Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Erste Kammer)

19. September 2024*

„Vertragsverletzung eines Mitgliedstaats – Richtlinie 2009/147/EG – Erhaltung der wildlebenden Vogelarten – Art. 5, Art. 8 Abs. 1 und Art. 9 Abs. 1 – Abweichende Regelung, die den Lebendfang von sieben Wildfinkenarten zulässt – Abweichungsbefugnis der Mitgliedstaaten zu Forschungszwecken – Voraussetzungen“

In der Rechtssache C-23/23

betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 258 AEUV, eingereicht am 20. Januar 2023,

Europäische Kommission, vertreten durch C. Hermes und R. Lindenthal als Bevollmächtigte,

Klägerin,

gegen

Republik Malta, vertreten durch A. Buhagiar als Bevollmächtigte im Beistand von D. Sarmiento Ramírez-Escudero, Abogado,

Beklagte,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Erste Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten A. Arabadjiev, des Vizepräsidenten des Gerichtshofs L. Bay Larsen (Berichterstatter), der Richter T. von Danwitz und A. Kumin sowie der Richterin I. Ziemele,

Generalanwältin: T. Ćapeta,

Kanzler: L. Carrasco Marco, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 7. März 2024,

nach Anhörung der Schlussanträge der Generalanwältin in der Sitzung vom 30. Mai 2024

folgendes

* Verfahrenssprache: Englisch.

Urteil

1 Mit ihrer Klage beantragt die Europäische Kommission, festzustellen, dass die Republik Malta dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 5 und Art. 8 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. 2010, L 20, S. 7) verstoßen hat, dass sie eine abweichende Regelung erlassen hat, die den Lebendfang von sieben Wildfinkenarten, nämlich Buchfink *(Fringilla coelebs)*, Bluthänfling *(Carduelis cannabina)*, Stieglitz *(Carduelis carduelis)*, Grünfink *(Carduelis chloris)*, Kernbeißer *(Coccothraustes coccothraustes)*, Girlitz *(Serinus serinus)* und Erlenzeisig *(Carduelis spinus)* (im Folgenden: die sieben betroffenen Finkenarten), zulässt.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

2 Art. 2 der Richtlinie 2009/147 bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, 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."

3 In Art. 5 Buchst. a und e dieser Richtlinie heißt es:

„Unbeschadet der Artikel 7 und 9 erlassen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zur Schaffung einer allgemeinen Regelung zum Schutz aller unter Artikel 1 fallenden Vogelarten, insbesondere das Verbot

a) des absichtlichen Tötens oder Fangens, ungeachtet der angewandten Methode;

…

e) des Haltens von Vögeln der Arten, die nicht bejagt oder gefangen werden dürfen."

4 Nach Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie untersagen die Mitgliedstaaten „[w]as die Jagd, den Fang oder die Tötung von Vögeln im Rahmen dieser Richtlinie betrifft, … sämtliche Mittel, Einrichtungen oder Methoden, mit denen Vögel in Mengen oder wahllos gefangen oder getötet werden oder die gebietsweise das Verschwinden einer Vogelart nach sich ziehen können, insbesondere die in Anhang IV Buchstabe a aufgeführten Mittel, Einrichtungen und Methoden."

5 In Anhang IV Buchst. a vierter Spiegelstrich der Richtlinie 2009/147 werden die folgenden Mittel aufgeführt:

„– Netze, Fangfallen, vergiftete oder betäubende Köder".

6 Art. 9 Abs. 1 und 2 dieser Richtlinie sieht vor:

„(1) Die Mitgliedstaaten können, sofern es keine andere zufriedenstellende Lösung gibt, aus den nachstehenden Gründen von den Artikeln 5 bis 8 abweichen:

…

b) zu Forschungs- und Unterrichtszwecken, 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 andere vernünftige Nutzung bestimmter Vogelarten in geringen Mengen zu ermöglichen.

(2) In den in Absatz 1 genannten Abweichungen ist anzugeben,

a) für welche Vogelarten die Abweichungen gelten;

b) die zugelassenen Fang- oder Tötungsmittel, -einrichtungen und -methoden;

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

d) 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;

e) welche Kontrollen vorzunehmen sind.“

Maltesisches Recht

Verordnung über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten

7 Die Legal Notice 79 – Conservation of Wild Birds Regulations (Gesetzliche Mitteilung 79 – Verordnung über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten) vom 29. März 2006 (im Folgenden: Verordnung über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten) stellt den grundlegenden Rechtsakt zur Umsetzung der Richtlinie 2009/147 in maltesisches Recht dar.

8 Im Einzelnen setzt Regulation 9 der Verordnung über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten den wesentlichen Inhalt von Art. 9 der Richtlinie 2009/147 um und legt die Voraussetzungen fest, die zur Prüfung von Abweichungen dienen. In Regulation 9 ist ein Entscheidungsverfahren geregelt, das eine zwingende Prüfung seitens des maltesischen ornithologischen Ausschusses (im Folgenden: ornithologischer Ausschuss) einschließt.

9 Gemäß Regulation 10 der Verordnung über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten besteht die Rolle des ornithologischen Ausschusses u. a. darin, dem Minister für Umwelt (im Folgenden: Minister) Empfehlungen in Bezug auf die Genehmigung von Abweichungen von den Regulations 4 bis 7, 18 und 21 zu geben und in regelmäßigen Abständen zu überprüfen, ob die Voraussetzungen für die Erteilung einer solchen Genehmigung oder solcher Genehmigungen weiterhin erfüllt sind. Außerdem ist in Regulation 10 die Befugnis des Ministers, nach Prüfung

der Empfehlungen des ornithologischen Ausschusses über die Genehmigung von Abweichungen zu entscheiden, und die ihm obliegende Pflicht geregelt, bei einer erheblichen Diskrepanz zwischen den Empfehlungen des ornithologischen Ausschusses und seiner Entscheidung diese schriftlich zu begründen.

