# SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS
# L. A. GEELHOED
# vom 16. Februar 2006 [1]

## I — Einleitung

1. Die Fragen des Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia beziehen sich auf Artikel 9 der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten (im Folgenden: Vogelrichtlinie oder Richtlinie) [2]. Das vorlegende Gericht fragt sich, unter welchen Voraussetzungen die Regionen von der Befugnis der Mitgliedstaaten aus Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c der Vogelrichtlinie, Abweichungen zuzulassen, Gebrauch machen können.

## II — Das anwendbare Recht

### A — *Richtlinie 79/409/EWG*

2. Die Vogelrichtlinie geht davon aus, dass bei bestimmten im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten wild lebenden Vogelarten ein Rückgang der Bestände festzustellen ist, was „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 als „ein typisch grenzübergreifendes Umweltproblem [angesehen], das gemeinsame Verantwortlichkeiten mit sich bringt" (dritte Begründungserwägung). Diese Erhaltung bezweckt „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).

3. Um einen wirksamen Schutz zu erreichen, legt die Richtlinie dreierlei Bestimmungen fest. Erstens enthält sie ein allgemeines Verbot, Vögel zu töten, zu fangen, zu stören, zu halten und mit ihnen zu handeln sowie ihre Nester und Eier zu zerstören, zu beschädigen oder zu entfernen (Artikel 5 und 6 Absatz 1). Zweitens sieht sie für die in den Anhängen der Richtlinie aufgezählten Vogelarten eine Ausnahme von den genannten allgemeinen Verbotsbestimmungen vor. So kann für die in Anhang III genannten Arten der Handel

1 — Originalsprache: Niederländisch.
2 — ABl. 103, L 103, S. 1.

und für die in Anhang II genannten Arten die Jagd genehmigt werden, sofern dafür bestimmte Voraussetzungen und Beschränkungen festgelegt und diese beachtet werden (Artikel 6 Absätze 2 bis 4 und Artikel 7). Dies bedeutet, dass die allgemeinen Verbotsbestimmungen für nicht in den Anhängen genannte Vogelarten oder bei Nichtbeachtung der in den oben genannten Artikeln festgelegten Voraussetzungen und Beschränkungen anwendbar bleiben. Drittens dürfen die Mitgliedstaaten nach Artikel 9 der Richtlinie von den genannten allgemeinen Verboten und von den insbesondere den Handel und die Jagd betreffenden Bestimmungen abweichen.

4. Nach Artikel 9 Absatz 1 der Richtlinie können, sofern es keine andere zufrieden stellende Lösung gibt, aus den nachstehenden Gründen von den Artikeln 5, 6, 7 und 8 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 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 andre vernünftige Nutzung bestimmter Vogelarten in geringen Mengen zu ermöglichen".

5. Nach Artikel 9 Absatz 2 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 Voraussetzungen gegeben sind, und zu beschließen, welche Mittel, Einrichtungen und Methoden in welchem Rahmen von wem angewandt werden können,

— welche Kontrollen vorzunehmen sind".

6. Nach Artikel 9 Absatz 3 übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission jährlich einen Bericht über die Anwendung dieses Artikels. Diese achtet „ständig darauf, dass die Auswirkungen dieser Abweichungen mit dieser Richtlinie vereinbar sind" und „trifft entsprechende Maßnahmen" (Artikel 9 Absatz 4).

B — *Das nationale Recht*

7. Durch Artikel 19bis des italienischen Gesetzes Nr. 157/92 vom 11. Februar 1992, der durch Artikel 1 des italienischen Gesetzes Nr. 221 vom 3. Oktober 2002 eingeführt worden ist, wird Artikel 9 der Vogelrichtlinie in die italienische Rechtsordnung umgesetzt. Die verschiedenen Bestimmungen werden im Folgenden, soweit hier von Bedeutung, kurz wiedergegeben.

8. Artikel 19bis Absatz 1 bezeichnet die Regionen als die Stellen, die dazu befugt sind, Regeln für die Inanspruchnahme der in der Richtlinie niedergelegten Ausnahmen festzulegen. Bei der Anwendung dieser Bestimmungen sind die Regionen verpflichtet, die Kriterien und Voraussetzungen des Artikels 9 der Richtlinie sowie die Grundsätze und Ziele der Artikel 1 und 2 der Richtlinie und die übrigen Bestimmungen des Gesetzes Nr. 157/92 zu beachten.

9. Artikel 19bis Absatz 2 bestimmt, dass, sofern es keine andere zufrieden stellende Lösung gibt, die Ausnahmebestimmungen angewandt werden können, wenn sie auf einem in Artikel 9 Absatz 1 der Richtlinie genannten Grund beruhen und wenn sie die [in Artikel 19bis Absatz 2 aufgezählten] Formvoraussetzungen nennen.

10. Artikel 19bis Absatz 3 schreibt vor, dass die in Absatz 1 genannten Ausnahmen während bestimmter Zeiträume angewandt werden, nachdem die Regionen zunächst obligatorisch die — nicht verbindliche — Stellungnahme des Istituto Nazionale per la fauna selvatica (Nationales Institut für wild lebende Tiere, im Folgenden: INFS) oder anderer anerkannter regionaler Institute eingeholt haben. Gegenstand der Ausnahmen dürfen in keinem Fall Vogelarten sein, deren Bestand zahlenmäßig stark zurückgegangen ist.

