SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS L. A. GEELHOED vom 7. April 2005 [1]

I — Einleitung

1. In dieser Rechtssache geht es um ein Vertragsverletzungsverfahren, das die Kommission gegen das Königreich Spanien eingeleitet hat, weil dieses unter Verstoß gegen Artikel 7 Absatz 4 der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten [2] (im Folgenden: Richtlinie oder Vogelrichtlinie) gehandelt haben soll.

2. Im Einzelnen betrifft der Rechtsstreit die Auslegung und Anwendung der Artikel 7 Absatz 4 und 9 Absatz 1 der Richtlinie. Die erstgenannte Bestimmung enthält ein Verbot, Zugvögel während ihres Rückzugs zu den Nistplätzen zu jagen. Die letztgenannte Bestimmung sieht die Möglichkeit von Ausnahmen vor.

3. Die spanische Regierung beruft sich auf diese Ausnahmemöglichkeit. Eine der Voraussetzungen, um dies mit Erfolg tun zu können, ist die, dass es „keine andere zufrieden stellende Lösung" gibt. In der Provinz Guipúzcoa kommen während der normalen Jagdsaison Ringeltauben vor, und zwar sowohl Standvögel als auch Durchzügler, die während des Herbstzugs über Pässe in den Pyrenäen zum Zentrum dieser Provinz fliegen. Im Küstenstreifen der Provinz kommen sie zu dieser Zeit jedoch kaum vor. Vom Küstenstreifen machen die Durchzügler aber während des Frühjahrszugs Gebrauch. Sie versammeln sich dann dort in großer Zahl. In der vorliegenden Rechtssache läuft das Erfordernis „keiner anderen zufrieden stellenden Lösung" auf die Frage hinaus, ob der Küstenstreifen der Provinz Guipúzcoa als ein von der Provinz getrenntes, eigenes Gebiet eingestuft werden kann, so dass eine Ausnahme vom Verbot der Jagd auf Zugvögel während ihres Rückzugs zu den Nistplätzen mit dem Fehlen einer Alternative während der normalen Jagdsaison gerechtfertigt werden kann. Anders ausgedrückt, es geht um die Frage, wie „spezifisch" ein „Gebiet" gefasst werden kann.

1 — Originalsprache: Niederländisch.

2 — ABl. L 103, S. 1.

4. Artikel 7 der Richtlinie lautet:

„(1) Die in Anhang II aufgeführten Arten dürfen aufgrund ihrer Populationsgröße, ihrer geografischen Verbreitung und ihrer Vermehrungsfähigkeit in der gesamten Gemeinschaft im Rahmen der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften bejagt werden. Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die Jagd auf diese Vogelarten die Anstrengungen, die in ihrem Verbreitungsgebiet zu ihrer Erhaltung unternommen werden, nicht zunichte macht.

...

(4) Die Mitgliedstaaten vergewissern sich, dass bei der Jagdausübung — gegebenenfalls unter Einschluss der Falknerei —, wie sie sich aus der Anwendung der geltenden einzelstaatlichen Vorschriften ergibt, die Grundsätze für eine vernünftige Nutzung und eine ökologisch ausgewogene Regulierung der Bestände der betreffenden Vogelarten, insbesondere der Zugvogelarten, eingehalten werden und dass diese Jagdausübung hinsichtlich der Bestände dieser Arten mit den Bestimmungen aufgrund von Artikel 2 vereinbar ist. Sie sorgen insbesondere dafür, dass die Arten, auf die die Jagdvorschriften Anwendung finden, nicht während der Nistzeit oder während der einzelnen Phasen der Brut- und Aufzuchtzeit bejagt werden. Wenn es sich um Zugvögel handelt, sorgen sie insbesondere dafür, dass die Arten, für die die einzelstaatlichen Jagdvorschriften gelten, nicht während der Brut- und Aufzuchtzeit oder während ihres Rückzugs zu den Nistplätzen bejagt werden. Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission alle zweckdienlichen Angaben über die praktische Anwendung der Jagdgesetzgebung."