10 In Regulation 27 der Verordnung über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten ist geregelt, welche Verfahren bei Verstößen gegen die Verordnung anzuwenden sind und welche Strafen bei Verstößen im Rahmen von Abweichungen drohen.

Regelung einer Abweichung zu Forschungszwecken aus dem Jahr 2020

– *Rahmenverordnung von 2020*

11 Die Legal Notice 399 – Conservation of Wild Birds (Framework for Allowing a Research Derogation to determine Malta's Reference Population of Seven Finch Species) Regulations, 2020 (Gesetzliche Mitteilung 399 – Verordnung über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten [Rahmen für die Zulassung einer Abweichung zu Forschungszwecken zur Bestimmung des Referenzbestands an sieben Finkenarten in Malta] von 2020) vom 19. Oktober 2020 (im Folgenden: Rahmenverordnung von 2020) sieht eine Abweichung für den Fang von Exemplaren der sieben betroffenen Finkenarten zu Forschungszwecken vor.

12 Regulation 1(2) der Rahmenverordnung von 2020 lautet:

„Zweck der vorliegenden Verordnung ist es, einen Rahmen festzulegen, innerhalb dessen eine Abweichung zu Forschungszwecken zugelassen wird, damit der Referenzbestand der sieben [betroffenen] Finkenarten in Malta … gemäß Art. 9 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie [2009/147] … bestimmt werden kann. Die Verordnung zielt speziell darauf ab, ausreichende wissenschaftliche Erkenntnisse zu gewinnen, damit Malta eine abweichende Regelung im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Buchst. c der [Richtlinie 2009/147] einführen kann, die dem Kriterium der ‚geringen Mengen' in der Auslegung durch den Gerichtshof im Urteil [vom 21. Juni 2018, Kommission/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477),] gerecht wird."

13 Nach Regulation 3 der Rahmenverordnung von 2020 dürfen Vögel dieser sieben Arten nur mit Schlagnetzen, sogenannten „clap-nets", mit einer Maschenweite von mindestens 18 mm x 18 mm gefangen werden, um kontrolliert und/oder beringt und/oder mit einem Satellitensender versehen werden zu können. Die Ringerfassungsformulare sind an die dem Ministerium für Umwelt, nachhaltige Entwicklung und Klimawandel unterstehende Maltese Wild Birds Regulation Unit (Maltesische Abteilung für die Regulierung wildlebender Vögel, im Folgenden: WBRU) zurückzusenden.

14 Regulation 4 der Rahmenverordnung von 2020 sieht vor, dass der Minister im Herbst einen Forschungszeitraum von höchstens 64 Tagen beschließen und feststellen kann, dass es keine „andere zufriedenstellende Lösung" im Sinne von Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 2009/147 gibt.

15 Nach Regulation 5 der Rahmenverordnung von 2020 ist der Fang von Exemplaren der sieben betroffenen Finkenarten nur Personen gestattet, die über eine entsprechende Lizenz verfügen. Diese Lizenz kann nur Personen erteilt werden, die u. a. Lagepläne vorlegen, auf denen die zugelassenen Schlagnetze verzeichnet sind, und an einem Pflichtkurs über die Forschungsziele teilgenommen und eine entsprechende Prüfung bestanden haben.

– *Erklärung von 2020*

16 In Regulation 1(2) der Legal Notice 400 – Conservation of Wild Birds (Declaration on a Derogation allowing a Research Period to determine Malta's Reference Population of Seven Finch Species) Regulations, 2020 (Gesetzliche Mitteilung 400 – Verordnung über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten [Erklärung zu einer Abweichung, die einen Forschungszeitraum zur Bestimmung des Referenzbestands an sieben Finkenarten in Malta zulässt] von 2020) vom 19. Oktober 2020 (im Folgenden: Erklärung von 2020) heißt es:

„… da im Hoheitsgebiet der Republik Malta

a) [die sieben betroffenen Finkenarten] nicht ansässige Zugvögel sind und

b) bisher sehr wenige Daten über die Ringerfassung bei den [sieben betroffenen Finkenarten] gesammelt wurden, um aussagekräftige Angaben zu den Herkunftsregionen der wichtigsten Vogelkontingente (Referenzbestand) zu gewinnen …,

stellt der Minister hiermit fest, dass es keine andere zufriedenstellende Lösung für die Durchführung einer umfassenden Forschungsstudie gibt, die von lizenzierten Personen unter Verwendung von registrierten Schlagnetzen als selektivste Methode für den Fang von Exemplaren der betroffenen Arten durchgeführt wird, um Daten über die Ringerfassung aufzuzeichnen (Kontrolle), die Vögel mit wissenschaftlichen Ringen zu versehen und sie anschließend unverzüglich wieder in die freie Natur zu lassen, soweit dies unbedingt erforderlich ist, um Daten zur Bestimmung des Referenzbestands der betroffenen Arten in Malta gemäß den Bestimmungen der [Richtlinie 2009/147] und der [Rahmenverordnung von 2020] zu gewinnen."

17 Regulation 4 dieser Erklärung sieht vor:

„… der Forschungszeitraum für die [sieben betroffenen Finkenarten] für das Jahr 2020 [beträgt] zweiundsechzig (62) Tage vom 20. Oktober 2020 bis zum 20. Dezember 2020, beide Daten eingeschlossen …"

Regelung einer Abweichung zu Forschungszwecken aus dem Jahr 2021

– *Rahmenverordnung von 2021*

18 Mit der Legal Notice 387 – Conservation of Wild Birds (Framework for Allowing a Research Derogation to determine Malta's Reference Population of Seven Finch Species) (Repeal) Regulations, 2021 (Gesetzliche Mitteilung 387 – Verordnung über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten [Rahmen für die Zulassung einer Abweichung zu Forschungszwecken zur Bestimmung des Referenzbestands an sieben Finkenarten in Malta] [Aufhebung] von 2021) vom 14. Oktober 2021 wurde die Rahmenverordnung von 2020 aufgehoben.

