in einem Vertragsverletzungsverfahren nachweisen müssen, daß die Voraussetzungen für eine solche Abweichung erfüllt sind. [27]

31. Die Anforderungen der Richtlinie an die Umsetzung von Artikel 9 sind in einer Reihe späterer Urteile verdeutlicht worden; die

26 — Urteil in der Rechtssache 262/85 (angeführt in Fußnote 23, Randnr. 7).

27 — Siehe z. B. Urteil in der Rechtssache 247/85 (Kommission/Belgien, angeführt in Fußnote 5, Randnr. 34); Urteil in der Rechtssache 262/85 (Kommission/Italien, angeführt in Fußnote 23, Randnr. 14).

Mitgliedstaaten versuchten allgemein, weitgehend ohne Erfolg, diesen Artikel als Rechtfertigung für nationale Rechtsvorschriften heranzuziehen, die auf den ersten Blick gegen die Richtlinie verstießen. In der Rechtssache Kommission/Deutschland ging es um nationale Vorschriften, die u. a. das Töten oder Fangen geschützter Vögel und die Zerstörung ihrer Nester und Eier von dem Verbot befreiten, sofern diese Handlungen „bei der ordnungsgemäßen land-, forst- oder fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung oder bei der Verwertung der dabei gewonnenen Erzeugnisse" vorgenommen wurden; der Gerichtshof befand, daß diese Abweichungen nicht „den Anforderungen des Artikels 9 der Richtlinie [entsprechen], da ... [diese] Tätigkeiten keinem der in Artikel 9 der Richtlinie aufgezählten Gründe zugeordnet werden können". [28] Entsprechend befand der Gerichtshof in der Rechtssache Kommission/Niederlande, daß nationale Vorschriften, wonach Eigentümern oder Nutzungsberechtigten von Grundstücken das Töten oder Fangen von Vögeln genehmigt werden kann, die Schäden oder Belästigungen verursachen oder zu verursachen drohen, mit Artikel 9 Absatz 1 der Richtlinie unvereinbar sind, da „der Wortlaut ... [der nationalen Vorschrift] die Erteilung der Genehmigung nicht, wie in Artikel 9 Absatz 1 der Richtlinie vorgesehen, davon abhängig macht, daß es keine andere zufriedenstellende Lösung gibt". [29] In der Rechtssache Kommission/Frankreich erklärte der Gerichtshof nationale Rechtsvorschriften, die die Nester und Eier von Vögeln bestimmter wildlebender Arten nicht schützten, für mit der Richtlinie unvereinbar; da die fraglichen französischen Rechtsvorschriften weder die Rechtfertigungsgründe für eine Abweichung nannten noch den Kriterien und Bedingungen des Artikels 9 Absatz 2 genügten, verstießen sie gegen Artikel 5 der Richtlinie. [30] Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes verlangt eine ordnungsgemäße Umsetzung der Richtlinie, daß sowohl die darin ausgesprochenen Verbote als auch die Kriterien, aufgrund deren die Mitgliedstaaten von diesen Verboten abweichen dürfen, in eindeutigen innerstaatlichen Bestimmungen enthalten sein müssen. [31]

32. Selbstverständlich hindern die Umsetzungsanforderungen einen Mitgliedstaat nicht daran, Durchführungsbefugnisse auf regionale oder Provinzbehörden zu übertragen. Nach ständiger Rechtsprechung „steht es jedem Mitgliedstaat frei, die Kompetenzen innerstaatlich so zu verteilen, wie er es für zweckmäßig hält, und eine Richtlinie mittels Maßnahmen durchzuführen, die von regionalen oder örtlichen Behörden getroffen werden. Diese Kompetenzverteilung entbindet ihn jedoch nicht von der Verpflichtung, sicherzustellen, daß die Richtlinienbestimmungen uneingeschränkt und genau in innerstaatliches Recht umgesetzt werden". [32] Wie der Gerichtshof in einer vor kurzem ergangenen Entscheidung festgestellt hat, „ist es unerläßlich, daß das fragliche nationale Recht tatsächlich die vollständige Anwendung der Richtlinie durch die nationalen Behörden gewährleistet, daß die sich aus diesem Recht ergebende Rechtslage hinreichend bestimmt und klar ist und daß die Begünstigten in die Lage versetzt werden, von allen ihren Rechten Kenntnis zu erlangen und diese

28 — Urteil vom 17. September 1987 in der Rechtssache 412/85 (Kommission/Deutschland, Slg. 1987, 3503, Randnr. 19).