11. Nach Artikel 19bis Absatz 4 kann der Präsident des Ministerrates nach Abmahnung der betreffenden Region auf Vorschlag

des Ministers für regionale Angelegenheiten in Abstimmung mit dem Minister für Umwelt und Raumordnung und nach Beschluss des Ministerrates regionale Vorschriften, die gegen das Gesetz Nr. 157/92 oder die Richtlinie 79/409 verstoßen, für nichtig erklären.

## III — Sachverhalt und Ablauf des Verfahrens

12. Am 15. September 2003 genehmigte die Region Lombardei mit Beschluss Nr. 14250 die Jagd auf die Vogelarten Buchfink und Bergfink für die Jagdsaison 2003/04. Die Vereinigung World Wild Life Fund Italia und eine Reihe anderer Organisationen (im Folgenden: Naturschutzvereinigungen oder Kläger) beantragten die Nichtigerklärung dieses Beschlusses, da der Beschluss die Benutzung von Buchfinken [3] und Bergfinken [4], beides geschützte Arten, als lebende Lockvögel zulasse.

13. Die Naturschutzvereinigungen haben außerdem vorgetragen, dass Artikel 19bis des Gesetzes Nr. 157/92 insoweit gegen die Richtlinie verstoße, als den Regionen die Befugnis verliehen werde, Regeln für die Inanspruchnahme der in der Vogelrichtlinie niedergelegten Ausnahmen zu erlassen, ohne festzustellen, wie die Höchstmenge der geschützten Vogelarten, die im nationalen Hoheitsgebiet insgesamt bejagt werden könne, bestimmt und eingehalten werden muss.

14. Schließlich haben die Kläger vorgebracht, dass von einer wirksamen Einhaltung der Regeln keine Rede sein könne. Die Regionen wendeten kein strenges Kontrollsystem an, mit dem nachgeprüft werden könnte, ob die Vorschriften über die Zahl an Vögeln, die erjagt werden dürfe, beachtet würden.

15. Das Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia bezweifelt, dass Artikel 19bis des Gesetzes Nr. 157/92 eine wirksame Anwendung des Artikels 9 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie gewährleistet. Erstens werde die Festsetzung des Höchstkontingents der Exemplare, die bejagt werden dürften, dem nicht bindenden, jedoch zwingend einzuholenden Gutachten des INFS oder anderer auf regionaler Ebene anerkannter Einrichtungen überlassen, ohne ein System vorzusehen, das dafür geeignet sei, die Quote verbindlich für das gesamte nationale Hoheitsgebiet festzusetzen. Zweitens sähen die nationalen Rechtsvorschriften keinen Mechanismus vor, anhand dessen die festgestellte Menge an Vögeln, die erjagt werden dürfe, auf die Regionen verteilt werden könne. Schließlich fragt sich das vorlegende Gericht, ob das System der Kontrolle der Übereinstimmung der regionalen Vorschriften mit der nationalen oder der gemeinschaftsrechtlichen Regelung wegen seines zeitlichen Aufwands den Anforderungen der Schnelligkeit entspreche, die mit der Notwendigkeit verbunden sei, rechtswidrige Bejagungen in dem kurzen Zeitraum — ungefähr 40 Tage —, in dem die Ausnahme gelte, zu verhindern.

3 — Wissenschaftlicher Name: Fringilla coelebs.

4 — Wissenschaftlicher Name: Fringilla montifringilla.

16. Das Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia hat daher das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorgelegt:

1. Ist die Richtlinie 79/409 dahin zu verstehen, dass die Mitgliedstaaten, abgesehen davon, wie die interne Verteilung der Zuständigkeiten zwischen Staat und Regionen in den nationalen Rechtsordnungen festgelegt ist, eine Umsetzungsregelung erlassen müssen, die alle von der Richtlinie als schutzwürdig betrachteten Sachverhalte erfasst, insbesondere was die Gewähr dafür angeht, dass die abweichend zulässige Bejagung nicht die geringen Mengen im Sinne von Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c übersteigt?

2. Ist die Richtlinie 79/409, insbesondere was konkret die Menge bei der abweichend zulässigen Bejagung angeht, dahin zu verstehen, dass die innerstaatliche Umsetzungsregelung auf eine bestimmte oder bestimmbare Messgröße Bezug nehmen muss, deren Bestimmung auch qualifizierten Facheinrichtungen anvertraut werden kann, so dass die Durchführung der abweichend zulässigen Bejagung auf der Grundlage von Richtgrößen erfolgt, die objektiv unter Berücksichtigung der etwaigen unterschiedlichen Umweltbedingungen eine quantitative Schwelle bestimmen, die auf nationaler oder auch regionaler Ebene nicht überschritten werden darf?

3. Stellt die innerstaatliche Regelung des Artikels 19bis des Gesetzes Nr. 157/92 eine ordnungsgemäße Umsetzung des Artikels 9 der Richtlinie 79/409 dar, wenn sie verlangt, dass diese Messgröße durch ein zwingend einzuholendes, jedoch nicht verbindliches Gutachten des INFS bestimmt wird, ohne jedoch ein Verfahren zur Abstimmung unter den Regionen vorzusehen, mit dem die Aufteilung der auf nationaler Ebene als geringe Menge bestimmten Höchstzahl für die abweichend zulässige Bejagung für jede Art verbindlich festgelegt wird?