5. Die Ringeltaube ist in Anhang II aufgeführt.

6. Nach Artikel 9 Absatz 1 der Vogelrichtlinie können die Mitgliedstaaten, sofern es keine andere zufrieden stellende Lösung gibt, aus den in den Buchstaben a bis c genannten Gründen von den Artikeln 5, 6, 7 und 8 der Richtlinie abweichen. Insbesondere kommt eine Ausnahme in Betracht, „um unter streng überwachten Bedingungen selektiv den Fang, die Haltung oder jede andre vernünftige Nutzung bestimmter Vogelarten in geringen Mengen zu ermöglichen" (Buchstabe c).

7. Nach spanischem Recht kann die zuständige Behörde, soweit es um Zugvögel geht, die nicht vom Aussterben bedroht sind, das während der einzelnen Phasen der Brut- und Aufzuchtzeit sowie während des Rückzugs zu den Nistplätzen bestehende Jagdverbot aufheben, um an traditionellen Plätzen unter streng überwachten Bedingungen selektiv den Fang, die Haltung oder jede andere vernünftige Nutzung bestimmter Vogelarten in geringen Mengen zu ermöglichen.

8. Die Abteilung für Landwirtschaft und Umwelt der Diputación Foral Guipúzcoa genehmigt alljährlich einen Erlass (Orden Foral), in dem für die entsprechende Saison die Jagd auf Ringeltauben während ihres Rückzugs zu den Nistplätzen (Jagd „a contrapasa") während eines Zeitraums erlaubt wird, der ungefähr vom 15. Februar bis 25. März jedes Jahres dauert.

II — Die Streitpunkte

9. Die Kommission trägt vor, dass die Jagd auf Ringeltauben während ihres Rückzugs zu den Nistplätzen durch die Richtlinie verboten werde und dass eine Ausnahme von diesem Verbot im vorliegenden Fall nicht unter Berufung auf Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie gerechtfertigt werden könne, und zwar erstens nicht, weil die abweichende Maßnahme in Wirklichkeit bezwecke, die normale Jagdzeit zu verlängern (es gebe Alternativen), und zweitens nicht, weil historische oder kulturelle Traditionen ebenso wenig wie sozialer Druck eine Ausnahme auf der Grundlage des Artikels 9 der Vogelrichtlinie rechtfertigen könnten.

10. Die spanische Regierung ist dagegen der Auffassung, dass die Voraussetzungen für eine Berufung auf die Ausnahmegründe erfüllt seien. Der regionale Erlass stehe im Einklang mit dem spanischen Gesetz und das spanische Gesetz im Einklang mit der Richtlinie. Der regionale Erlass, der die Jagd auf Ringeltauben während ihres Rückzugs zu den Nistplätzen erlaube, entspreche daher der Richtlinie. Die Regierung verweist ferner auf eine spanische Rechtsprechung in diesem Sinne.

11. Die spanische Regierung macht insbesondere geltend, dass das in Artikel 9 Absatz 1 der Richtlinie aufgestellte Erfordernis „keiner anderen zufrieden stellenden Lösung", das in Wirklichkeit eher auf die Ausnahmen nach Artikel 9 Absatz 1 Buchstaben a und b zugeschnitten sei, erfüllt sei. Im vorliegenden Fall gebe es nur zwei Lösungen: erlauben oder verbieten. Da ein Verbot keine echte Alternative sei, bleibe nur die Erlaubnis. Dies sei außerdem die beste Alternative, da die Erlaubnis an strenge Voraussetzungen geknüpft sei, die auch strikt kontrolliert würden. Ein Verbot würde angesichts der tief verwurzelten Tradition der Jagd „a contrapasa" nur zu Zuwiderhandlungen führen.

12. In ihrer Gegenerwiderung hat die spanische Regierung außerdem darauf hingewiesen, dass das Gebiet, in dem Ringeltauben während der normalen Jagdsaison bejagt werden dürfen, nicht mit dem Gebiet zusammenfalle, für das die Ausnahme gelte. Die Ausnahme sei daher gerechtfertigt. Die Regierung verweist in diesem Zusammenhang auf das Urteil C-182/02 [3]. Die relevante

3 — Urteil vom 16. Oktober 2003 (Ligue pour la protection des oiseaux u. a., Slg. 2003, I-12105).