29 — Urteil vom 13. Oktober 1987 in der Rechtssache C-236/85 (Kommission/Niederlande, Slg. 1987, 3989, Randnr. 13).

30 — Urteil vom 27. April 1988 in der Rechtssache 252/85 (Kommission/Frankreich, Slg. 1988, 2243, Randnr. 11).

31 — Urteile in der Rechtssache 252/85 (angeführt in Fußnote 30, Randnr. 19) und in der Rechtssache C-339/87 (angeführt in Fußnote 7, Randnr. 28).

32 — Urteil vom 14. Januar 1988 in den verbundenen Rechtssachen 227/85 bis 230/85 (Kommission/Belgien, Slg. 1988, 1, Randnr. 9).

gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten geltend zu machen". [33]

33. Im Fall des Gesetzes Nr. 157 scheinen die Regionen und autonomen Provinzen zwar der Form nach gemäß Artikel 1 Absätze 3 und 5 zur Beachtung der Richtlinie verpflichtet zu sein, doch könnte der Wortlaut des Artikels 18 Absatz 1 dieses Gesetzes diese Behörden zu der Meinung veranlaßt haben, der italienische Staat habe für diese Arten und die genannten Zeiten bereits bestimmt, daß die Voraussetzungen des Artikels 9 erfüllt seien. Die bloße Ergänzung des Verzeichnisses der nach Artikel 7 und Anhang II der Richtlinie jagdbaren Arten um eine Reihe geschützter Arten ohne ausdrückliche Begründung steht nämlich der Behauptung entgegen, daß das Gesetz Nr. 157 überhaupt als Abweichung anzusehen sei. Wie oben ausgeführt ist die Jagd für sich allein kein Grund für eine Abweichung. Zu sagen, daß dies zu einer mit den Umsetzungsanforderungen der Richtlinie unvereinbaren „unklaren Rechtslage" führe, wäre wirklich untertrieben.

34. Im Urteil Kommission/Italien [34] hat der Gerichtshof geprüft, ob nationale Vorschriften, die die Durchführung der Richtlinie regionalen Behörden übertragen, mit der Richtlinie vereinbar sind. Das italienische Gesetz Nr. 968 aus dem Jahr 1977 verlieh den Regionen die Befugnis, den Fang und die Veräußerung von Wildvögeln zur Benutzung als lebende Lockvögel oder für Liebhaberzwecke zu genehmigen. Der Gerichtshof wies darauf hin, daß sich die Rüge der Kommission „weder gegen die Zuständigkeit der Regionen für das Jagdwesen noch gegen die von ihnen erlassenen Rechts- und Verwaltungsvorschriften wendet". [35] Die italienische Regierung konnte sich jedoch zur Rechtfertigung des offensichtlichen Verstoßes gegen die Verbote des Artikels 5 nicht auf Artikel 9 berufen; der Umstand, daß die fragliche nationale Rechtsvorschrift weder die in Artikel 9 Absatz 2 der Richtlinie enthaltenen Kriterien und Voraussetzungen aufstellte noch die Regionen verpflichtete, diesen Kriterien und Voraussetzungen Rechnung zu tragen, „bringt ein Element der Rechtsunsicherheit bezüglich der Verpflichtungen mit sich, die die Regionen bei ihren Regelungen zu beachten haben. Somit ist nicht gewährleistet, daß der Fang bestimmter Vogelarten auf ein striktes Minimum begrenzt wird, ... und daß die Fangmittel, -einrichtungen oder -methoden nicht massiv und nicht selektiv oder geeignet sind, örtlich das Verschwinden einer Vogelart herbeizuführen. Daraus folgt, daß die wesentlichen Aspekte des Artikels 9 der Richtlinie nicht vollständig, klar und unzweideutig in das italienische Recht umgesetzt worden sind". [36] In weiteren Verfahren, die dasselbe nationale Gesetz betrafen, befand der Gerichtshof, daß „es mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit unvereinbar [wäre], wenn sich ein Mitgliedstaat zur Rechtfertigung einer staatlichen Regelung, die die in einer Richtlinie ausgesprochenen Verbote mißachtet, auf die Rechtsetzungsbefugnis der Regionalbehör-

33 — Urteil vom 23. März 1995 in der Rechtssache C-363/93 (Kommission/Griechenland, Slg. 1995, I-499, Randnr. 9).

