SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS PHILIPPE LÉGER

vom 15. Februar 2001 [1]

1. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften begehrt mit der vorliegenden Klage die Feststellung, dass die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten [2] verstoßen hat, dass sie nicht alle erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften erlassen hat, um den Artikeln 5, 7 und 9 dieser Richtlinie sowie ihrem Anhang II nachzukommen.

2. Zur Begründung ihrer Klage führt die Kommission aus, die Italienische Republik habe die Artikel 5, 7 und 9 der Vogelschutzrichtlinie sowie ihren Anhang II dadurch verletzt, dass sie

— eine Regelung eingeführt hat, die das Fangen von Vögeln der Arten Passer italiae, Passer montanus und Sturnus vulgaris [3] zur Überlassung als Lockvögel und das Halten dieser Arten gestattet;

— vorgesehen hat, dass diese Regelung als allgemeine und ständige Abweichung anzuwenden ist, und

— Artikel 9 Absatz 1 Buchstaben a und b der Vogelschutzrichtlinie nicht umgesetzt hat.

I — Der rechtliche Rahmen

A — *Die Vogelschutzrichtlinie*

3. Nach Artikel 1 Absatz 1 betrifft die Vogelschutzrichtlinie unmittelbar „die Erhaltung sämtlicher wild lebenden Vogelarten, die im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten ... heimisch sind“ [4]. Zu diesem Zweck führt sie eine Regelung zum Schutz, zur Bewirtschaftung und zur Regulierung dieser Arten ein und regelt außerdem ihre Nutzung.

1 — Originalsprache: Französisch.

2 — ABl. L 103, S. 1 (im Folgenden: Vogelschutzrichtlinie oder Richtlinie).

3 — Im Folgenden: streitige Arten.

4 — Im Folgenden: geschützte Arten.

4. Artikel 5 Buchstaben a und e der Vogelschutzrichtlinie verbietet allgemein das Töten, das Fangen und das Halten der geschützten Arten.

5. Nach Artikel 7 Absatz 1 der Vogelschutzrichtlinie dürfen allerdings die in Anhang II aufgeführten Arten im Rahmen der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften bejagt werden. Die in Anhang II Teil 1 aufgeführten Arten dürfen in dem gesamten geographischen Gebiet der Gemeinschaft, in dem die Vogelschutzrichtlinie Anwendung findet, bejagt werden. Die in Anhang II Teil 2 aufgeführten Arten dürfen dagegen nur in den in diesem Anhang angegebenen Mitgliedstaaten bejagt werden.

6. Die Mitgliedstaaten können, sofern es keine andere zufriedenstellende Lösung gibt, aus den in Artikel 9 Absatz 1 der Vogelschutzrichtlinie genannten Gründen von dieser strengen Jagdregelung und von den anderen, insbesondere in Artikel 5 der Vogelschutzrichtlinie aufgeführten Einschränkungen und Verboten abweichen, nämlich

a) im Interesse der Volksgesundheit und der öffentlichen Sicherheit, der Sicherheit der Luftfahrt, zur Abwendung erheblicher Schäden an den Kulturen und zum Schutz der Pflanzen- und Tierwelt;

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

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

7. Nach Artikel 9 Absatz 2 der Vogelschutzrichtlinie ist „in den abweichenden Bestimmungen ... 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 Voraus-

setzungen gegeben sind, und zu beschließen, welche Mittel, Einrichtungen und Methoden in welchem Rahmen von wem angewandt werden können,

— welche Kontrollen vorzunehmen sind".

8. Artikel 18 Absatz 1 der Richtlinie bestimmt: „Die Mitgliedstaaten setzen die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft, um dieser Richtlinie innerhalb von zwei Jahren nach ihrer Bekanntgabe nachzukommen."

B — *Die innerstaatlichen Vorschriften*

Das italienische Gesetz 157/92 vom 11. Februar 1992 [5]

9. Die Italienische Republik hat die Vogelschutzrichtlinie durch das Gesetz 157/92 in das italienische Recht umgesetzt.

10. Nach Artikel 1 Absatz 3 des Gesetzes 157/92 „erlassen die Regionen ohne Sonderstatut die Regelungen über die Bewirtschaftung und den Schutz aller wild lebenden Tierarten im Einklang mit diesem Gesetz, internationalen Übereinkommen und den Richtlinien der Gemeinschaft". Diese Vorschrift bestimmt ferner, dass die Regionen mit Sonderstatut und die autonomen Provinzen dieser Verpflichtung im Rahmen ihrer ausschließlichen Zuständigkeiten, die in ihrem jeweiligen Statut festgelegt sind, unterliegen.

11. Artikel 2 Absatz 3 des Gesetzes 157/92 überträgt die Kontrolle der Populationsgröße der Vögel auf den Flughäfen dem Verkehrsminister.

12. Nach Artikel 4 Absatz 4 des Gesetzes 157/92 ist das Fangen im Hinblick auf die Überlassung als Lockvogel nur für Vögel folgender Arten gestattet: Feldlerche, Wacholderdrossel, Rotdrossel, Sangdrossel, Star, Amsel, Haussperling, Feldsperling, Kiebitz und Ringeltaube. Vögel einer anderen Art, die gefangen worden sind, müssen mit Ringen versehen und sofort freigelassen werden.