19 Die Legal Notice 394 – Conservation of Wild Birds (Framework for Allowing a Derogation to Carry out Scientific Research on Seven Finch Species) Regulations, 2021 (Gesetzliche Mitteilung 394 – Verordnung über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten [Rahmen für die Zulassung einer Abweichung zur Durchführung wissenschaftlicher Forschung an sieben Finkenarten] von

2021) vom 19. Oktober 2021 (im Folgenden: Rahmenverordnung von 2021) enthält die Regelung einer Abweichung zu Forschungszwecken, die den Fang von Exemplaren der sieben betroffenen Finkenarten zulässt.

20 Art. 8 der Rahmenverordnung von 2021 hat den gleichen Wortlaut wie Art. 4 der Rahmenverordnung von 2020.

– *Erklärung von 2021*

21 In Regulation 1(2) der Legal Notice 395 – Conservation of Wild Birds (Declaration on a Derogation Allowing Scientific Research on Seven Finch Species) Regulations, 2021 (Gesetzliche Mitteilung 395 – Verordnung über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten 2021 [Erklärung zu einer Abweichung, die die wissenschaftliche Forschung an sieben Finkenarten zulässt] von 2021) vom 19. Oktober 2021 heißt es:

„… da im Hoheitsgebiet der Republik Malta

a) [die sieben betroffenen Finkenarten] nicht ansässige Zugvögel sind;

b) das für den Fang von Vögeln verwendete Stellnetzsystem nicht geeignet ist, Daten über die Ringerfassung bei den betreffenden Arten zu liefern, um aussagekräftige Angaben zu den Herkunftsregionen der wichtigsten Vogelkontingente (Referenzbestand) zu gewinnen, wie der Gerichtshof … [im Urteil vom 21. Juni 2018, Kommission/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477),] bestätigt hat, und da

c) die Vogelberinger aus dem nationalen Beringungsdienst keine lebenden Lockvögel, die die Hauptkomponente der Funktionsweise des Schlagnetzsystems bilden, zu Beringungs- und Kontrollzwecken verwenden können und dies aus ethischen Gründen ablehnen,

stellt der Minister hiermit fest, dass es keine andere zufriedenstellende Lösung für die Durchführung einer umfassenden Forschungsstudie gibt, die von lizenzierten Personen unter Verwendung von registrierten Schlagnetzen als selektivste Methode für den Fang von Exemplaren der betroffenen Arten durchgeführt wird, um Daten über die Ringerfassung aufzuzeichnen (Kontrolle), die Vögel mit wissenschaftlichen Ringen zu versehen und sie anschließend unverzüglich wieder in die freie Natur zu lassen, soweit dies unbedingt erforderlich ist, um Daten zur Bestimmung des Referenzbestands der betroffenen Arten in Malta gemäß den Bestimmungen der [Richtlinie 2009/147] und der [Rahmenverordnung von 2020] zu gewinnen.“

22 Regulation 4 dieser Erklärung bestimmt:

„… der Forschungszeitraum für die betroffenen Arten für das Jahr 2021 [beträgt] zweiundsechzig (62) Tage vom 20. Oktober 2021 bis zum 20. Dezember 2021, beide Daten eingeschlossen …“

Regelung einer Abweichung zu Forschungszwecken aus dem Jahr 2022

– *Rahmenverordnung von 2022*

23 Mit der Legal Notice 256 – Conservation of Wild Birds (Framework for Allowing a Derogation to Carry out Scientific Research on Seven Finch Species) (Amendment) Regulations, 2022 (Gesetzliche Mitteilung 256 – Verordnung über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten [Rahmen für die Zulassung einer Abweichung zur Durchführung wissenschaftlicher Forschung an sieben Finkenarten] [Änderung] von 2022) vom 19. Oktober 2022 wurden einige Bestimmungen der Rahmenverordnung von 2021 geändert.

– *Erklärung von 2022*

24 Mit der Legal Notice 257 – Conservation of Wild Birds (Declaration on a Derogation Allowing Scientific Research on Seven Finch Species) Regulations, 2022 (Gesetzliche Mitteilung 257 – Verordnung über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten [Erklärung zu einer Abweichung, die die wissenschaftliche Forschung an sieben Finkenarten zulässt] von 2022) vom 19. Oktober 2022 (im Folgenden: Erklärung von 2022) wurde zu denselben Bedingungen, die in der Erklärung von 2021 festgelegt waren, ein weiterer „Forschungszeitraum“ eröffnet, nämlich vom 20. Oktober bis zum 20. Dezember 2022.

Vorgeschichte des Rechtsstreits und Vorverfahren

25 Im Jahr 2014 hatte die Republik Malta auf der Grundlage von Art. 9 Abs. 1 Buchst. c der Richtlinie 2009/147 eine abweichende Regelung erlassen, die den Lebendfang der sieben betroffenen Finkenarten zuließ. Mit Urteil vom 21. Juni 2018, Kommission/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477), entschied der Gerichtshof, dass die Republik Malta mit dem Erlass dieser abweichenden Regelung gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 5 Buchst. a und e sowie Art. 8 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 9 Abs. 1 Buchst. c dieser Richtlinie verstoßen hatte.