34 — Rechtssache 262/85 (angeführt in Fußnote 23).

35 — A. a. O., Randnr. 33.

36 — A. a. O., Randnr. 39.

den berufen könnte". [37] Die Argumentation in dieser Rechtssache, die ebenfalls Abweichungen in bezug auf die Jagd betrifft, ist, angewendet auf den vorliegenden Fall, meines Erachtens zwingend.

35. Welche Wirkungen der Runderlaß des Ministers vom 29. Januar 1993, der von den Regionen und autonomen Provinzen verlangt, Abweichungen nur im Einklang mit der Richtlinie zu gewähren, im italienischen Recht hat, ist eine Frage, über die der Gerichtshof im vorliegenden Verfahren nicht zu befinden hat. Jedoch gehört es zur ordnungsgemäßen Umsetzung der Voraussetzungen und Kriterien des Artikels 9, vorzusehen, daß eine Abweichung nur zulässig ist, „sofern es keine andere zufriedenstellende Lösung gibt"; dies ist eine wesentliche Voraussetzung, von der in dem Runderlaß keine Rede ist. Überdies steht fest, daß eine Verwaltungspraxis eines Mitgliedstaats, die als solche mit der Richtlinie im Einklang steht, nicht ausreicht, um der Richtlinie ordnungsgemäß nachzukommen; [38] dagegen akzeptiert der Gerichtshof, daß nationale Rechtsvorschriften durch andere Maßnahmen ersetzt werden, sofern diese „allgemeine Geltung [haben] und ... Rechte und Pflichten der einzelnen begründen [können]", und die zum Erlaß dieser Maßnahmen ermächtigte Behörde die Bestimmungen der Richtlinie beachtet. [39]

36. Meines Erachtens ergibt sich aus dem Aufbau der Richtlinie, daß ein Mitgliedstaat, der durch eine nationale Rechtsvorschrift eine Abweichung vornimmt und den Erlaß von Durchführungsmaßnahmen regionalen oder Provinzbehörden überläßt, keine außerordentliche Abweichung einführen und die Jagd nach Artikel 9 erlauben darf, als gehörte diese Abweichung zu den Bestimmungen, die nach Artikel 7 der Richtlinie die Jagd erlauben. Wie oben erwähnt, stellt Artikel 7 keine Voraussetzungen auf und gestattet die Bejagung der aufgelisteten Arten unter Einhaltung bestimmter Mindestbedingungen, die die Erhaltung des Bestands der jeweiligen Art gewährleisten. Der Umfang der im Rahmen einer Abweichung nach Artikel 9 zulässigen Bejagung hängt von den Gründen für die Abweichung ab; z. B. halte ich es für sehr wahrscheinlich, daß die Jagd im Interesse der Sicherheit der Luftfahrt eher geographisch eingeschränkt wäre als etwa die Jagd zur Abwendung von Schäden an Kulturen und Viehbeständen. Nationale Abweichungen gemäß Artikel 9 müssen auf die eindeutigen Erfordernisse des Falles beschränkt sein, der ihre Einführung rechtfertigt.

37. Daraus folgt meines Erachtens, daß Artikel 9 der Richtlinie nicht zur Rechtfertigung nationaler Vorschriften herangezogen werden kann, die die Bejagung bestimmter, nicht in den einschlägigen Anhängen der Richtlinie aufgeführter Vogelarten erlauben, sofern sie nicht eindeutige objektive Kriterien enthalten, anhand deren festgestellt werden kann,

37 — Urteil in der Rechtssache C-157/89 (angeführt in Fußnote 6, Randnr. 17); die englische Fassung des Berichts verwendet den Begriff „legal safety" für „certezza del diritto" in der italienischen Originalfassung, was gewöhnlich mit „legal certainty" übersetzt wird.

38 — Urteil in der Rechtssache 236/85 (angeführt in Fußnote 29, Randnr. 13).

39 — Urteil in der Rechtssache C-339/87 (angeführt in Fußnote 7, Randnrn. 7 und 8).

daß die Voraussetzungen für die Abweichung von Artikel 9 erfüllt worden sind, und die jedenfalls die Bejagung nicht auf das beschränken, was unbedingt erforderlich ist, „um bestimmten Erfordernissen und besonderen Situationen Rechnung zu tragen", oder die die Pflichten der regionalen Behörden zur Beachtung dieser Voraussetzungen nicht hinreichend klar herausstellen.