13. Artikel 5 Absatz 2 des Gesetzes 157/92 bestimmt, dass „die Regionen... ferner Bestimmungen über die Begründung und Be-

5 — GURI Nr. 46 vom 25. Februar 1992, Supplemento ordinario Nr. 41 (im Folgenden: Gesetz 157/92).

wirtschaftung des Bestandes von lebenden Lockvögeln der in Artikel 4 Absatz 4 genannten Arten [erlassen], die es jedem Jäger, der eine Jagdtätigkeit gemäß Artikel 12 Absatz 5 Buchstabe b ausübt, gestatten, höchstens zehn Exemplare jeder Art bis zu einer Höchstmenge von vierzig Exemplaren zu halten. Für Jäger, die die Jagd vom Anstand und mit lebenden Lockvögeln vorübergehend ausüben, darf der oben genannte Bestand eine Gesamthöchstmenge von zehn Exemplaren nicht überschreiten."

14. Artikel 18 des Gesetzes 157/92 nennt in seiner ursprünglichen Fassung eine Reihe von Arten — darunter die, die Gegenstand des vorliegenden Verfahrens sind —, die in Italien bejagt werden dürfen.

15. Nach Artikel 19 Absatz 2 des Gesetzes 157/92 ist es Sache der Regionen, die Kontrolle der wild lebenden Tierarten auch in den Gebieten, in denen nicht gejagt werden darf, vorzunehmen, um folgende Ziele zu verwirklichen: Verbesserung der Verwaltung des zoologischen Erbes, Schutz des Bodens, gesundheitspolitische Gründe, biologische Auslese, Schutz des geschichtlich-künstlerischen Erbes, Schutz der zoologischen, land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung und der Fischbestände. Die fragliche Kontrolle ist selektiv und in der Regel unter Anwendung ökologischer Methoden vorzunehmen. Wenn das Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica [6] feststellt, dass die Kontrollmethoden unwirksam sind, können die Regionen Pläne zum Töten von Vögeln der betroffenen Arten genehmigen lassen und für die Durchführung Jagdaufseher oder gegebenenfalls Förster, Gemeindeaufseher oder auch Privatpersonen, die einen Jagdschein besitzen, einschalten.

Das Rundschreiben Nr. 3/93 des Landwirtschaftsministeriums vom 29. Januar 1993 [7]

16. Mit dem Rundschreiben 3/93 wurden Abweichungen von den in der Vogelschutzrichtlinie enthaltenen Verboten eingeführt. In dem Rundschreiben heißt es, dass das Fangen von Vögeln im Hinblick auf ihre Überlassung als Lockvögel und das Halten dieser Vögel gemäß den Artikeln 4 Absatz 4 und 5 Absatz 2 des Gesetzes 157/92 im Rahmen der aufgrund von Artikel 9 der Richtlinie gestatteten Abweichungen erlaubt sind.

Das Dekret des Präsidenten des Ministerrats vom 21. März 1997 [8]

17. Um dem Anhang II der Vogelschutzrichtlinie nachzukommen, wurde Artikel 18 des Gesetzes 157/92 durch das Dekret vom 21. März 1997 dahin geändert, dass die Arten Passer italiae [9], Passa montanus [10], Passer domesticus, Colinus virgi-

6 — Nationales Institut für wild lebende Tiere (im Folgenden: INFS).

7 — GURI Nr. 38 vom 16. Februar 1993 (im Folgenden: Rundschreiben 3/93).

8 — GURI Nr. 98 vom 29. April 1997 (im Folgenden: Dekret vom 21. März 1997).

9 — Italiensperling.

10 — Feldsperling.

nianus, Sturnus vulgaris [11], Corvus frugilegus, Corvus monedula, Bonasa bonasia und Limosa limosa von der Liste der Arten ausgeschlossen wurden, die bejagt weren dürfen.

18. Diese Bestimmung wurde durch ein Rundschreiben des INFS vom 13. Mai 1997 [12] präzisiert. Dort heißt es, dass das Dekret vom 21. März 1997

„u. a. den Star (Sturnus vulgaris), den Feldsperling (Passer montanus), den Italiensperling (Passer italiae) sowie den Haussperling (Passer domesticus), die zuvor noch für die Versorgung mit zur Jagd vom Anstand benutzten lebenden Lockvögeln gefangen wurden, aus dem Kreis der bejagbaren Arten ausgeschlossen [hat].

Der diesen vier Arten gewährte Schutz läßt es nicht zu, sie als Lockvögel für die Jagd zu benutzen; die für die Verwaltung der Fangeinrichtungen geltenden Vorschriften sind daher zu ändern.

Folglich sind die Behörden, an die das vorliegende Rundschreiben gerichtet ist, darauf aufmerksam zu machen, daß sie bei der Formulierung der ‚von den Regionen oder den Provinzen zu erlassenden Regelungen über das Funktionieren der Einrichtungen zum Fang von Vögeln, die als Lockvögel dienen sollen', für das Jahr 1997 daran denken müssen, die ihnen vom INFS übersandten Muster entsprechend zu ändern. Außer dem Fangverbot für den Star, den Italiensperling, den Feldsperling und den Haussperling muß auch die Möglichkeit des Fangens in den Ruhezonen ausgeschlossen werden (wie dies im Gegenteil in den ‚allgemeinen Regeln für die Nutzung und die Verwaltung der Einrichtungen der Jagd auf Vögel als Lockvögel' angegeben wird, auf die im Abschnitt *Arten des Einsatzes und Spezialisierung*, Punkt 3, hingewiesen wird).

Da die Änderungen der genannten Regelungen ebenso wie die geänderte Liste der Arten, die gefangen werden dürfen, unter den Begriff der Eignung im Sinne des Artikels 4 Absatz 3 des Gesetzes 157/92 fallen, müssen sie von diesen Behörden rechtzeitig den Bewerbern aus den Provinzen übermittelt werden, die dem INFS umgehend die für das laufende Jahr geforderten Nachweise ihrer Qualifikation übermitteln."

Das Dekret vom 27. September 1997 [13]

19. Dieses Dekret wurde vom Präsidenten des Ministerrats erlassen. Es legt in Arti-

11 — Star.