26 Im Anschluss an dieses Urteil erließ die Republik Malta am 19. Oktober 2020 auf der Grundlage von Art. 9 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2009/147 die in den Rn. 11 bis 17 des vorliegenden Urteils angeführte Regelung der Abweichung zu Forschungszwecken, die den Fang der sieben betroffenen Finkenarten zuließ. Am 3. Dezember 2020 übersandte die Kommission Malta ein Aufforderungsschreiben, in dem sie ausführte, dass diese Regelung mit Art. 5 und Art. 8 Abs. 1 dieser Richtlinie unvereinbar und nicht durch Forschungszwecke im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie gerechtfertigt sei. In Bezug auf letztere Bestimmung war die Kommission der Ansicht, die Republik Malta habe weder nachgewiesen, dass diese Abweichungsregelung erlassen worden sei, weil es keine andere zufriedenstellende Lösung gebe, noch, dass sie einem echten Forschungszweck diene.

27 Mit Schreiben vom 3. Februar 2021 antwortete die Republik Malta, dass die 2020 erlassene Regelung der Abweichung zu Forschungszwecken die Voraussetzungen von Art. 9 der Richtlinie 2009/147 erfülle.

28 Da die Kommission die Ausführungen der Republik Malta in ihrer Antwort auf das Aufforderungsschreiben nicht für zufriedenstellend erachtete, übersandte sie ihr am 9. Juni 2021 eine mit Gründen versehene Stellungnahme, in der sie Malta aufforderte, die Maßnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um der Stellungnahme innerhalb von einem Monat ab ihrer Zustellung nachzukommen.

29 Am 14. Oktober 2021 hob der Minister die Rahmenverordnung von 2020 „unbeschadet der Gültigkeit aller in ihrem Rahmen getroffenen oder unterlassenen Maßnahmen“ auf.

30 Am 19. Oktober 2021 erließ der Minister die in den Rn. 18 bis 22 des vorliegenden Urteils angeführte Regelung der Abweichung zu Forschungszwecken für den Zeitraum vom 20. Oktober bis zum 20. Dezember 2021. Mit der Erklärung von 2022 eröffnete dieser Minister einen weiteren „Forschungszeitraum“ vom 20. Oktober bis zum 20. Dezember 2022.

Zur Klage

31 Die Kommission macht geltend, die Rahmenverordnungen von 2020 und 2021 sowie die Erklärungen von 2020, 2021 und 2022 seien Teil desselben Verhaltens und daher im Hinblick auf Art. 9 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2009/147 als eine einzige Regelung einer Abweichung zu Forschungszwecken zu behandeln. Die Republik Malta habe nicht bestritten, dass diese Regelung mit den Verboten in Art. 5 Buchst. a und Art. 8 Abs. 1 in Verbindung mit Anhang IV Buchst. a der Richtlinie 2009/147 unvereinbar sei, und nicht nachgewiesen, dass die in Art. 9 Abs. 1 Buchst. b dieser Richtlinie vorgesehenen Voraussetzungen für eine Abweichung erfüllt seien. Erstens weise sie nicht nach, dass die Regelung einem Forschungszweck diene. Zweitens begründe sie nicht, warum es keine andere zufriedenstellende Lösung gebe. Drittens weise sie nicht nach, dass keine solche Alternative bestehe.

Zur Zulässigkeit

Vorbringen der Parteien

32 Die Republik Malta hält die Klage für unzulässig, da sie auf einer mit Gründen versehenen Stellungnahme beruhe, auf die unverzüglich eine wesentliche Änderung des nationalen Rechts gefolgt sei, die in der Klage mit dem früheren Recht vermischt werde. Gegenstand und Tragweite der Klage seien unklar, was die Ausübung der Verteidigungsrechte beeinträchtige. Die Kommission gebe in ihrer Klageschrift nicht an, ob sich ihre Rügen auf den rechtlichen Rahmen bezögen, der bei Ablauf der in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzten Frist in Kraft gewesen sei, oder auf den rechtlichen Rahmen, der derzeit in Kraft sei.

33 Die Kommission versuche in ihrer Klageschrift zwar, die Bedeutung der durch die Rahmenverordnung von 2021 eingeführten Änderungen herunterzuspielen, diese seien aber wesentlich, so dass der sich aus ihnen ergebende rechtliche Rahmen nicht „praktisch identisch“ mit dem der Rahmenverordnung von 2020 sei. Mit der 2021 erlassenen Regelung der Abweichung zu Forschungszwecken sei vielmehr den Bedenken der Kommission Rechnung getragen worden und seien mehrere wesentliche Aspekte der vorherigen Regelung erheblich geändert worden.

34 Die Republik Malta trägt insoweit vor, sie sei nicht in der Lage, nachzuvollziehen, ob die von der Kommission in ihrer Klageschrift angeführte Vertragsverletzung die Regelung der Abweichung zu Forschungszwecken von 2020 oder von 2021 betreffe. Gleiches gelte für die Rüge der Kommission in Bezug auf die Entscheidung, nicht auf erfahrene Ornithologen zurückzugreifen, bei der die Kommission nicht angebe, ob sie sich auf die erste oder die zweite dieser Regelungen beziehe, wobei letztere erhebliche Verbesserungen mit sich gebracht habe, die sicherstellten, dass kompetente Ornithologen eingesetzt und vollständig in das Forschungsprojekt integriert seien, damit die erhobenen Daten korrekt analysiert, verarbeitet und extrapoliert würden.