4. Ist das Verfahren, mit dem die Vereinbarkeit der von den italienischen Regionen nach Artikel 19bis des Gesetzes Nr. 157/92 abweichend genehmigten Bejagungen mit dem Gemeinschaftsrecht überwacht wird, dem eine Abmahnung vorausgeht und das daher technischen Fristen unterliegt, die auch für den Erlass und die Bekanntmachung des Beschlusses notwendig sind und während deren Lauf bereits die Tage des kurzen Zeitraums vergehen, in dem die Bejagungen zulässig sind, geeignet, die wirksame Umsetzung der Richtlinie 79/409 zu gewährleisten?

## IV — Zulässigkeit

17. Die Region Lombardei und die Associazione migratoristi italiani (im Folgenden:

ANUU) bestreiten die Zulässigkeit des vorliegenden von dem nationalen Gericht an den Gerichtshof gerichteten Ersuchens um Vorabentscheidung mit der Begründung, dass das italienische Gericht den Gerichtshof darum ersuche, sich zur Zweckmäßigkeit und Rechtmäßigkeit der internen Zuständigkeitsverteilung des italienischen Staates zu äußern, dessen regionale Struktur auf Verfassungsebene festgelegt sei.

18. Die ANUU trägt vor, das Vorabentscheidungsersuchen sei auch deshalb unzulässig, weil die von dem vorlegenden Gericht aufgeworfenen Fragen sich eher auf die Vereinbarkeit der betroffenen italienischen Bestimmungen mit Artikel 9 der Richtlinie als auf die Auslegung der Tragweite dieser Bestimmung bezögen.

19. Aus der Formulierung der Vorabentscheidungsfragen wie aus dem Vorlagebeschluss geht hervor, dass das nationale Gericht darauf abzielt, eine Auslegung des Artikels 9 der Richtlinie zu erlangen. Aus dem Beschluss geht klar hervor, dass das nationale Gericht die Auslegung der Richtlinie als erforderlich für die Beurteilung der Vereinbarkeit des Gesetzes Nr. 157 mit der Richtlinie ansieht. Der Gerichtshof kann sich im Rahmen des vorliegenden Verfahrens zwar nicht zur Vereinbarkeit von nationalen Bestimmungen mit dem Gemeinschaftsrecht äußern, er kann aber dem nationalen Gericht „die Auslegungskriterien an die Hand geben, die es ihm ermöglichen, die Rechtsfrage, mit der es befasst ist, zu lösen“ [5].

5 — Siehe z. B. Urteil des Gerichtshofes vom 23. November 1989 in der Rechtssache 150/88 (Parfümerie-Fabrik 4711, Slg. 1989, I-3891, Randnr. 12).

20. Meines Erachtens ist das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen daher zulässig.

## V — Materielle Rechtslage

### A — *Allgemeiner Rahmen*

21. Die Fragen des vorlegenden Gerichts beziehen sich im Wesentlichen auf die Umsetzung der Richtlinie, insbesondere diejenige des Artikels 9. Damit gehört diese Rechtssache zu einer Reihe anderer Rechtssachen, in denen der Gerichtshof sich zur Vogelrichtlinie geäußert hat [6].

22. Im Einzelnen geht es um die Anwendung des Artikels 9 Absatz 1 Buchstabe c in Verbindung mit Absatz 2 der Vogelrichtlinie. Dabei spielt die italienische Organisation der Durchführung dieser Bestimmung eine Rolle. Mit der Durchführung und Anwendung des Artikels 9 sind die Regionen beauftragt.

6 — Siehe u. a. Urteile vom 8. Juli 1987 in der Rechtssache 262/85 (Kommission/Italien, Slg. 1987, 3073), vom 8. Juli 1987 in der Rechtssache 247/85 (Kommission/Belgien, Slg. 1987, 3029), vom 15. März 1990 in der Rechtssache 339/87 (Kommission/Niederlande, Slg. 1990, I-851), vom 7. März 1996 in der Rechtssache C-118/94 (Associazione Italiana per il World Wildlife Fund u. a., Slg. 1996, I-1223) und vom 9. Dezember 2004 in der Rechtssache C-79/03 (Kommission/Spanien, Slg. 2004, I-11619).

In dieser dezentralisierten Struktur ergeben sich folgende Probleme:

1. Auf welcher Ebene ist festzulegen, was eine vertretbare Bejagung bestimmter Vögel in geringen Mengen ist? Welche Kriterien sind bei der Festlegung der „geringen Menge" Vögel zu beachten?

2. Wie ist die festgelegte „geringe Menge" zu verteilen?

3. Wie kann gewährleistet werden, dass bei der Durchführung auf regionaler Ebene die für das gesamte Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats festgelegte Höchstzahl von Vögeln einer betroffenen Art, die bejagt werden darf, nicht überschritten wird?

4. Ist die Kontrolle der Festlegung der Bejagungsregelungen durch die zuständigen Stellen und die Befolgung der Jagdlizenzen wirksam geregelt?