12 — Im Folgenden: Rundschreiben des INFS.

13 — GURI Nr. 254 vom 30. Oktober 1997 (im Folgenden: Dekret vom 27. September 1997).

kel 1 Absatz 1 die Modalitäten für die Anwendung der in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c der Vogelschutzrichtlinie vorgesehenen Abweichung fest.

20. So bestimmt Artikel 2 des Dekrets, dass „die Regionen die in Artikel 1 dieses Dekrets vorgesehenen Abweichungen im Einvernehmen mit dem Umweltminister und dem Minister für Agrarpolitiken festlegen, wobei sie Folgendes angeben müssen:

— die Gründe für die Abweichung unter Berücksichtigung des Gesamtbestands jeder Art und unter Angabe der technischen, statistischen und wissenschaftlichen Untersuchungen während des Verfahrens gemäß Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie 79/409/EWG,

— die Arten und die Mengen, für die die Abweichung gilt,

— die Prüfung mehrerer alternativer zur Wahrung der durch Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie 79/409/EWG geschützten Interessen geeigneter Lösungen,

...

— die zugelassenen Fang-... oder Tötungsmittel, Fangeinrichtungen und -methoden,

— die Zeiten und Orte, für die die Abweichung gilt,

— die Modalitäten, die Kontrollorgane und das System der Überwachung der durchgeführten Kontrolle,

— den Zeitpunkt, bis zu dem die Abweichung anwendbar ist,

— ...“ [14]

21. Artikel 3 des Dekrets vom 27. September 1997 lautet:

„Die Regelung der in den vorhergehenden Artikeln genannten Voraussetzungen und Modalitäten der Anwendung der Abweichungen gilt auch für das Fangen im Hinblick auf die Überlassung als Lockvögel im Sinne des Artikels 4 Absatz 4 des Gesetzes Nr. 157 vom 11. Februar 1992.“

14 — Betrifft nur die französische Originalfassung.

22. Artikel 4 des Dekrets vom 27. September 1997 benennt das INFS als die Stelle, die gemäß Artikel 9 der Vogelschutzrichtlinie befugt ist, zu erklären, dass die erforderlichen Voraussetzungen gegeben sind.

23. Die in Artikel 9 Absatz 1 Buchstaben a und b der Richtlinie vorgesehenen Abweichungen sind laut der Präambel des Dekrets vom 27. September 1997 in den Artikeln 2 Absatz 3 und 19 des Gesetzes 157/92 geregelt.

24. Aufgrund von Klagen einiger Regionen erklärt die Corte costituzionale das Dekret vom 27. September 1997 mit ihrer Entscheidung Nr. 169 vom 14. Mai 1999 für nichtig.

II — Das Verfahren

A — *Die vorprozessuale Phase*

25. Nach einer Prüfung der italienischen Vorschriften kam die Kommission zu dem Ergebnis, dass das Gesetz 157/92 das Bejagen, das Fangen zur Überlassung als Lockvögel und das Halten von Vogelarten gestattete, die nach der Vogelschutzrichtlinie hätten geschützt werden müssen, und dass die italienischen Vorschriften — namentlich das Rundschreiben 3/93 — nicht die Voraussetzungen der in der Richtlinie vorgesehenen Ausnahmen vom Verbot des Bejagens, des Haltens und des Fangens erfüllten.

26. Am 30. November 1993 übersandte die Kommission der italienischen Regierung gemäß Artikel 169 EG-Vertrag (jetzt Artikel 226 EG) ein Mahnschreiben, in dem sie ihr ihre Rügen mitteilte und sie zur Äußerung binnen zwei Monaten aufforderte.

27. Die italienischen Behörden übersandten der Kommission am 21. März 1997 die Kopie eines Schreibens des Ministeriums für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten, in dem der unmittelbar bevorstehende Erlass von Vorschriften zur Erfüllung der sich aus der Vogelschutzrichtlinie ergebenden Verpflichtungen angekündigt wurde. Am 29. Mai 1997 übersandte die italienische Regierung den Wortlaut des Dekrets vom 21. März 1997, durch das Artikel 18 des Gesetzes 157/92 dahin geändert wurde, dass neun Vogelarten von der Liste der Arten, die in Italien bejagt werden dürfen, ausgeschlossen wurden.

28. Die Kommission, die die von den italienischen Behörden erlassenen Maßnahmen für unzureichend hielt, übersandte der italienischen Regierung am 7. August 1997 eine mit Gründen versehene Stellungnahme, in der sie darlegte, weshalb sie nach wie vor der Auffassung sei, dass die in der Vogelschutzrichtlinie enthaltenen Verpflichtungen durch die Artikel 4 und 5 des Gesetzes 157/92 nicht erfüllt würden. Sie führte weiter aus, dass auch die in Italien

geltende Regelung zur Anwendung der Abweichungen von den in der Vogelschutzrichtlinie aufgestellten Verboten die Anforderungen des Gemeinschaftsrechts nicht erfülle, und forderte die Italienische Republik demgemäß auf, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um dieser Stellungnahme binnen zwei Monaten seit ihrer Bekanntgabe nachzukommen.

29. In Beantwortung der mit Gründen versehenen Stellungnahme übersandte die italienische Regierung der Kommission mit Schreiben vom 1. Oktober und vom 5. und 17. November 1997 den Wortlaut des Dekrets vom 27. September 1997 in der in der *Gazetta ufficiale della Repubblica italiana* veröffentlichten Fassung.

30. Die Kommission war der Auffassung, dass diese Maßnahmen den in der Vogelschutzrichtlinie vorgesehenen Verpflichtungen nur teilweise gerecht würden. Deshalb übersandte sie der italienischen Regierung am 18. Juni 1998 eine ergänzende mit Gründen versehene Stellungnahme und forderte die Italienische Republik auf, binnen zwei Monaten die zur vollständigen Umsetzung der Richtlinie erforderlichen Maßnahmen zu erlassen.