35 In ihrer Erwiderung weist die Kommission darauf hin, dass Vertragsverletzungsklagen nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs Tatsachen erfassen könnten, die nach Abgabe der mit Gründen versehenen Stellungnahme eingetreten seien, sofern sie von derselben Art seien wie die, die in dieser Stellungnahme erwähnt worden seien, und demselben Verhalten zugrunde lägen, was hier der Fall sei. Im vorliegenden Fall sei in der mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 9. Juni 2021 die 2020 erlassene Regelung der Abweichung zu Forschungszwecken erwähnt worden. Die Kommission habe sich in ihrer Klageschrift auf diese Regelung bezogen, die durch die 2021 erlassene Regelung der Abweichung zu Forschungszwecken und die Erklärung von 2022 verlängert worden sei.

36 Wesentliche Elemente der Regelung der Abweichung zu Forschungszwecken von 2020, die der mit Gründen versehenen Stellungnahme zufolge nicht im Einklang mit Art. 9 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2009/147 stünden, seien in der Regelung der Abweichung zu Forschungszwecken von 2021 beibehalten worden, die zum Zeitpunkt der Erhebung der vorliegenden Klage in Kraft gewesen sei. Dies gelte insbesondere für den Zweck der Erhebung von Informationen über den Referenzbestand der sieben betroffenen Finkenarten, die Lizenzierungsbedingungen und den Anwendungsbereich dieser Regelung.

37 Diese Kontinuität werde dadurch belegt, dass nach der Rahmenverordnung von 2021 Lizenzen auf der Grundlage von gemäß der Rahmenverordnung von 2020 gestellten Anträgen erteilt worden seien. Aus diesem Grund sei die Rahmenverordnung von 2020 „unbeschadet der Gültigkeit aller in ihrem Rahmen getroffenen oder unterlassenen Maßnahmen“ aufgehoben worden.

38 Entgegen der Behauptung der Republik Malta, es gebe eine neue „Regulierungsstelle, bestehend aus akkreditierten Hochschulen, qualifizierten Ornithologen und Datenanalysten“, sei die für die Forschung zuständige Regulierungsstelle in Wirklichkeit nach wie vor die WBRU, die diese Funktion bereits nach der Rahmenverordnung von 2020 wahrgenommen habe. Die für die WBRU neu geschaffene Möglichkeit, wissenschaftliche Sachverständige oder Ornithologen zu benennen, sei in der Praxis kaum relevant.

39 Außerdem gebe die Republik Malta nicht an, inwiefern die Möglichkeit, vorab festgelegte Parameter einzuführen, die Regeln über die Feststellung des Fehlens anderer Lösungen, die Regeln über die Berichterstattung über die gefangenen Vögel und die Bedingungen für Forschungsstätten die Art der Regelung der Abweichung zu Forschungszwecken von 2020 wesentlich veränderten.

40 Die Kommission weist die Behauptung der Republik Malta zurück, dass die der gerügten Vertragsverletzung zugrunde liegenden nationalen Maßnahmen in der Klageschrift nicht genau benannt seien. Dort werde klargestellt, dass die beanstandete Regelung der Abweichung zu Forschungszwecken „die Rahmenverordnung von 2020, die Erklärung von 2020, die Rahmenverordnung von 2021 und die Erklärungen von 2021 und 2022 – sowie … alle künftigen

Maßnahmen derselben Art, die dasselbe Verhalten darstellen“ umfasse. Angesichts dieses klar bestimmten Gegenstands seien die Verteidigungsrechte der Republik Malta nicht beeinträchtigt worden.

41 In ihrer Gegenerwiderung führt die Republik Malta aus, die Aufhebung der Regelung der Abweichung zu Forschungszwecken von 2020 und der Erlass einer neuen Regelung im Jahr 2021 seien eine direkte Folge der Hinweise, die ihr die Kommission gegeben habe. Dies sei etwas ganz anderes als eine bloße jährliche Fortsetzung der Verwaltungspraxis, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme beanstandet werde.

42 Die Regelung der Abweichung zu Forschungszwecken von 2021 unterscheide sich von der Vorgängerregelung, da mit ihr neue Verfahren, neue Einrichtungen sowie neue Akteure eingeführt und die Durchsetzungsmechanismen verstärkt worden seien.

43 Die Kommission gehe zu Unrecht davon aus, die Kontinuität zwischen der 2020 und der 2021 erlassenen Regelung der Abweichung zu Forschungszwecken sei dadurch erwiesen, dass die erste Regelung „unbeschadet der Gültigkeit aller in ihrem Rahmen getroffenen oder unterlassenen Maßnahmen“ aufgehoben worden sei. Der Ausdruck „unbeschadet“, der in den maltesischen Rechtsvorschriften häufig vorkomme, solle sicherstellen, dass laufende Gerichtsverfahren nicht durch die Aufhebung alter Gesetze berührt würden.

44 Darüber hinaus sei der Gegenstand der Klage der Kommission so weit gefasst, dass er die Republik Malta daran hindere, eine gezielte Verteidigung zu entwickeln. Dass die Kommission die 2020 und 2021 erlassenen Regelungen der Abweichung zu Forschungszwecken vermenge, schaffe eine Rechtsunsicherheit, die es ihr unmöglich mache, sich in Bezug auf klar bestimmte, beanstandete Vorschriften angemessen zu verteidigen.

Würdigung durch den Gerichtshof

45 Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs wird der Gegenstand einer Vertragsverletzungsklage nach Art. 258 AEUV durch die mit Gründen versehene Stellungnahme der Kommission festgelegt, so dass die Klage auf die gleichen Gründe und das gleiche Vorbringen gestützt sein muss wie diese Stellungnahme (Urteil vom 5. April 2017, Kommission/Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, Rn. 37 und die dort angeführte Rechtsprechung).