23. Für den allgemeinen Rahmen ist die oben zitierte Rechtsprechung (siehe Nr. 21), die der Gerichtshof zu Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c der Vogelrichtlinie entwickelt hat, mit von Bedeutung.

B — *Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c der Vogelrichtlinie*

24. Grundsätzlich besteht für Vogelarten, die nicht in Anhang II zur Richtlinie aufgeführt sind, aufgrund von Artikel 5 der Richtlinie ein Bejagungsverbot. Nach Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie können Mitgliedstaaten, sofern es keine andere zufrieden stellende Lösung gibt, u. a. von Artikel 5 abweichen, „um unter streng überwachten Bedingungen selektiv den Fang, die Haltung oder jede andere vernünftige Nutzung bestimmter Vogelarten in geringen Mengen zu ermöglichen".

25. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes darf von dem Verbot der Jagd auf Vogelarten, die nicht in Anhang II der Richtlinie genannt sind, auf den Artikel 7 Absatz 1 verweist, abgewichen werden, insbesondere aus dem in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie genannten Grund[7]. Die als Freizeitbeschäftigung ausgeübte Jagd auf wild lebende Vögel kann daher eine durch Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie gestattete vernünftige Nutzung sein[8].

7 — Urteil Associazione Italiana per il World Wildlife Fund u. a. (zitiert in Fußnote 6, Randnr. 21).

8 — Urteil vom 16. Oktober 2003 in der Rechtssache C-182/02 (Ligue pour la protection des oiseaux u. a., Slg. 2003, I-12105, Randnr. 11) und Urteil Kommission/Italien (zitiert in Fußnote 6, Randnr. 38).

26. Die in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c in Verbindung mit Absatz 2 der Richtlinie geregelte Möglichkeit, von dem Bejagungsverbot abzuweichen, ist an vier Voraussetzungen geknüpft. Erstens muss der Mitgliedstaat die Abweichung auf Fälle beschränken, in denen es keine andere zufrieden stellende Lösung gibt [9]. Zweitens muss die Jagd selektiv unter streng überwachten Bedingungen stattfinden. Drittens kann die Jagd nur zugelassen werden, wenn sie bestimmte Vögel in geringen Mengen betrifft. Viertens muss die Abweichung vom Bejagungsverbot den in Artikel 9 Absatz 2 genannten strengen Formkriterien entsprechen, die die Abweichungen auf das unbedingt Notwendige beschränken und ihre Überwachung durch die Kommission ermöglichen sollen.

27. Die zweite Voraussetzung wird erfüllt, wenn nationale Rechtsvorschriften sicherstellen, dass die Jagd unter streng überwachten Bedingungen selektiv stattfindet [10]. Dies bringt mit sich, dass die Behörden, die für die Anwendung der abweichenden Regelung zuständig sind, für eine intensive Kontrolle sorgen müssen, damit für Zuwiderhandelnde eine ernstzunehmende Gefahr besteht, gefasst und bestraft zu werden.

28. Aufgrund der dritten Voraussetzung muss die nationale Regelung sicherstellen, dass die Vogelarten, die nicht in Anhang II genannt werden, nur in geringen Mengen bejagt werden und dass die Bestände der betroffenen Arten auf ausreichendem Niveau erhalten werden.

29. Wird diese Voraussetzung nicht erfüllt, so kann die Nutzung des Vogelbestands für die als Freizeitbeschäftigung ausgeübte Jagd in jedem Fall nicht als vernünftig und im Sinne der elften Begründungserwägung der Richtlinie zulässig angesehen werden. Aus Artikel 2 in Verbindung mit der elften Begründungserwägung der Richtlinie folgt, dass das Kriterium der geringen Mengen keine absolute Bedeutung hat, sondern sich auf die Erhaltung der Gesamtpopulation und die Vermehrung der fraglichen Art bezieht [11].

30. In ihrem 1993 veröffentlichten Zweiten Bericht über die Anwendung der Richtlinie 79/409 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten [12] hat die Kommission eine Methode für die Bestimmung ausgearbeitet, was für die Anwendung von Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c als geringe Menge angesehen werden darf. Für die Erhaltung bzw. Stabilität einer bestimmten Population seien von Bedeutung die Fortpflanzungssituation und die jährliche Gesamtsterberate infolge natürlicher Ursachen und — für jagdbare Arten —

9 — Die erste Voraussetzung kann nicht als erfüllt angesehen werden, wenn die abweichende Jagdzeit ohne Not mit den Zeiten zusammenfällt, in denen die Richtlinie einen besonderen Schutz gewähren will (Urteil Kommission/Italien, zitiert in Fußnote 6, Randnr. 38).

10 — Urteil vom 27. April 1988 in der Rechtssache 252/85 (Kommission/Frankreich, Slg. 1988, 2243, Randnr. 28).

11 — Urteil Kommission/Frankreich (oben zitiert in Fußnote 10, Randnr. 28).

12 — KOM(93) 572 endg. vom 24. November 1993.

der Jagd mit den üblichen Methoden. Wenn bei einem vorhandenen Gleichgewicht zwischen Fortpflanzung und jährlicher Sterblichkeitsrate der Umfang einer Population in großen Zügen stabil bleibe, werde die ausnahmsweise Zulassung einer besonderen Fangmethode für „geringe Mengen" das Gleichgewicht nicht stören können.