31. Da die italienische Regierung auf dieses Schreiben nicht antwortete, hat die Kommission die vorliegende Klage erhoben.

B — *Die Anträge der Parteien*

32. Die Klage der Kommission ist am 30. April 1999 in das Register der Kanzlei des Gerichtshofes eingetragen worden.

33. Die Kommission beantragt,

„festzustellen, dass die Italienische Republik

— eine Regelung eingeführt hat, die unter Verstoß gegen die Artikel 5 und 7 in Verbindung mit Anhang II der Vogelschutzrichtlinie den Fang und das Halten dreier Arten (Passer italiae, Passer montanus und Sturnus vulgaris) erlaubt und unter Verstoß gegen Artikel 9 dieser Richtlinie vorsieht, dass diese Regelung als allgemeine und ständige Abweichung anzuwenden ist, und damit eine unzulässige Rechtsunsicherheit hervorruft, und

— dass sie eine Regelung über die Voraussetzungen und Modalitäten für die Anwendung der Abweichung von den durch die Vogelschutzrichtlinie vorgeschriebenen Verboten eingeführt hat,

die nicht völlig mit den Anforderungen des Artikels 9 der Richtlinie im Einklang steht, insbesondere was die in Absatz 1 Buchstaben a und b der Bestimmung geregelten Gründe für die Abweichung betrifft,

— der Italienischen Republik die Kosten aufzuerlegen".

34. Die italienische Regierung beantragt,

„— die zweite in der Klageschrift erhobene Rüge für unzulässig zu erklären;

— die Klage im Übrigen abzuweisen;

— der Kommission die Kosten aufzuerlegen".

III — Klagegründe der Kommission und Würdigung

35. Die Kommission stützt ihre Klage gegen die italienische Regierung auf zwei Gründe. Erstens wirft sie ihr vor, die Artikel 5, 7 und 9 sowie die Bestimmungen des Anhangs II der Vogelschutzrichtlinie verletzt zu haben. Zweitens macht sie geltend, die italienische Regierung habe die Bestimmungen des Artikels 9 der Vogelschutzrichtlinie nicht vollständig umgesetzt.

A — *Der erste Klagegrund*

36. Dieser Klagegrund besteht aus zwei Teilen: Erstens habe die italienische Regierung die Artikel 5 und 7 der Vogelschutzrichtlinie dadurch verletzt, dass sie das Fangen zur Verwendung als Lockvögel und das Halten von drei geschützten Arten gestatte. Zweitens habe sie eine Regelung über die Abweichungen von den in der Vogelschutzrichtlinie aufgestellten Jagdverboten vorgesehen, die gegen Artikel 9 der Vogelschutzrichtlinie verstoße.

Der erste Teil des ersten Klagegrundes

a) Vorbringen der Parteien

37. Nach Auffassung der Kommission verbieten die Artikel 5 und 7 der Vogel-

schutzrichtlinie eindeutig das Bejagen, Fangen und Halten von Vögeln von Arten, die nicht in Anhang II der Richtlinie aufgeführt seien. Die drei Arten Passer italiae, Passer montanus und Sturnus vulgaris seien nicht in Anhang II unter den Arten genannt, die in Italien bejagt, gefangen oder gehalten werden dürften.

38. Aus dem Wortlaut der Artikel 4 Absatz 4 und 5 Absatz 2 des Gesetzes 157/92 gehe ebenso deutlich hervor, dass diese Arten zur Überlassung als Lockvögel gefangen werden könnten. Desgleichen ergebe sich aus diesen Vorschriften, dass das Halten dieser drei geschützten Arten gestattet sei.

39. Somit sei offenkundig, dass die italienischen Bestimmungen mit den Artikeln 5 und 7 der Vogelschutzrichtlinie unvereinbar seien.

40. Die italienische Regierung räumt ein, dass die Vogelschutzrichtlinie das Bejagen, das Fangen zur Überlassung und das Halten dieser drei streitigen Arten in Italien verbiete. Sie macht jedoch im Wesentlichen geltend, dass die italienischen Vorschriften den Anforderungen der Vogelschutzrichtlinie genügten.

41. Das Dekret vom 21. März 1997 habe dadurch, dass es die Bejagung dieser Arten verboten habe, stillschweigend auch das Fangen dieser Arten zur Überlassung als Lockvögel verboten. Es bestehe ein enger Zusammenhang zwischen Artikel 4 Absatz 4 und Artikel 18 Absatz 1 des Gesetzes 157/92, der die Liste der Arten enthalte, die bejagt werden dürften, in dem Sinne, dass das Fangen zur Überlassung als Lockvögel nur für die Arten zulässig sei, die bejagt werden dürften.

b) Würdigung

42. Nach dem ausdrücklichen Wortlaut der Artikel 5 und 7 der Vogelschutzrichtlinie sind das Bejagen, das Fangen und das Halten von Vögeln der nicht in Anhang II der Richtlinie aufgeführten Arten verboten. Die Arten Passer italiae, Passer montanus und Sturnus vulgaris sind nicht unter den Arten genannt, die in Italien getötet, gefangen und gehalten werden dürfen.

43. Aus dem Wortlaut des Artikels 4 Absatz 4 des Gesetzes 157/92 geht hervor, dass das Fangen von Vögeln dieser drei Arten zur Überlassung als Lockvögel in Italien gestattet ist. Desgleichen erlaubt Artikel 5 Absatz 2 des Gesetzes 157/92 es den Regionen, die Modalitäten des Haltens von Vögeln dieser drei Arten, die als

Lockvögel benutzt werden sollen, zu regeln.