46 Im vorliegenden Fall macht die Kommission im Rahmen der vorliegenden Klage wie in der mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 9. Juni 2021 geltend, die Republik Malta habe dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 5 und Art. 8 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 2009/147 verstoßen, dass sie eine abweichende Regelung erlassen habe, die den Lebendfang der sieben betroffenen Finkenarten zulasse, und zwar mit der Begründung, dass die Republik Malta erstens nicht nachweise, dass ihre abweichende Regelung einem Forschungszweck diene, da diese Regelung nicht auf wissenschaftlichen Methoden beruhe, zu unzureichender Durchsetzung führe, einem Zweck diene, der in keinem Zusammenhang mit der Erhaltung stehe, und jedenfalls zur Erreichung des angegebenen Zwecks ungeeignet sei, zweitens nicht begründe, warum es keine andere zufriedenstellende Lösung gebe, und drittens nicht nachweise, dass es keine andere zufriedenstellende Lösung gebe.

47 Folglich ist die vorliegende Klage auf die gleichen Gründe und das gleiche Vorbringen gestützt wie die mit Gründen versehene Stellungnahme vom 9. Juni 2021.

48 Außerdem ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass das Vorliegen einer Vertragsverletzung anhand der Lage zu beurteilen ist, in der sich der Mitgliedstaat bei Ablauf der Frist befand, die in der mit Gründen versehenen Stellungnahme gesetzt wurde (Urteil vom 5. April 2017, Kommission/Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, Rn. 40 und die dort angeführte Rechtsprechung), d. h. im vorliegenden Fall am 9. Juli 2021.

49 Soweit mit der vorliegenden Klage ein systematischer und andauernder Verstoß gegen Art. 5 und Art. 8 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 2009/147 gerügt wird, ist allerdings darauf hinzuweisen, dass es grundsätzlich nicht unzulässig ist, dass die Kommission ergänzende Beweismittel vorlegt, die den Zweck haben, den generellen und fortdauernden Charakter des gerügten Verstoßes im Stadium des Verfahrens vor dem Gerichtshof zu untermauern (vgl. entsprechend Urteil vom 5. April 2017, Kommission/Bulgarien, C-488/15, EU:C:2017:267, Rn. 42 und die dort angeführte Rechtsprechung).

50 Der Gerichtshof hat insbesondere bereits Gelegenheit gehabt, klarzustellen, dass der Gegenstand einer Vertragsverletzungsklage auch Tatsachen erfasst, die nach Abgabe der mit Gründen versehenen Stellungnahme eingetreten sind, aber von derselben Art sind wie die, die in dieser Stellungnahme erwähnt waren, und demselben Verhalten zugrunde liegen (Urteil vom 7. September 2023, Kommission/Italien [Grenzwerte – Arsen und Fluoride], C-197/22, EU:C:2023:642, Rn. 53 und die dort angeführte Rechtsprechung).

51 Im vorliegenden Fall steht zwar fest, dass mit der Rahmenverordnung von 2021 im Vergleich zur Rahmenverordnung von 2020 Änderungen eingeführt wurden, doch ist nicht ersichtlich, dass diese Änderungen für die vorliegende Klage relevant sind.

52 Die Klage zielt nämlich darauf ab, festzustellen, dass die abweichende Regelung, die den Lebendfang der sieben betroffenen Finkenarten zulässt, gegen die Verpflichtungen aus Art. 5 und Art. 8 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 2009/147 verstößt, und zwar mit der Begründung, dass die Republik Malta erstens nicht nachweise, dass diese Regelung einem Forschungszweck diene, da die Regelung nicht auf wissenschaftlichen Methoden beruhe, zu unzureichender Durchsetzung führe, einem Zweck diene, der in keinem Zusammenhang mit der Erhaltung stehe, und jedenfalls zur Erreichung des angegebenen Zwecks ungeeignet sei, zweitens nicht begründe, warum es keine andere zufriedenstellende Lösung gebe, und drittens nicht nachweise, dass es keine andere zufriedenstellende Lösung gebe. Der bloße Umstand, dass die Republik Malta den Rechtsrahmen geändert hat, indem sie neue Verfahren, neue Einrichtungen sowie neue Akteure, die an dieser Regelung mitwirken sollen, eingeführt hat und die für ihre Durchsetzung erforderlichen Mechanismen verstärkt hat, ist aufgrund seines allgemeinen Charakters und mangels genauerer Angaben nicht geeignet, zu belegen, dass die 2021 erlassene Regelung der Abweichung zu Forschungszwecken im Hinblick auf den Gegenstand der vorliegenden Klage eine neue abweichende Regelung darstellt, die sich wesentlich von der Vorgängerregelung unterscheidet.

53 Darüber hinaus ist auch das Vorbringen der Republik Malta unbegründet, wonach die beanstandete abweichende Regelung in der Klageschrift nicht klar bestimmt sei. Die in der Klageschrift angeführte abweichende Regelung umfasst nämlich die Rahmenverordnung von 2020, die Erklärung von 2020, die Rahmenverordnung von 2021 und die Erklärungen von 2021 und 2022 sowie alle künftigen Maßnahmen derselben Art, die dasselbe Verhalten darstellen, wobei letztere Klarstellung im vorliegenden Fall gegenstandslos ist, da die Kommission den Gegenstand ihrer Klage nicht auf Maßnahmen nach der Erklärung von 2022 erstreckt hat.

54 Somit sind die Verteidigungsrechte der Republik Malta nicht verletzt worden. Wie sich aus den Schriftsätzen der Republik Malta ergibt, war diese im Übrigen in der Lage, zu den von der Kommission vorgebrachten Rügen und Argumenten eine ausführliche Argumentation zu entwickeln.