Passage, auf die sie sich bezieht, lautet wie folgt:

„Die erste der in der vorstehenden Randnummer erwähnten Bedingungen [das Fehlen anderer zufrieden stellender Lösungen] ist nicht erfüllt, wenn die in Abweichung vorgesehene Jagdzeit ohne Not mit den Zeiten zusammenfällt, für die die Richtlinie einen besonderen Schutz gewähren will ... Dies wäre namentlich dann der Fall, wenn die Maßnahme, die die Jagd in Abweichung gestattet, nur bezwecken würde, die Jagdzeiten für bestimmte Vogelarten in Gebieten zu verlängern, in denen sich diese Vogelarten bereits während der nach Artikel 7 der Richtlinie festgelegten Jagdzeiten aufhalten."[4]

13. Die Regierung schließt hieraus, dass, wenn die Gebiete nicht zusammenfallen, die Ausnahme gerechtfertigt sein könne. Sie weist darauf hin, dass sich die zu benutzenden Plätze, von denen aus die Ringeltauben in den Monaten Oktober und November (Zeit des Herbstzugs) beobachtet und bejagt werden könnten, in der Mehrzahl an anderen Stellen befänden als die Beobachtungsplätze, die in den Monaten Februar und März (Frühjahrszug) benutzt würden. Letztere befänden sich überwiegend an der Küste, d. h. an Stellen, an denen die Ringeltaube im Oktober und November nicht häufig vorkomme.

14. Ferner meint die spanische Regierung, dass die Kommission nicht nachgewiesen habe, dass die Maßnahme nur bezwecke, den normalen Zeitraum zu verlängern, in dem gejagt werden dürfe. Nach ständiger Rechtsprechung obliege es in einem Vertragsverletzungsverfahren der Kommission, den behaupteten Verstoß zu beweisen.

15. Darüber hinaus stehe die von der Kommission vertretene enge Auslegung im Widerspruch zum Geist der Richtlinie. Die Richtlinie schließe die Möglichkeit der Jagd nicht aus. In diesem Zusammenhang verweist die spanische Regierung auf die elfte Begründungserwägung der Richtlinie.

16. Auf der Iberischen Halbinsel befänden sich ungefähr 4 674 752 Ringeltauben, und jährlich werde nur etwa 1 Million Ringeltauben gefangen, gegenüber gut 5 Millionen in Frankreich. Die Zahl von Ringeltauben, die während des Rückzugs zu den Nistplätzen gefangen werde, bleibe weit unter der Menge, die nach der Orden Foral gefangen werden dürfe[5].

17. Schließlich muss nach Ansicht der spanischen Regierung berücksichtigt werden, dass in anderen Mitgliedstaaten, z. B. dem Vereinigten Königreich, die Jagd auf Ringel-

4 — Randnr. 16.

5 — 1998 soll es um 1 013 Exemplare gegangen sein, 1999 um 1 158 Exemplare, 2000 um 1 230 Exemplare, 2001 um 1 129 Exemplare, 2002 um 1 107, 2003 um 2 012 und 2004 um 2 052 Exemplare. Pro Frühjahrszug dürften 4 000 Ringeltauben geschossen werden. Ungefähr 23 875 Jäger sollen in der betreffenden Gegend an dieser Art von Jagd teilnehmen.

tauben das ganze Jahr über erlaubt sei, weil die Ringeltauben dort keine Zugvogelart seien. Die genetischen Unterschiede zwischen den Ringeltauben im Vereinigten Königreich und denen auf dem Kontinent würden jedoch nicht so groß sein, dass es gerechtfertigt wäre, dass im Vereinigten Königreich das ganze Jahr über Ringeltauben bejagt werden dürften.