31. Aufgrund ornithologischer Studien ist die Kommission in dem zitierten Bericht zu dem Ergebnis gelangt, dass bei Arten, die nicht bejagt werden dürfen, eine besondere Entnahme von weniger als 1 % der üblichen jährlichen Sterblichkeitsrate innerhalb einer Population noch als eine geringe Menge im Sinne von Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie angesehen werden könne. Bei Einhaltung dieser Obergrenze werde die Stabilität der Art nicht gefährdet werden [13].

32. Schließlich müssen die Maßnahmen, nach denen die Jagd gemäß Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie gestattet ist, nach Artikel 9 Absatz 2 der Richtlinie Folgendes angeben:

— die Vogelarten, für die 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, und

— die Kontrollen, die vorzunehmen sind [14].

33. Vor diesem Hintergrund gehe ich zur Beantwortung der Vorlagefragen über.

34. Nebenbei weise ich darauf hin, dass die im vorliegenden Fall zulässigen „geringen Mengen" in einem gespannten Verhältnis zu den Margen zu stehen scheinen, die sich aus Artikel 9 der Richtlinie ergeben.

13 — Zwar ist dieses Kriterium der geringen Mengen für die Mitgliedstaaten rechtlich nicht verbindlich, es kann aber wegen seiner wissenschaftlichen Autorität als Maßstab für die Beurteilung verwendet werden, ob ein Mitgliedstat nach Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie die Voraussetzung erfüllt, dass die betroffenen Vögel in geringen Mengen bejagt werden. Vgl. Urteil vom 19. Mai 1998 in der Rechtssache C-3/96 (Kommission/Niederlande, Slg. 1998, I-3031, Randnrn. 69 und 70).

14 — Urteil Ligue pour la protection des oiseaux u. a. (oben zitiert in Fußnote 8, Randnr. 18).

35. Nach der Bejagungsregelung, die die Region Lombardei für Buchfinken und Bergfinken erlassen hat, sollen pro Saison 360 000 Buchfinken und 32 000 Bergfinken erjagt werden können. Werden diese Mengen an dem Kriterium gemessen, das die Kommission für die Anwendung der Ausnahme des Artikels 9 Absatz 1 Buchstabe c der Vogelrichtlinie für zulässig hält — d. h. höchstens 1 % der jährlichen Sterblichkeitsrate der betreffenden Population —, dann würde die jährliche Sterblichkeitsrate bei den Buchfinken und Bergfinken, die durch die Region Lombardei ziehen, 36 Millionen bzw. 3,2 Millionen betragen. Unterstellt man, dass jährlich 30 % der Population stirbt — eine realistische Annahme für kleine Zugvogelarten —, so ergäbe dies nur für die Region Lombardei relevante Populationen von 120 Millionen Buchfinken und 10,7 Millionen Bergfinken.

C — *Erste Frage*

36. Die erste Frage des vorlegenden Gerichts geht dahin, ob in den nationalen Bestimmungen, mit denen die Richtlinie umgesetzt wird, alle von der Richtlinie als schutzwürdig betrachteten Sachverhalte geregelt werden müssen. Das nationale Gericht fragt dies insbesondere für eine der in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c aufgestellten Voraussetzungen, dass nämlich der Fang, die Haltung oder jede andere vernünftige Nutzung bestimmter Vogelarten auf geringe Mengen beschränkt bleiben muss.

37. Obwohl Artikel 249 EG bestimmt, dass an die Mitgliedstaaten gerichtete Richtlinien hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich sind und dass die Wahl der Form und der Mittel den innerstaatlichen Stellen überlassen bleibt, bedeutet dies nicht, dass das Umsetzungsverfahren ganz und gar ins Ermessen der Mitgliedstaaten gestellt ist.

38. Erstens muss für eine ordnungsgemäße Umsetzung der wesentliche Inhalt der Richtlinie in ausreichend klaren und bestimmten Formulierungen innerhalb der in der Richtlinie festgelegten Frist in das nationale Recht übernommen werden [15]. Der Gerichtshof hat in Bezug auf die Umsetzung der Vogelrichtlinie erklärt, dass die Kriterien, aufgrund deren die Mitgliedstaaten von den in der Richtlinie ausgesprochenen Verboten abweichen dürfen, in eindeutige innerstaatliche Bestimmungen übernommen werden müssen, da die Genauigkeit der Umsetzung in einem Fall, in dem die Verwaltung des gemeinsamen Erbes den Mitgliedstaaten für ihr jeweiliges Hoheitsgebiet anvertraut wurde, von besonderer Bedeutung ist [16].

39. Zweitens sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, den gesetzlichen und verwaltungsmäßigen Rahmen für eine angemessene Anwendung und Befolgung der nationalen Bestimmungen zu schaffen, in die die in der Richtlinie festgelegten Normen aufgenom-

15 — Siehe z. B. Urteil vom 13. März 1997 in der Rechtssache C-197/96 (Kommission/Frankreich, Slg. 1997, I-1489, Randnr. 15).