44. Die streitigen Arten gehören nicht zu denen, die bejagt, gefangen und gehalten werden dürfen, da sie, jedenfalls was Italien angeht, weder in Teil 1 noch in Teil 2 des Anhangs II der Vogelschutzrichtlinie aufgeführt sind. Die Artikel 4 Absatz 4 und 5 Absatz 2 des Gesetzes 157/92 stehen somit im Widerspruch zu Artikel 5 in Verbindung mit Artikel 7 der Vogelschutzrichtlinie und deren Anhang II.

45. Das Vorbringen der italienischen Regierung, es handele sich um ein stillschweigendes Verbot, das sich aus dem Zusammenhang zwischen Artikel 18 des Gesetzes 157/92 in der Fassung des Dekrets vom 21. März 1997 und Artikel 4 Absatz 4 dieses Gesetzes ergebe, erscheint mir angesichts der Anforderungen, die der Gerichtshof an die Richtigkeit, die Genauigkeit und die Klarheit bei der Umsetzung der Vogelschutzrichtlinie gestellt hat, nicht überzeugend.

46. Der Gerichtshof hat nämlich in ständiger Rechtsprechung zur Vogelschutzrichtlinie entschieden, dass „die Umsetzung von Gemeinschaftsbestimmungen in innerstaatliches Recht zwar nicht notwendigerweise eine förmliche und wörtliche Übernahme der Bestimmungen in eine ausdrückliche, besondere Rechtsvorschrift erfordert und dass ihr durch einen allgemeinen rechtlichen Kontext Genüge getan werden kann, wenn dieser tatsächlich die vollständige Anwendung der Gemeinschaftsbestimmungen hinreichend klar und bestimmt gewährleistet, dass der Genauigkeit der Umsetzung in einem Fall wie dem vorliegenden, in dem die Verwaltung des gemeinsamen Besitzes den Mitgliedstaaten für ihr jeweiliges Hoheitsgebiet anvertraut ist, allerdings besondere Bedeutung zukommt“ [15].

47. Nach dem Wortlaut des Artikels 18 des Gesetzes 157/92 in der geänderten Fassung ist jedoch hinsichtlich der streitigen Arten nur die Jagd verboten. Vom Fangen zur Überlassung als Lockvögel und vom Halten der fraglichen drei geschützten Arten ist dagegen weder ausdrücklich noch durch Verweisung die Rede. So besagt Artikel 18 nicht, dass auch die in Artikel 4 Absatz 4 und Artikel 5 Absatz 2 des Gesetzes 157/92 genannten Tätigkeiten von diesem Verbot betroffen sind.

48. Aufgrund dieser Erwägungen komme ich zu dem Ergebnis, dass die Artikel 4 Absatz 4 und 5 Absatz 2 des Gesetzes 157/92 gegen die Artikel 5 und 7 der Vogelschutzrichtlinie in Verbindung mit deren Anhang II verstoßen.

15 — Siehe u. a. Urteile vom 8. Juli 1987 in der Rechtssache 247/85 (Kommission/Belgien, Slg. 1987, 3029, Randnr. 9) und in der Rechtssache 262/85 (Kommission/Italien, Slg. 1987, 3073, Randnr. 9), vom 27. April 1988 in der Rechtssache 252/85 (Kommission/Frankreich, Slg. 1988, 2243, Randnr. 5) und vom 7. März 1996 in der Rechtssache C-118/94 (Associazione Italiana per il WWF u. a., Slg. 1996, I-1223, Randnr. 20).

Der zweite Teil des ersten Klagegrundes

a) Vorbringen der Parteien

49. Die Kommission trägt vor, dass die italienischen Vorschriften, namentlich Artikel 3 des Dekrets vom 27. September 1997 in Verbindung mit Artikel 4 Absatz 4 des Gesetzes 157/92, es gestatteten, allgemein und ständig von den in der Vogelschutzrichtlinie, insbesondere in Artikel 5 Buchstabe a, aufgestellten Verboten abzuweichen, obwohl die in Artikel 9 der Richtlinie enthaltene Regelung der Abweichungen von den Jagdverboten dies nicht gestatte.

50. Die italienische Regierung tritt diesem Vorbringen entgegen und führt aus, die Fangtätigkeit werde durch das italienische Recht genau und unter der unmittelbaren Kontrolle der Behörden und öffentlichen Stellen geregelt.

51. So dürfe ein Jäger, der an der Verwendung von Vögeln als Lockvögel interessiert sei, diese unter keinen Umständen selbst fangen, sondern müsse sie sich bei dafür eingerichteten Stellen, die allein zum Fangen berechtigt seien, beschaffen.

52. Die Kontrolle der Tätigkeit dieser Stellen sei dem INFS übertragen, das auch die ausgeübte Tätigkeit bestätige und deren Dauer festlege. Dieses Institut habe nach dem Erlass des Dekrets vom 21. März 1997 den betroffenen Behörden rechtzeitig durch Rundschreiben die notwendigen Anweisungen erteilt, damit die Arten Passer italiae, Passer montanus und Sturnus vulgaris, die bereits von der Liste der Arten, die bejagt werden dürften, ausgeschlossen worden seien, auch von der Tätigkeit des Fangens zur Verwendung als Lockvögel ausgeschlossen wurden.

b) Würdigung

53. Ich schließe mich der Auffassung der Kommission an. Meines Erachtens erfüllen die italienischen Vorschriften nicht die in der Rechtsprechung des Gerichtshofes an die Klarheit, die Bestimmtheit und die Konkretheit gestellten Anforderungen.