III — Beurteilung

18. Nach Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie in Verbindung mit Anhang II der Richtlinie darf die Ringeltaube bejagt werden. Artikel 7 Absatz 4 bestimmt jedoch, dass Zugvögel nicht während der Brut- und Aufzuchtzeit oder während ihres Rückzugs zu den Nistplätzen (Frühjahrszug) bejagt werden dürfen.

19. Das bedeutet, dass die Mitgliedstaaten ihre Jagdsaison so einrichten müssen, dass sie im Einklang mit diesem Verbot und anderen Verboten nach Artikel 7 Absatz 4 der Richtlinie steht. Der Gerichtshof hat in diesem Zusammenhang in seiner Rechtsprechung wiederholt festgestellt, dass Artikel 7 Absatz 4 der Richtlinie für den Zeitraum, in dem das Überleben der wild lebenden Vogelarten besonders gefährdet ist, einen lückenlosen Schutz gewährleisten soll [6].

20. Artikel 9 enthält jedoch eine Reihe genau umschriebener Ausnahmen von diesen Verbotsbestimmungen u. a. des Artikels 7 Absatz 4. Für eine Abweichung von den Verbotsbestimmungen gilt, dass sie auf Fälle beschränkt bleiben muss, in denen es keine andere zufrieden stellende Lösung gibt, dass sie auf mindestens einem der in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a, b oder c abschließend aufgeführten Gründe beruhen muss und dass sie die in Artikel 9 Absatz 2 genau umschriebenen formalen Kriterien erfüllen muss.

21. Im vorliegenden Fall wird der in Buchstabe c genannte Ausnahmegrund geltend gemacht. Dieser Grund ist als solcher an besondere Bedingungen geknüpft (die Jagd muss selektiv und unter streng überwachten Bedingungen erfolgen und darf nur bestimmte Vogelarten in geringen Mengen betreffen). Um diese Bedingungen geht es hier ebenso wenig wie um die in Artikel 9 Absatz 2 umschriebenen formalen Kriterien.

6 — Urteile vom 17. Januar 1991 in der Rechtssache C-157/89 (Kommission/Italien, Slg. 1991, I-57), vom 19. Januar 1994 in der Rechtssache C-435/92 (Association pour la Protection des Animaux Sauvages u. a., Slg. 1994, I-67) und vom 7. Dezember 2000 in der Rechtssache C-38/99 (Kommission/Frankreich, Slg. 2000, I-10941)

22. Nebenbei sei an dieser Stelle bemerkt, dass die Kommission geltend gemacht hat, dass es um einen Verstoß gegen Artikel 7 Absatz 4 gehe. Die Tatsache, dass außerhalb der normalen Jagdsaison gejagt wird, wird von Spanien auch nicht geleugnet. Es ist Sache der spanischen Regierung, zu beweisen, dass ein Rechtfertigungsgrund vorliegt.

23. Der Rechtsstreit dreht sich um die Frage, ob das Erfordernis, dass es „keine andere zufrieden stellende Lösung gibt", erfüllt ist. Im Wesentlichen ist die Kernfrage die, wie weit oder eng ein „Gebiet" gefasst werden muss. Die spanische Regierung weist nämlich auf das Problem hin, dass im Küstenstreifen der Provinz Guipúzcoa während der normalen Jagdsaison keine oder kaum Ringeltauben vorkämen. Die einzige Möglichkeit, in diesem „Gebiet" Ringeltauben zu bejagen, bestehe deshalb während des Frühlingszugs, wenn sich die Ringeltauben zu ihren Nistplätzen an anderen Stellen in Europa zurückbegäben (und entlang der Küste von Guipúzcoa flögen). Die Kommission ist dagegen der Ansicht, dass es sehr wohl Alternativen gebe und dass die Maßnahme daher in Wirklichkeit nur eine Verlängerung der normalen Jagdsaison darstelle. Zudem dürfe ein Gebiet nicht zu eng gefasst werden. Sowohl die Kommission als auch die spanische Regierung haben auf das bereits angeführte Urteil C-182/02 hingewiesen.