16 — Urteile Kommission/Italien (zitiert in Fußnote 6, Randnr. 9), Kommission/Belgien (zitiert in Fußnote 6, Randnr. 9) und Kommission/Niederlande (zitiert in Fußnote 6, Randnr. 28).

men worden sind. Dies bringt mit sich, dass Behörden bezeichnet werden, die für die Anwendung dieser Bestimmungen zuständig sind, dass diese Behörden entsprechende Befugnisse erhalten, dass Einrichtungen für die Aufsicht über die Befolgung dieser Bestimmungen geschaffen werden, dass der Rechtschutz gewährleistet ist, dass Einspruchsmöglichkeiten eröffnet werden, dass Sanktionen bei Zuwiderhandlung gegen diese Bestimmungen festgesetzt und Strukturen für das Einschreiten gegen Zuwiderhandlungen ins Leben gerufen werden.

40. Schließlich muss die Erreichung der Ziele der Richtlinie dadurch sichergestellt werden, dass die nationalen Bestimmungen, durch die die Richtlinie in nationales Recht umgesetzt wird, von den zuständigen nationalen Behörden vollständig und aktiv angewendet und bei Zuwiderhandlungen glaubwürdig durchgesetzt werden [17]. Der Gerichtshof hat im Urteil Marks & Spencer darauf hingewiesen, dass „der Erlass nationaler Maßnahmen, die eine Richtlinie ordnungsgemäß umsetzen, nicht deren Wirkungen erschöpft, und dass die Mitgliedstaaten auch nach Erlass dieser Maßnahmen weiterhin die vollständige Anwendung der Richtlinie tatsächlich gewährleisten müssen". Der Gerichtshof hat erklärt, dass sich der Einzelne vor einem nationalen Gericht gegenüber dem Staat immer dann auf die inhaltlich unbedingten und hinreichend genauen Bestimmungen einer Richtlinie berufen kann, „wenn ihre vollständige Anwendung nicht tatsächlich gewährleistet ist, d. h. nicht nur in Fällen einer unterbliebenen oder unzureichenden Umsetzung der Richtlinie, sondern auch in dem Fall, dass die nationalen Maßnahmen, die die Richtlinie ordnungsgemäß umsetzen, nicht so angewandt werden, dass das mit der Richtlinie verfolgte Ziel erreicht wird" [18].

41. Im vorliegenden Fall ist die zweite Voraussetzung für eine ordnungsgemäße Umsetzung nicht erfüllt.

42. Nach Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie können die Mitgliedstaaten im Wege einer abweichenden Regelung unter Beachtung der darin aufgestellten Voraussetzungen die Jagd auf bestimmte Arten, für die ein Bejagungsverbot gilt, genehmigen. Eine der Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, besteht darin, dass die nationale Regelung gewährleisten muss, dass Vogelarten, die nicht in Anhang II genannt werden, nur in geringen Mengen bejagt werden und dass die Population der betroffenen Arten auf einem ausreichenden Niveau gehalten wird.

43. Artikel 19bis Absatz 1 des italienischen Gesetzes erkennt den Regionen die Zuständigkeit für die Anwendung dieser besondern Abweichungsmöglichkeit zu. Natürlich sind die Regionen als die verantwortlichen staat-

17 — Siehe Nrn. 23 bis 27 meiner Schlussanträge vom 23. September 2004 in der Rechtssache C-494/01 (Kommission/Irland, Urteil vom 26. April 2005, Slg. 2005, I-3331).

18 — Urteil vom 11. Juli 2002 in der Rechtssache C-62/00 (Marks & Spencer, Slg. 2002, I-6325, Randnr. 27).

lichen Behörden verpflichtet, die Kriterien und die Voraussetzungen des Artikels 9 Absätze 1 und 2 der Richtlinie zu beachten.

44. Die Übertragung eines solchen Auftrags allein an die zuständigen regionalen Behörden reicht meines Erachtens für eine angemessene Durchführung der Richtlinie nicht aus, da der italienische Gesetzgeber damit nicht sichergestellt hat, dass die Fangmengen für die betreffenden Arten, die die zuständigen regionalen Behörden jeweils genehmigen, insgesamt unter den in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie genannten „geringen Mengen" bleiben.

45. Dadurch, dass in den italienischen Rechtsvorschriften, durch die die Richtlinie umgesetzt wird, ein Mechanismus für die Feststellung des gesamten zulässigen Fangs bestimmter Arten im italienischen Hoheitsgebiet fehlt und keine Vorkehrungen dafür getroffen worden sind, dass die zuständigen Regionen insgesamt unter den Höchstbeträgen bleiben, ist eine angemessene Durchführung in der nationalen Rechtsordnung nicht sichergestellt. Diese Feststellung tut im Übrigen dem freien Ermessen, über das die Mitgliedstaaten bei ihrer internen Organisation der Durchführung der Richtlinie und der Einhaltung der entsprechenden Vorschriften verfügen, keinen Abbruch.

46. Ich schlage daher vor, auf die erste Frage zu antworten, dass Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie für die Mitgliedstaaten die Verpflichtung begründet, bei der Umsetzung dieser Bestimmung sicherzustellen, dass bei der Anwendung der darin enthaltenen Ausnahme die als zulässig angesehenen Fänge die Höchstbeträge, die die Formulierung „in geringen Mengen" beinhaltet, nicht überschreiten. Auch wenn die Durchführung dezentralisierten Gebietskörperschaften übertragen wird, bleiben die Mitgliedstaaten gehalten, die Erreichung des in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie angestrebten Ergebnisses sicherzustellen.