54. Der Gerichtshof hat nämlich in ständiger Rechtsprechung entschieden, dass „die Kriterien, aufgrund deren die Mitgliedstaaten von den in der Richtlinie ausgesprochenen Verboten abweichen dürfen, in eindeutige innerstaatliche Bestimmungen übernommen werden müssen“ [16].

55. Desgleichen hat der Gerichtshof wiederholt entschieden, dass „eine staatliche Regelung, die die Bejagung bestimmter

16 — Siehe u. a. Urteile Associazione Italiana per il WWF u. a., Randnr. 22, und vom 15. März 1990 in der Rechtssache C-339/87 (Kommission/Niederlande, Slg. 1990, I-851, Randnr. 28).

Vogelarten gestattet, die nicht in dem Verzeichnis in Anhang II der Richtlinie aufgeführt sind, ohne Kriterien für die Abweichung aufzustellen oder die Regionen zu verpflichten, diesen Kriterien Rechnung zu tragen und sie anzuwenden,... nicht die Voraussetzungen [erfüllt], denen Abweichungen nach Artikel 9 der Richtlinie entsprechen müssen" [17].

56. Das italienische Recht enthält kein grundsätzliches Verbot des Fangens der drei streitigen Arten zur Überlassung als Lockvögel. Vielmehr gestattet Artikel 4 Absatz 4 des Gesetzes 157/92 diese Tätigkeit grundsätzlich.

57. Der italienische Gesetzgeber hat dadurch, dass er Artikel 3 des Dekrets vom 27. September 1997 in der vorliegenden Formulierung erlassen hat, die bis dahin bestehende Rechtslage [18] nicht verdeutlicht. Dieser Artikel bestimmt nämlich, dass die Modalitäten der Anwendung der Regelung der in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c der Vogelschutzrichtlinie vorgesehenen Abweichung auch Artikel 4 Absatz 4 des Gesetzes 157/92 betreffen.

58. Gleichwohl enthält Artikel 4 Absatz 4 des Gesetzes 157/92, wie wir gesehen haben, keine Abweichung gemäß Artikel 9 der Vogelschutzrichtlinie. Diese Bestimmung sieht nicht vor, dass das Fangen der in Rede stehenden geschützten Arten als eine nach Artikel 9 der Vogelschutzrichtlinie gerechtfertigte Abweichung anzusehen ist. Somit kann Artikel 3 des Dekrets vom 27. September 1997 nicht die Modalitäten der Anwendung einer noch zu bestimmenden Abweichung rechtsgültig festlegen. Daraus folgt, dass Artikel 3 des Dekrets vom 27. September 1997 in keinem angemessenen Verhältnis zu der Bestimmung steht, deren Anwendungsmodalitäten er festlegen soll.

59. Dieser mangelnde Zusammenhang hat auch bedeutende Konsequenzen für die Rechtssicherheit. Denn wie sind Artikel 4 Absatz 4 des Gesetzes 157/92 und Artikel 3 des Dekrets vom 27. September 1997 auszulegen und miteinander in Einklang zu bringen? Ist davon auszugehen, dass das Fangen der geschützten Arten im Hinblick auf die Überlassung als Lockvögel die allgemeine Regel bildet, wie Artikel 4 Absatz 4 des Gesetzes 157/92 nahezulegen scheint? Oder muss man vielmehr in Artikel 3 des Dekrets vom 27. September 1997 eine Bestimmung sehen, die eine abweichende Regelung vorsieht, die nur im Bedarfsfall angewandt werden kann, um unter streng überwachten Bedingungen selektiv den Fang, die Haltung oder jede andere vernünftige Nutzung bestimmter Vogelarten in geringen Mengen zu ermöglichen? Wenn die zweite Auslegung, wie die italienische Regierung meint, die richtige ist, erfüllt die italienische Regelung nicht die Voraussetzungen des Artikels 9 der Richtlinie, insbesondere hinsichtlich der Benennung der Stelle, die befugt ist, die Voraussetzungen für die Anwendung der Abweichung festzusetzen und zu kontrollieren, ob die angewandten Mittel, Maßnahmen und Methoden dem verfolgten Zweck entsprechen und ob diese Maßnahmen wegen des Fehlens einer an-

17 — Siehe u. a. Urteil Associazione Italiana per il WWF u. a., Randnr. 25.

18 — Ich erinnere daran, dass die italienische Regierung vor Erlass dieses Dekrets durch Rundschreiben eine ähnliche rechtswidrige Bestimmung erlassen hatte (siehe Nrn. 16 und 18 der vorliegenden Schlussanträge).

deren zufriedenstellenden Lösung gerechtfertigt sind. Die in Italien für diesen Bereich zuständige Behörde ist das INFS. Dieses Institut scheint jedoch nur beratende Befugnisse zu haben [19].

60. Ich komme deshalb zu dem Ergebnis, dass die italienischen Vorschriften gegen Artikel 9 der Vogelschutzrichtlinie verstoßen, da sie die Kriterien für zulässige Abweichungen von den Verboten, die die Richtlinie für das Fangen von Vögeln geschützter Arten zur Überlassung als Lockvögel aufstellt, und die Modalitäten für die Anwendung dieser Abweichung nicht genau angegeben und insbesondere nicht in deutlich bezeichnete innerstaatliche Bestimmungen aufgenommen haben.

61. Aufgrund dieser Erwägungen schlage ich dem Gerichtshof vor, zu entscheiden, dass die Artikel 4 Absatz 4 und 5 Absatz 2 des Gesetzes 157/92 gegen Artikel 9 der Vogelschutzrichtlinie verstoßen.