38. Der Jagdverband hat sich auf das Berner Übereinkommen vom 3. Dezember 1981 zur Erhaltung der europäischen freilebenden Tiere und wildwachsenden Pflanzen und ihrer natürlichen Lebensräume, dem der Rat durch den Beschluß 82/72 [40] für die Gemeinschaft zustimmte, und insbesondere auf den Umstand berufen, daß bestimmte Vogelarten, deren Bejagung nach der Richtlinie verboten sei, von dem Übereinkommen nicht geschützt würden. Erstens entbindet der Umstand, daß das Übereinkommen für bestimmte bedrohte Arten nicht gilt, die Mitgliedstaaten nicht von ihren Verpflichtungen aus der Richtlinie; das Nichtverbieten der Bejagung dieser Arten ist nicht gleichbedeutend mit einer Erlaubnis, die Bejagung zu gestatten. Außerdem enthält der Beschluß 82/72 des Rates keinen Hinweis darauf, daß der Abschluß des Übereinkommens durch die Gemeinschaft die Pflichten der Mitgliedstaaten aufgrund der Richtlinie, die in den Begründungserwägungen des Beschlusses genannt ist, in irgendeiner Weise geändert hätte. Schließlich gestattet Artikel 12 des Übereinkommens, wie die Kommission ausgeführt hat, den Vertragsparteien, strengere als die vorgesehenen Maßnahmen zu treffen; die Richtlinie ist als eine solche Maßnahme anzusehen.

39. In der mündlichen Verhandlung hat der Jagdverband geltend gemacht, daß die italienische Regierung die Kommission am 12. August 1992 über die Abweichungen unterrichtet habe, die sie gemäß Artikel 9 vorzunehmen beabsichtigte; die Unterrichtung über eine Abweichung führt jedoch nicht zu deren Übereinstimmung mit den materiellen Bestimmungen des Artikels 9 Absätze 1 und 2. Der Kommission zufolge hat Italien jedenfalls Artikel 18 des Gesetzes Nr. 157 in seinem Bericht vom Oktober 1993 über die Durchführung der Richtlinie nicht als Abweichung nach Artikel 9 aufgeführt. [41] Außerdem trägt der Jagdverband unter Berufung auf den Runderlaß des Ministers vom 23. Januar 1993 und das von der Region Venetien am 9. Dezember 1993 verabschiedete Gesetz Nr. 50 vor, die einschlägigen italienischen Vorschriften hätten die Kriterien festgelegt, auf deren Grundlage die Mitgliedstaaten von den durch die Richtlinie aufgestellten Verboten abweichen dürften. Dies steht nicht nur im Widerspruch zu seiner Behauptung, das Gesetz Nr. 157 allein stelle die Abweichung dar, sondern es ist auch schwer nachvollziehbar, wie eine dieser Maßnahmen für die Gültigkeit eines am 21. Juli 1992 erlassenen Beschlusses von Bedeutung sein könnte.

40 — Angeführt in Fußnote 9.

41 — Zu neun der zwölf Arten des Artikels 18 Absatz 1 fanden jedoch Unterrichtungen statt (Zweiter Bericht über die Anwendung der Richtlinie 79/409/EG über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, KOM(93) 572 endg. vom 24. November 1993, Seite 88).

iii) Verpflichtungen des vorlegenden Gerichts

40. Sieht sich ein nationales Gericht einem offensichtlichen Widerspruch zwischen einer nationalen Rechtsvorschrift oder einer Verwaltungshandlung aufgrund einer nationalen Rechtsvorschrift zur Durchführung einer Richtlinie der Gemeinschaft und dem Wortlaut der Richtlinie gegenüber, so ist es durch das Vorliegen von nationalen Durchführungsvorschriften nicht daran gehindert, die Vorschriften der Richtlinie heranzuziehen, wie dies das vorlegende Gericht zu meinen scheint. Kann das nationale Gericht nicht feststellen, ob eine solche nationale Rechtsvorschrift oder Verwaltungshandlung mit der Richtlinie materiell übereinstimmt, so hat es außerdem die Übereinstimmung dieser Vorschrift oder Handlung mit dem Wortlaut der Richtlinie selbst nachzuprüfen. Das Gericht hat nämlich nach den Artikeln 5 und 189 EG-Vertrag, „alle geeigneten Maßnahmen allgemeiner oder besonderer Art zur Erfüllung" der Verpflichtung des Mitgliedstaats zu treffen, das in einer bestimmten Richtlinie vorgesehene Ziel zu erreichen; „[daraus] folgt, daß das nationale Gericht bei der Anwendung des nationalen Rechts, insbesondere auch der Vorschriften eines speziell zur Durchführung der Richtlinie ... erlassenen Gesetzes, dieses nationale Recht im Lichte des Wortlauts und des Zwecks der Richtlinie auszulegen hat". [42] Dies gilt sogar dann, wenn die Richtlinie dem Mitgliedstaat die Möglichkeit gibt, von ihren Bestimmungen abzuweichen; unter diesen Umständen „obliegt es den staatlichen Gerichten, vor denen auf die Richtlinie Bezug genommen wird, festzustellen, ob die umstrittene nationale Maßnahme den Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten überschreitet und somit nicht als rechtmäßige Ausnahme oder Abweichung ... gelten kann". [43]