D — *Zweite Frage*

47. Die zweite Frage des vorlegenden Gerichts geht dahin, ob die nationalen Bestimmungen, durch die die Richtlinie umgesetzt wird, auf eine bestimmte oder bestimmbare Messgröße Bezug nehmen müssen, auf deren Grundlage die geringe Menge Vögel, die erjagt werden darf, festgesetzt werden kann.

48. Aus der elften Begründungserwägung der Richtlinie folgt, dass das Kriterium „geringe Mengen" kein absolutes Kriterium ist, sondern mit dem Umfang der Population der betroffenen Art, dem Umfang von deren Vermehrung in der gesamten Gemeinschaft und der jährlichen Gesamtsterberate zusammenhängt.

49. Nach Artikel 2 der Richtlinie haben die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnah-

men zu treffen, um die Bestände aller 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 den freizeitbedingten Erfordernissen Rechnung getragen werden muss.

50. Daraus folgt, dass eine nationale Regelung gewährleisten muss, dass die Mitgliedstaaten bei der Festsetzung der „geringen Menge" den Umfang der Population der betroffenen Art, den Umfang von deren Vermehrung in der gesamten Gemeinschaft und die jährliche Gesamtsterberate berücksichtigen, damit die Bestände dieser Arten auf ausreichendem Niveau erhalten werden.

51. Auf die zweite Frage ist daher zu antworten, dass die Richtlinie erfordert, dass nationale Bestimmungen, durch die die Richtlinie umgesetzt wird, gewährleisten müssen, dass bei der Festlegung der „geringen Menge" der Umfang der Population der betroffenen Art, der Umfang von deren Vermehrung in der gesamten Gemeinschaft und die jährliche Gesamtsterberate berücksichtigt werden, damit gewährleistet werden kann, dass die Bestände der betroffenen Arten auf ausreichendem Niveau erhalten werden.

E — *Dritte Frage*

52. Die dritte und die vierte Frage des vorlegenden Gerichts betreffen die Vereinbarkeit einer nationalen Maßnahme mit dem Gemeinschaftsrecht. Der Gerichtshof kann sich im Rahmen des vorliegenden Verfahrens zwar nicht zur Vereinbarkeit von nationalen Bestimmungen mit dem Gemeinschaftsrecht äußern, er kann dem nationalen Gericht aber „die Auslegungskriterien an die Hand geben, die es ihm ermöglichen, die Rechtsfrage, mit der es befasst ist, zu lösen" [19].

53. Deshalb ist anzunehmen, dass die Frage des nationalen Gerichts im Wesentlichen dahin geht, ob Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie dahin auszulegen ist, dass sich daraus eine Verpflichtung zu einem Verfahren der Zusammenarbeit zwischen den Regionen ergibt, in dem verbindlich festgelegt wird, wie die Quoten zu verteilen sind.

54. Das innerstaatliche Gericht hat in seinem Vorlagebeschluss ausgeführt, dass die Regionen aufgrund von Artikel 19bis Absatz 3 des italienischen Gesetzes Nr. 157/92 verpflichtet seien, die Stellungnahme des INFS oder eines anderen anerkannten wissenschaftlichen Instituts einzuholen, bevor sie ihre Bejagungsregelung nach Artikel 9 der Richtlinie in Kraft treten ließen.

19 — Siehe z. B. Urteil Parfümerie-Fabrik 4711 (zitiert in Fußnote 5, Randnr. 12).

55. Diese Verpflichtung garantiert jedoch nicht, dass die Erfordernisse der Richtlinie erfüllt werden, da die Stellungnahme des Instituts nicht verbindlich ist.

56. In Nummer 46 habe ich festgestellt, dass Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie für die Mitgliedstaaten die Verpflichtung begründet, bei der Umsetzung dieser Bestimmung sicherzustellen, dass bei der Anwendung der darin enthaltenen Ausnahme die als zulässig angesehenen Fänge die Höchstbeträge, die die Formulierung „in geringen Mengen" beinhaltet, nicht überschreiten. Auch wenn die Durchführung dezentralisierten Gebietskörperschaften übertragen wird, bleiben die Mitgliedstaaten gehalten, die Erreichung des in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie angestrebten Ergebnisses sicherzustellen.

57. Ob der Gesetzgeber sich bei der Sicherstellung des angestrebten Ergebnisses für ein Verfahren der Zusammenarbeit oder aber für einen Verteilungsmechanismus oder ein anderes Verfahren entscheidet, steht in dem Ermessen, über das die Mitgliedstaaten bei ihrer innerstaatlichen Organisation der Durchführung der Richtlinie verfügen. Welche Lösung der Gesetzgeber auch wählt, sie muss sicherstellen, dass die zuständigen Regionen zusammengenommen unter der insgesamt zulässigen Fangmenge für die betroffenen Arten bleiben und dass für das gesamte nationale Hoheitsgebiet der Fang, die Haltung oder jede andere vernünftige Nutzung bestimmter Vogelarten auf geringe Mengen beschränkt bleibt.

58. Auf die dritte Frage ist zu antworten, dass Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie für die Mitgliedstaaten die Verpflichtung begründet, bei der Umsetzung dieser Bestimmung sicherzustellen, dass die zuständigen Regionen zusammengenommen unter der insgesamt zulässigen Fangmenge für die betroffenen Arten bleiben.