55 Die Klage ist folglich zulässig.

Zum Klagegrund einer unzureichenden Begründung in Bezug auf das Fehlen einer „anderen zufriedenstellenden Lösung" im Sinne von Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 2009/147

Vorbringen der Parteien

56 Die Kommission bringt vor, die Rahmenverordnungen von 2020 und 2021 enthielten keine Begründung in Bezug auf das Fehlen einer zufriedenstellenden Alternativlösung und überließen es dem Minister, diese Begründung anzuführen, wenn er mittels Erklärungen über die Eröffnung von „Forschungszeiträumen" entscheide.

57 In seinen Erklärungen von 2020, 2021 und 2022 habe der Minister festgestellt, dass es keine „andere zufriedenstellende Lösung" gebe, ohne eine hinreichend klare Begründung anzuführen, die den Erfordernissen der Rechtssicherheit genüge. In diesen Erklärungen werde der Zweck der Regelung der Abweichung zu Forschungszwecken beschrieben, der darin bestehe, Daten über die Ringerfassung zur Bestimmung des Referenzbestands der sieben betroffenen Finkenarten im Hoheitsgebiet der Republik Malta zu sammeln. Weder diese Erklärungen noch die in ihren Fußnoten erwähnten Dokumente erklärten jedoch, warum der Minister entschieden habe, diesen Zweck mit der Erteilung von Lizenzen an Tausende von Amateuren zu verfolgen, und nicht mit anderen Mitteln, wie der Beteiligung kompetenter Wissenschaftler.

58 Der Minister erläutere nicht, aus welchen Gründen die Republik Malta entschieden habe, die Vogelberinger aus dem nationalen Beringungsdienst nicht miteinzubeziehen oder nicht auf andere etablierte wissenschaftliche Mittel, wie die üblichen Vogelbestandszählungen, zurückzugreifen, um dem festgestellten Datenmangel abzuhelfen.

59 Im Übrigen habe die Republik Malta das Fehlen einer zufriedenstellenden Alternativlösung nicht begründet, da weder die Erklärungen von 2020, 2021 und 2022 noch die Empfehlungen des ornithologischen Ausschusses oder die Berichte der WBRU, auf die die Republik Malta Bezug nehme, die Frage behandelten, ob die Beteiligung echter Wissenschaftler eine zufriedenstellende Alternativlösung darstelle.

60 Die Republik Malta erwidert, die Rahmenverordnungen von 2020 und 2021 sowie die Erklärungen von 2020, 2021 und 2022 lieferten hinreichende Gründe, um das Fehlen einer zufriedenstellenden Alternativlösung zu rechtfertigen. Erstens sei das Fehlen einer Alternativlösung ausdrücklich in Art. 9 der Richtlinie 2009/147 vorgeschrieben. Zweitens sehe Regulation 6(1) der Rahmenverordnung von 2021 vor, dass mit der Forschungsstudie nach einer Bewertung und Analyse sichergestellt werden müsse, dass es „keine andere zufriedenstellende Lösung gibt". Drittens hätten die im Rahmen der Regelung der Abweichung zu Forschungszwecken von 2021 und während der „Forschungszeiträume" 2020, 2021 und 2022 ergriffenen Maßnahmen alle relevanten Informationen geliefert, die das Fehlen einer zufriedenstellenden Alternativlösung rechtfertigten. Insbesondere verweise die Erklärung von 2020 ausdrücklich auf die Empfehlungen des ornithologischen Ausschusses sowie auf die Ringerfassung im Zeitraum von 1920 bis 2018

und den von der WBRU vorgelegten Bericht über Selektivität und Maschengröße. Diese Berichte seien Teil der Erklärung und lieferten die relevanten Hintergrundinformationen und die genauen wissenschaftlichen Daten, die das Fehlen einer zufriedenstellenden Alternativlösung rechtfertigten.

Würdigung durch den Gerichtshof

61 Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Erhaltung der Vogelarten das Hauptziel der Richtlinie 2009/147 darstellt, wie sich u. a. aus deren Art. 1 ergibt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 17. März 2021, One Voice und Ligue pour la protection des oiseaux, C-900/19, EU:C:2021:211, Rn. 34). So erlassen die Mitgliedstaaten nach Art. 5 Buchst. a und e dieser Richtlinie die erforderlichen Maßnahmen zur Schaffung einer allgemeinen Regelung zum Schutz aller unter Art. 1 fallenden Vogelarten, insbesondere das Verbot des absichtlichen Tötens oder Fangens, ungeachtet der angewandten Methode, sowie des Haltens von Vögeln der Arten, die nicht bejagt oder gefangen werden dürfen.

62 Was u. a. den Fang von Vögeln betrifft, so untersagen die Mitgliedstaaten nach Art. 8 Abs. 1 der Richtlinie sämtliche Mittel, Einrichtungen oder Methoden, mit denen Vögel in Mengen oder wahllos gefangen werden oder die gebietsweise das Verschwinden einer Vogelart nach sich ziehen können, insbesondere die in Anhang IV Buchst. a dieser Richtlinie aufgeführten Mittel, Einrichtungen und Methoden, nämlich u. a. Netze und Fangfallen.

63 Art. 9 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2009/147 bestimmt, dass die Mitgliedstaaten, sofern es keine andere zufriedenstellende Lösung gibt, insbesondere zu Forschungszwecken von u. a. den genannten Bestimmungen abweichen können.

64 Damit die zuständigen Stellen von den in Art. 9 der Richtlinie 2009/147 vorgesehenen Abweichungen nur in unionsrechtskonformer Art und Weise Gebrauch machen können, ist der nationale rechtliche Rahmen nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs so zu gestalten, dass die Umsetzung der darin vorgesehenen abweichenden Bestimmungen dem Grundsatz der Rechtssicherheit entspricht. Daher muss die in diesem Bereich anwendbare nationale Regelung die Kriterien für die Abweichung klar und präzise anführen und die mit ihrer Anwendung betrauten Stellen verpflichten, sie zu berücksichtigen (Urteil vom 21. Juni 2018, Kommission/Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, Rn. 47).