41. Daß es eine italienische Rechtsvorschrift gebe, wie das vorlegende Gericht ausführt, die es daran hindere, die Vereinbarkeit des Gesetzes Nr. 157 mit der Richtlinie im vorliegenden Verfahren zu prüfen, wurde von der Kommission bezweifelt. Wie dem auch sei, nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes steht längst fest, daß „jede Bestimmung einer nationalen Rechtsordnung oder jede Gesetzgebungs-, Verwaltungs- oder Gerichtspraxis mit den in der Natur des Gemeinschaftsrechts liegenden Erfordernissen unvereinbar wäre, die dadurch zu einer Abschwächung der Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts führen würde, daß dem für die Anwendung dieses Rechts zuständigen Gericht die Befugnis abgesprochen wird, ... bereits zum Zeitpunkt dieser Anwendung alles Erforderliche zu tun, um diejenigen innerstaatlichen Rechtsvorschriften auszuschalten, die unter Umständen ein ... Hindernis für die volle Wirksamkeit der Gemeinschaftsnormen bilden". [44] Folglich ist das vorlegende Gericht meines Erachtens entsprechend den vertraglichen Pflichten des italienischen Staates nicht nur berechtigt, sondern sogar verpflichtet, die Übereinstimmung des durch den Erlaß Nr. 4209 der Giunta Regionale der Region Venetien aufgestellten Jagdkalenders mit den restriktiven Voraussetzungen des Artikels 9 der Richtlinie zu prüfen, indem es entweder die einschlägige Vorschrift des Gesetzes Nr. 157 richtlinienkonform auslegt, oder indem es Vorschriften dieses Gesetzes, die der Richtlinie widersprechen, unangewendet läßt.

42 — Urteil in der Rechtssache 14/83 (angeführt in Fußnote 18).

43 — Urteil vom 1. Februar 1977 in der Rechtssache 51/76 (Nederlandse Ondernemingen, Slg. 1977, 113, Randnr. 29).

44 — Urteil vom 19. Juni 1990 in der Rechtssache C-213/89 (Factortame u. a., Slg. 1990, I-2433, Randnr. 20).

VI — Ergebnis

42. Nach alledem ist die Frage des Tribunale amministrativo regionale Venetien, Zweite Kammer, meines Erachtens wie folgt zu beantworten:

1. Artikel 9 der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten kann nicht zur Rechtfertigung von Vorschriften eines nationalen Gesetzes herangezogen werden, die die Befugnis zur Gestattung der Bejagung von Vogelarten, die nicht in den maßgeblichen Anhängen der Richtlinie aufgeführt sind, auf regionale oder Provinzbehörden übertragen, sofern diese Vorschriften nicht eindeutige objektive Kriterien enthalten, anhand deren festgestellt werden kann, daß die Voraussetzungen für die Abweichung von Artikel 9 erfüllt worden sind, oder die die Bejagung nicht auf das beschränken, was unbedingt erforderlich ist, um bestimmten Erfordernissen und besonderen Situationen Rechnung zu tragen, oder die die Pflichten der regionalen Behörden zur Beachtung dieser Voraussetzungen nicht hinreichend klar herausstellen.

2. Kann das nationale Gericht nicht feststellen, ob eine Verwaltungshandlung, durch die ein Jagdkalender für wildlebende Vogelarten aufgestellt wird, mit nationalen Rechtsvorschriften zur Durchführung der Richtlinie übereinstimmt, so hat es die materielle Übereinstimmung dieser Verwaltungshandlung mit dem Wortlaut der Richtlinie selbst nachzuprüfen.