F — *Vierte Frage*

59. Die vierte Frage des innerstaatlichen Gerichts geht im Wesentlichen dahin, ob Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie einem nationalen Überwachungsverfahren wie dem in Artikel 19bis des italienischen Gesetzes Nr. 157/92 enthaltenen entgegensteht, dem eine Abmahnungsphase vorausgeht, für die technisch gesehen Zeit erforderlich ist, während die kurze Frist, innerhalb deren die Bejagung genehmigt ist, bereits läuft.

60. Nach Artikel 19bis Absatz 4 des italienischen Gesetzes Nr. 157/92 kann der Präsident des Ministerrates nach Abmahnung der betreffenden Region auf Vorschlag des Ministers für regionale Angelegenheiten in Abstimmung mit dem Minister für Umwelt und Raumordnung und nach Beschluss des Ministerrats regionale Vorschriften, die gegen das Gesetz Nr. 157/92 oder die Richtlinie 79/409 verstoßen, für nichtig erklären.

61. Aus den Verfahrensakten geht hervor, dass gegen diese Form der Überwachung zwei Einwände vorgebracht worden sind:

a) Die Überwachung trage der Möglichkeit nicht Rechnung, dass die Beschlüsse einer oder mehrerer einzelner Regionen zwar in Übereinstimmung mit der Richtlinie stehen könnten, aber in Verbindung mit den Beschlüssen einer Reihe anderer Regionen den in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie enthaltenen Richtwert weit überschreiten könnten.

b) Das in Artikel 19bis Absatz 4 des italienischen Gesetzes Nr. 157/92 geregelte Verfahren reiche für eine wirksame Kontrolle der Einhaltung der Richtlinie nicht aus, da die dafür benötigten Zeiträume dazu führten, dass regionale Beschlüsse, die gegen die Richtlinie und die nationalen Rechtsvorschriften zu deren Durchführung verstießen, nicht rechtzeitig für nichtig erklärt werden könnten.

62. Ohne ausdrücklich auf diese Einwände einzugehen, kann aus Ziel und Zweck des Artikels 9 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie abgeleitet werden, welchen Erfordernissen eine nationale Regelung zur Umsetzung dieser Bestimmung entsprechen muss. Dass die Richtlinie impliziert, dass die nationalen Rechtsvorschriften die Einhaltung der sich aus Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie ergebenden Höchstmenge der Fänge sicherstellen muss, habe ich oben in Nummer 46 bereits festgestellt. Zu dieser Sicherstellung gehört logischerweise auch eine Befugnis dazu, rechtzeitig und wirksam eingreifen zu können, wenn die Beschlüsse der zuständigen nationalen Behörden zu einem Ergebnis führen oder zu führen drohen, das gegen die Richtlinie verstößt.

63. Die Antwort auf die vierte Frage kann daher wie folgt lauten: Aus der Verpflichtung der Mitgliedstaaten, auch bei einer dezentralisierten Durchführung der Richtlinie 79/409 die Einhaltung der gemäß Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie geltenden Höchstfangmengen sicherzustellen, folgt, dass die nationalen Rechtsvorschriften eine rechtzeitige und wirksame Kontrolle der Beschlüsse der zuständigen nationalen Behörden sicherstellen müssen.

## VI — Ergebnis

64. Nach alledem sind die Fragen des Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia meines Erachtens wie folgt zu beantworten:

1. Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie 79/409/EWG begründet für die Mitgliedstaaten die Verpflichtung, bei der Umsetzung dieser Bestimmung sicherzustellen, dass bei der Anwendung der darin enthaltenen Ausnahme die als zulässig angesehenen Fänge die Höchstbeträge, die die Formulierung „in geringen Mengen" beinhaltet, nicht überschreiten. Auch wenn die Durchführung dezentralisierten Gebietskörperschaften übertragen wird, bleiben die Mitgliedstaaten gehalten, die Erreichung des in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie angestrebten Ergebnisses sicherzustellen.

2. Die Richtlinie 79/409 erfordert, dass nationale Bestimmungen, durch die die Richtlinie umgesetzt wird, gewährleisten müssen, dass bei der Festlegung der „geringen Mengen" der Umfang der Population der betroffenen Art, der Umfang von deren Vermehrung in der gesamten Gemeinschaft und die jährliche Gesamtsterberate berücksichtigt werden, damit gewährleistet werden kann, dass die Bestände der betroffenen Arten auf ausreichendem Niveau erhalten werden.

3. Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie 79/409 begründet für die Mitgliedstaaten die Verpflichtung, bei der Umsetzung dieser Bestimmung sicherzustellen, dass die zuständigen Regionen zusammengenommen unter der insgesamt zulässigen Fangmenge für die betroffenen Arten bleiben.

4. Aus der Verpflichtung der Mitgliedstaaten, auch bei einer dezentralisierten Durchführung der Richtlinie 79/409 die Einhaltung der gemäß Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie geltenden Höchstfangmengen sicherzustellen, folgt, dass die nationalen Rechtsvorschriften eine rechtzeitige und wirksame Kontrolle der Beschlüsse der zuständigen nationalen Behörden sicherstellen müssen.