24. Tatsächlich kann aus diesem Urteil geschlossen werden, dass der Umstand, dass eine bestimmte Vogelart in einem bestimmten Gebiet während der normalen Jagdsaison nicht vorkommt, ein Faktor sein kann, mit dem eine Ausnahme vom Jagdverbot während des Frühjahrszugs gerechtfertigt werden kann. Die Frage ist jedoch, wie weit das Gebiet umschrieben sein muss, damit festgestellt werden kann, ob es nicht eine andere Lösung gibt.

25. Artikel 7 Absatz 4 der Richtlinie soll den Bestand von Vögeln, die bejagt werden dürfen, schützen, indem er bestimmt, dass sie nicht während der Nistzeit, der einzelnen Phasen der Brut- und Aufzuchtzeit sowie der Zeit des Frühjahrszugs zu den Brutplätzen bejagt werden dürfen. Von diesem Grundsatz kann zwar nach Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c eine beschränkte Ausnahme für „Gebiete" gemacht werden, in denen es keine andere Lösung gibt. Eine solche Ausnahme darf jedoch das Ziel des Artikels 7 Absatz 4 nicht beeinträchtigen, für den Zeitraum, in dem die wild lebenden Vögel ihren Fortbestand als Population sicherstellen müssen, einen lückenlosen Schutz zu gewährleisten.

26. Eines der Merkmale des Vogelzugs besteht darin, dass die betreffenden Vögel dabei je nach Art festen Routen folgen, so dass sie an bestimmten Stellen wie Küstenstreifen, Land- und Meerengen sowie Bergpässen in großen Konzentrationen vorkommen können, während sie zu anderen Zeiten des Jahres dort nicht oder nur selten vorkommen. Wenn diese Stellen nun als

Gebiete, für die es „keine andere zufrieden stellende Lösung gibt", im Sinne von Artikel 9 Absatz 1 angesehen werden könnten, würde dadurch die Bedeutung des Artikels 7 Absatz 4 im Kern angetastet. Denn dann würde für die betroffenen Arten die Jagd bis in die Zeit des Frühjahrszugs verlängert, so dass sie der Bejagung an den Plätzen ausgesetzt wären, an denen sie während des Zuges am verletzbarsten sind, nämlich an den Plätzen, an denen sie sich, durch natürliche Hindernisse gezwungen, in großer Zahl versammeln. Daher können derartige geografisch begrenzte Konzentrationsgebiete als solche nicht als „Gebiete" im Sinne von Artikel 9 Absatz 1 der Richtlinie angesehen werden.

27. Betrachten wir das Wanderverhalten von Ringeltauben, die nach Spanien und von Spanien weg ziehen, ergibt sich folgendes Bild. Während des Herbstzugs ziehen Ringeltauben in großer Zahl unter Vermeidung der Hochpyrenäen über die betreffende Provinz nach Spanien, um weiter landeinwärts zu überwintern. Sie fliegen somit über diese Provinz. Ein Teil der Vögel bleibt auch in der Provinz, überwiegend in ihrem südlichen Teil, zurück. Nebenbei sei bemerkt, dass sich in dieser Provinz genau wie im übrigen Spanien auch Ringeltauben befinden, die nicht migrieren.

28. Der Frühjahrszug, d. h. der Zug zurück zu den Nistplätzen in den nördlicheren Teilen Europas, verläuft über den Küstenstreifen von Guipúzcoa. Fraglich ist, ob eine Ausnahme vom Jagdverbot während des Frühjahrszugs für diesen relativ schmalen Streifen in Guipúzcoa gerechtfertigt ist.