B — *Der zweite Klagegrund*

a) Vorbringen der Parteien

62. Die Kommission wirft der Italienischen Republik im Wesentlichen vor, nicht alle wesentlichen Fallgestaltungen des Artikels 9 der Vogelschutzrichtlinie vollständig, klar und eindeutig in das innerstaatliche Recht umgesetzt zu haben, d. h. zum einen die Fälle, in denen die förmlich in Artikel 9 Absatz 1 aufgeführten Abweichungen angewandt werden können, und zum anderen die in Artikel 9 Absatz 2 aufgeführten Voraussetzungen und Modalitäten für ihre Anwendung.

63. Nach Auffassung der italienischen Regierung muss der zweite Klagegrund nach den in ständiger Rechtsprechung vom Gerichtshof bestätigten Grundsätzen für unzulässig erklärt werden, da er in dem verfahrenseinleitenden Schriftsatz, nämlich dem Mahnschreiben vom 30. November 1993, nicht erwähnt gewesen sei.

b) Würdigung

Die Einrede der Unzulässigkeit

64. Ich bin mit der Kommission der Meinung, dass die von der Italienischen Republik erhobene Einrede der Unzulässigkeit unbegründet und daher zurückzuweisen ist.

65. Aus der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes ergibt sich nämlich, dass die

19 — Vgl. dazu die schriftliche Beantwortung der Fragen des Gerichtshofes durch die italienische Regierung.

vorprozessuale Phase des Verfahrens dem betroffenen Mitgliedstaat Gelegenheit geben soll, sowohl seinen gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen als auch seine Verteidigungsmittel gegenüber den Rügen der Kommission wirkungsvoll geltend zu machen. Weiter ergibt sich aus der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes, dass das Mahnschreiben den Gegenstand der Streitigkeit umschreiben und dem Mitgliedstaat, der zur Äußerung aufgefordert wird, die zur Vorbereitung seiner Verteidigung notwendigen Angaben an die Hand geben soll [20].

66. Es kann jedoch nicht verlangt werden, dass das Mahnschreiben ebenso ausführlich ist wie die mit Gründen versehene Stellungnahme. Es ist nämlich zulässig, dass dieses Schreiben nur eine erste knappe Zusammenfassung der allgemein formulierten Rügen enthält, wenn nur die folgende mit Gründen versehene Stellungnahme eine zusammenhängende und detaillierte Darlegung der Gründe enthält, aus denen die Kommission zu der Überzeugung gelangt ist, dass der betreffende Staat gegen seine Verpflichtungen aus dem Gemeinschaftsrecht verstoßen hat [21].

67. Die von der Kommission in ihrer Klageschrift erhobene Rüge der unrichtigen Umsetzung des Artikels 9 der Vogelschutzrichtlinie war nicht nur in der ergänzenden mit Gründen versehenen Stellungnahme erhoben, sondern bereits im Mahnschreiben vom 30. November 1993 knapp und allgemein dargelegt worden. In diesem Schreiben verwies die Kommission ausdrücklich auf bestimmte Voraussetzungen, von denen die Anwendung der in Artikel 9 der Vogelschutzrichtlinie vorgesehenen Abweichungen abhing, um die italienischen Behörden zu einer Stellungnahme zu der Unzulänglichkeit ihrer einschlägigen Vorschriften im Allgemeinen zu veranlassen.

Der vierte und der fünfte Absatz dieses Schreibens lauten wie folgt:

„Zudem muß nach Artikel 9 Absatz 2 der [Vogelschutz]richtlinie des Rates eine bestimmte Verwaltungsstelle bei den Fällen, die in den Anwendungsbereich des Artikels 9 Absatz 1 fallen, feststellen, ob die Voraussetzungen dieses Absatzes erfüllt sind, an welchem Ort und für welche Vögel die Jagd ausnahmsweise gestattet werden kann.

Die gemäß Artikel 9 Absatz 2 der [Vogelschutz]richtlinie zuständigen Stellen müssen außerdem prüfen, ob es eine andere zufrieden stellende Lösung gibt, mit der das konkrete Problem überwunden werden kann, ohne auf die Gestattung einer Abweichung zurückgreifen zu müssen."

68. Der Anfang dieser Ausführungen („Zudem") zeigt meines Erachtens, dass die Kommission hier eine andere als die zuvor in demselben Schreiben angeführte Rüge erheben wollte. Desgleichen ergibt sich aus

20 — Siehe zu diesen verschiedenen Punkten u. a. Urteil vom 20. März 1997 in der Rechtssache C-96/95 (Kommission/Deutschland, Slg. 1997, I-1653, Randnrn. 22 und 23).

21 — Siehe u. a. Urteil vom 16. September 1997 in der Rechtssache C-279/94 (Kommission/Italien, Slg. 1997, I-4743, Randnrn. 14 und 15).

dem Wortlaut dieser Ausführungen ausdrücklich, dass die Kommission auf ein allgemeineres Problem als die Möglichkeit des Bejagens und Fangens bestimmter Arten trotz der Bestimmungen der Richtlinie hinweisen wollte, nämlich auf die umfassendere Frage der Modalitäten der Anwendung der in Artikel 9 vorgesehenen Abweichungen sowie die Prüfung anderer Lösungen als der Abweichungen.

69. Der Sinn und der Umfang der von der Kommission erhobenen Rügen sind völlig klar. So wie diese beiden Rügen sowohl im Mahnschreiben als auch in der mit Gründen versehenen Stellungnahme und in der Klageschrift der Kommission formuliert waren, konnten die italienischen Behörden im Übrigen umfassend dazu Stellung zu nehmen.