65 Darüber hinaus ist bei einer Ausnahmeregelung wie der in Art. 9 der Richtlinie 2009/147, die eng auszulegen ist und bei der die Beweislast für das Vorliegen der erforderlichen Voraussetzungen für jede Abweichung die Stelle treffen muss, die über sie entscheidet, darauf hinzuweisen, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, sicherzustellen, dass jeder Eingriff, der die geschützten Arten betrifft, nur auf der Grundlage von Entscheidungen genehmigt wird, die mit einer genauen und angemessenen Begründung versehen sind, in der auf die in diesem Artikel vorgesehenen Gründe, Bedingungen und Anforderungen Bezug genommen wird (Urteil vom 21. Juni 2018, Kommission/Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, Rn. 47). Außerdem geht aus den Bestimmungen von Art. 9 der Richtlinie 2009/147, die auf die strenge Überwachung der in diesem Artikel vorgesehenen Abweichung und die Selektivität der Fänge Bezug nehmen, wie im Übrigen auch aus dem allgemeinen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit hervor, dass die Abweichung nach Art. 9 der Richtlinie 2009/147, von der ein Mitgliedstaat Gebrauch machen möchte, im rechten Verhältnis zu den Bedürfnissen stehen muss, die sie rechtfertigen (Urteil vom 23. April 2020, Kommission/Finnland [Frühjahrsjagd auf männliche Eiderenten], C-217/19, EU:C:2020:291, Rn. 66 und 67 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

66 Es ist daher Sache der Republik Malta, unter Beachtung der Voraussetzungen, die in der in den Rn. 64 und 65 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung aufgestellt sind, nachzuweisen, dass die Voraussetzungen für die Abweichung nach Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 2009/147, auf die sie sich gestützt hat, erfüllt sind.

67 Es ist festzustellen, dass die maltesische Regelung die Kriterien für die Abweichung klar und präzise anführt und die mit ihrer Anwendung betrauten Stellen verpflichtet, sie zu berücksichtigen. Regulation 9 der Verordnung zur Erhaltung der wildlebenden Vogelarten setzt nämlich, wie in den Rn. 8, 14 und 20 des vorliegenden Urteils ausgeführt, den wesentlichen Inhalt von Art. 9 der Richtlinie 2009/147 um, während Regulation 4 der Rahmenverordnung von 2020 und Regulation 8 der Rahmenverordnung von 2021 den Minister verpflichten, bei der Eröffnung eines Forschungszeitraums zu prüfen, ob es keine andere zufriedenstellende Lösung gibt.

68 Dagegen sind die Erklärungen von 2020, 2021 und 2022, die den Fang von Exemplaren der sieben betroffenen Finken während der „Forschungszeiträume“ in den Jahren 2020, 2021 und 2022 zulassen, nicht mit Art. 9 der Richtlinie 2009/147 vereinbar.

69 Diese Erklärungen enthalten, obwohl in ihnen festgestellt wird, dass es keine andere zufriedenstellende Lösung gebe, und sie ausdrücklich auf die Empfehlungen des ornithologischen Ausschusses verweisen, keine genaue und angemessene Begründung in Bezug auf das Fehlen einer solchen Lösung. Insbesondere werden darin nicht einmal andere auf dem Gebiet der Ornithologie gängige wissenschaftliche Mittel der Forschung erwähnt, sei es, um sie zu bestätigen oder um sie auszuschließen.

70 Daraus folgt, dass der Klagegrund, mit dem geltend gemacht wird, dass die von der Republik Malta erlassene abweichende Regelung keine Begründung in Bezug auf das Fehlen einer „anderen zufriedenstellenden Lösung“ im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2009/147 enthalte, begründet und ihm daher stattzugeben ist.

71 In Anbetracht dessen ist es im vorliegenden Fall offensichtlich nicht erforderlich, die Klagegründe zu prüfen, mit denen geltend gemacht wird, dass nicht nachgewiesen sei, dass es keine andere zufriedenstellende Lösung gebe, und dass die maltesische abweichende Regelung keinem Forschungszweck im Sinne von Art. 9 Abs. 1 Buchst. b der Richtlinie 2009/147 diene (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 21. Juni 2018, Kommission/Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, Rn. 53).

72 Nach alledem ist festzustellen, dass die Republik Malta dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 5 und Art. 8 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 2009/147 verstoßen hat, dass sie eine abweichende Regelung erlassen hat, die den Lebendfang von sieben Wildfinkenarten, nämlich Buchfink *(Fringilla coelebs)*, Bluthänfling *(Carduelis cannabina)*, Stieglitz *(Carduelis carduelis)*, Grünfink *(Carduelis chloris)*, Kernbeißer *(Coccothraustes coccothraustes)*, Girlitz *(Serinus serinus)* und Erlenzeisig *(Carduelis spinus)*, zulässt.

Kosten

73 Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Republik Malta mit ihrem Vorbringen im Wesentlichen unterlegen ist, sind ihr gemäß dem Antrag der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Erste Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Republik Malta hat dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 5 und Art. 8 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten verstoßen, dass sie eine abweichende Regelung erlassen hat, die den Lebendfang von sieben Wildfinkenarten, nämlich Buchfink *(Fringilla coelebs)*, Bluthänfling *(Carduelis cannabina)*, Stieglitz *(Carduelis carduelis)*, Grünfink *(Carduelis chloris)*, Kernbeißer *(Coccothraustes coccothraustes)*, Girlitz *(Serinus serinus)* und Erlenzeisig *(Carduelis spinus)*, zulässt.**

2. **Die Republik Malta trägt die Kosten.**

Unterschriften