29. Die Antwort hierauf muss angesichts der vorstehenden Ausführungen negativ sein. Erstens kommen diese Vögel während der normalen Jagdsaison vor, und zwar nicht allein in dieser Provinz, sondern in ganz Spanien. Somit können sowohl während des Herbstzugs migrierende Ringeltauben, die weiter landeinwärts ziehen, als auch Ringeltauben, die in diesem Streifen zurückbleiben, bejagt werden. Auch Ringeltauben, die nicht migrieren, können bejagt werden. Dass davon weniger oder sogar gar keine Exemplare im relativ schmalen Küstenstreifen von Guipúzcoa vorkommen, ändert daran nichts. Es gibt nämlich Alternativen in der näheren Umgebung und in weiter entfernt gelegenen Teilen dieser Gegend. Zweitens folgt aus den Ausführungen oben in Nummer 26, dass eine Verlängerung der Jagdzeit bis zum Frühjahrszug für die geografisch begrenzten Zonen, in denen sich die betroffenen Vögel während des Zuges versammeln, überhaupt nicht zugelassen werden kann. Die Verlängerung der Jagd auf Ringeltauben in einem auf eine Reihe von Küstengemeinden der Provinz Guipúzcoa beschränkten Gebiet verstößt daher gegen Artikel 7 Absatz 4 der Richtlinie.

30. Die spanische Regierung hat außerdem vorgetragen, dass das Erfordernis des Fehlens

einer zufrieden stellenden Lösung mehr Sinn habe im Kontext des Artikels 9 Absatz 1 Buchstaben a und b (dort seien Alternativen denkbar, die weniger weitreichende Folgen hätten), jedoch weniger auf den Ausnahmegrund nach Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie zugeschnitten sei (im vorliegenden Fall seien die Alternativen die Zulassung oder das Verbot). Dieses Argument ist nicht relevant. Zudem hat der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung klargestellt, dass die Ausnahme nach Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe c der Richtlinie gewährt werden kann, wenn es keine andere zufrieden stellende Lösung gibt [7]. Aus dieser Rechtsprechung ergibt sich noch einmal überdeutlich, dass die Voraussetzung des Fehlens einer zufrieden stellenden Lösung nicht erfüllt ist, wenn die abweichende Jagdzeit ohne Not mit den Zeiten zusammenfällt, für die die Richtlinie einen besonderen Schutz gewähren will.

31. Die spanische Regierung hat außerdem darauf hingewiesen, dass es im vorliegenden Fall nicht um eine gefährdete Art gehe. Dieses Argument ist nicht relevant. Artikel 9 Absatz 1 erfordert, dass es keine andere zufrieden stellende Lösung gibt. Aus den vorstehenden Ausführungen geht hervor, dass diese Voraussetzung nicht erfüllt ist.

32. Die Verweisung auf die Jagdpraktiken im Vereinigten Königreich, die einen anderen Hintergrund haben, ist im vorliegenden Fall nicht erheblich. Bei der dortigen Ringeltaube handelt es sich um eine nicht migrierende Art, weshalb das Jagdverbot während des Rückzugs zu den Nistplätzen nicht gilt. Außerdem ist im Vereinigten Königreich die Ausnahme nach Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a der Richtlinie anwendbar, da die Ringeltauben dort einen erheblichen Schaden an landwirtschaftlichen Kulturen anrichten.

33. Dem Argument schließlich, dass das Jagdverbot zu illegalen Praktiken führen würde, da es um eine tief verwurzelte Tradition gehe, kann schon gar nicht gefolgt werden. Darüber hinaus kann, wie auch die Kommission vorgetragen hat, die Kapazität, die eingesetzt wird, um die Einhaltung der an die Erlaubnis geknüpften Bedingungen zu überwachen, auch eingesetzt werden, um das Verbot zu überwachen.

34. Das Vorbringen der spanischen Regierung, dass die entsprechenden Erlasse der zuständigen regionalen Behörden im Einklang mit der spanischen Jagdgesetzgebung stünden, die ihrerseits im Einklang mit der Vogelrichtlinie stehe, ist in keiner Weise sinnvoll, da feststeht, dass diese regionalen Erlasse eine Jagdpraxis während des Frühjahrszugs erlauben, die gegen Artikel 7 Absatz 4 der Richtlinie verstößt.

7 — C-182/02 (angeführt oben in Fußnote 3).

IV — Ergebnis

35. Nach alledem schlage ich dem Gerichtshof vor, wie folgt zu entscheiden:

1. festzustellen, dass das Königreich Spanien gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 7 Absatz 4 der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten verstoßen hat;

2. dem Königreich Spanien die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.