70. So haben die italienischen Behörden am 21. März 1997 in Beantwortung des Mahnschreibens die endgültige Fassung von Rechtsvorschriften zur Lösung des besonderen Problems der Möglichkeit des Bejagens der geschützten Arten übersandt und den unmittelbar bevorstehenden Erlass eines allgemeinen Rechtsakts zur Umsetzung des Artikels 9 der Vogelschutzrichtlinie angekündigt. Weiter haben sie eingeräumt, dass die Frage der Umsetzung des Artikels 9 Gegenstand einer seit langem erhobenen Rüge gewesen sei, indem sie im dritten Absatz dieses Schreibens ausgeführt haben, dass „der in Rede stehende, der Orientierung dienende Akt die seit langem von der Kommission gegen uns erhobene Rüge der unrichtigen Umsetzung des Artikels 9 der Richtlinie 79/409 über die Abweichungen gegenstandslos macht". Schließlich stellte die italienische Regierung in ihrem Antwortschreiben auf die mit Gründen versehene Stellungnahme vom 7. August 1997 den Erlass des Dekrets vom 27. September 1997 als eine Maßnahme dar, durch die das italienische Recht angepasst werden sollte, um der Rüge bezüglich des allgemeinen Problems der unzulänglichen Umsetzung des Artikels 9 der Vogelschutzrichtlinie Rechnung zu tragen.

71. Aus alledem ergibt sich, daß die Kommission der Italienischen Republik die Möglichkeit eingeräumt hat, ihren Verpflichtungen aus den Artikeln 5, 7 und 9 und aus Anhang II der Vogelschutzrichtlinie nachzukommen und während des vorprozessualen Verfahrens sachdienlich zu diesen Rügen Stellung zu nehmen. Die Einrede der Unzulässigkeit ist somit zurückzuweisen.

Zum Klagegrund selbst

72. Der Gerichtshof hat in ständiger Rechtsprechung entschieden, dass die „in Artikel 9 der Richtlinie vorgesehene Möglichkeit der Abweichung von den die Jagd beschränkenden Vorschriften und den anderen Einschränkungen und Verboten nach den Artikeln 5, 6 und 8 der Richtlinie... drei Bedingungen unterliegt. Erstens muß der Mitgliedstaat die Abweichung auf den Fall beschränken, dass es keine andere zufrieden stellende 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 Artikel 9 Absatz 2 genannten strengen Formkriterien entsprechen, die die Ab-

weichungen auf das unbedingt Notwendige beschränken und ihre Überwachung durch die Kommission ermöglichen sollen. Obwohl dieser Artikel eine weitgehende Abweichung von der allgemeinen Schutzregelung gestattet, sieht er also nur eine konkrete und gezielte Anwendung vor, um bestimmten Erfordernissen und besonderen Situationen Rechnung zu tragen." [22]

73. Der Gerichtshof hat ebenfalls entschieden, dass die wesentlichen Aspekte des Artikels 9 der Vogelschutzrichtlinie vollständig, klar und unzweideutig umgesetzt werden müssen [23]. Zu diesen wesentlichen Aspekten gehören die Prüfung, ob es nicht eine zufrieden stellende Alternative zu der beabsichtigten Abweichung gibt, und die Beachtung des Artikels 9 Absatz 2 der Vogelschutzrichtlinie.

74. Somit sind die wesentlichen Aspekte des Artikels 9 der Vogelschutzrichtlinie vom italienischen Gesetzgeber hinsichtlich der in Artikel 9 Absatz 1 Buchstaben a und b aufgeführten Abweichungen nicht umgesetzt worden.

75. In dem Dekret vom 27. September 1997 heißt es ausdrücklich, dass die festgelegten Abweichungen nur den in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c genannten Fall beträfen.

76. Nach der Präambel dieses Dekrets sind die in Artikel 9 Absatz 1 Buchstaben a und b der Vogelschutzrichtlinie vorgesehenen Abweichungen in Artikel 2 Absatz 3 und Artikel 19 des Gesetzes 157/92 geregelt.

77. Es steht jedoch fest, dass diese innerstaatlichen Bestimmungen weder die Voraussetzungen noch die Modalitäten der Anwendung der in Artikel 9 Absatz 2 der Vogelschutzrichtlinie vorgesehenen Abweichungen festlegen.

78. Sie schreiben auch nicht vor, dass vor der Anwendung der genannten Abweichungen geprüft werden muss, ob es keine anderen zufrieden stellenden Lösungen gibt.

79. Nach alledem enthalten die italienischen Vorschriften keine Umsetzung der wesentlichen Aspekte des Artikels 9 der Vogelschutzrichtlinie.

80. Deshalb schlage ich dem Gerichtshof vor, festzustellen, dass die italienischen Vorschriften gegen Artikel 9 der Vogelschutzrichtlinie verstoßen.

22 — Siehe u. a. Urteile Associazione Italiana per il WWF u. a., Randnr. 21; Kommission/Belgien, Randnr. 7, und Urteil vom 8. Juli 1987, Kommission/Italien, Randnr. 7.

23 — Siehe u. a. Urteil Associazione Italiana per il WWF u. a., Randnr. 23.

Ergebnis

81. Ich schlage dem Gerichtshof somit vor,

1. festzustellen, daß die Italienische Republik dadurch gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten verstoßen hat, dass sie

   — eine Regelung erlassen hat, die unter Verstoß gegen die Artikel 5 und 7 in Verbindung mit Anhang II dieser Richtlinie den Fang und das Halten dreier Arten (Passer italiae, Passer montanus und Sturnus vulgaris) erlaubt und unter Verstoß gegen Artikel 9 dieser Richtlinie vorsieht, dass diese Regelung als allgemeine und ständige Abweichung anzuwenden ist, und

   — eine Regelung der Voraussetzungen und Modalitäten der Anwendung der Abweichung von den in dieser Richtlinie ausgesprochenen Verboten erlassen hat, die den in Artikel 9 gestellten Anforderungen, namentlich in Bezug auf die in Artikel 9 Absatz 1 Buchstaben a und b genannten Abweichungsgründe, nicht vollständig genügt;

2. der Italienischen Republik die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.