

Rechtssache C-900/19

**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs**

Eingangsdatum:

6. Dezember 2019

Vorlegendes Gericht:

Conseil d'État (Frankreich)

Datum der Vorlageentscheidung:

29. November 2019

Klägerinnen:

Association One Voice

Ligue pour la protection des oiseaux

Beklagter:

Ministre de la Transition écologique et solidaire

Streithelferin:

Fédération nationale de la chasse

1. Gegenstand und Sachverhalt des Ausgangsrechtsstreits

- 1 Die französische Regelung erlaubt in fünf Departements von Sud Est den Gebrauch von Leimruten zum Fang von Drosseln und Amseln, die als Lockvögel dienen sollen, unter Bedingungen, die in einer Verordnung festgelegt sind, die u. a. die jährliche Beschränkung der Anzahl gefangener Vögel durch eine Ministerialverordnung vorsieht.
- 2 Zwei Tierschutzvereinigungen kritisieren den Gebrauch von Leimruten, die ihrer Ansicht nach grausame Fangmittel sind, und die Entnahme von Vogelarten, bei denen aufgrund der Weiterentwicklung wissenschaftlicher Kenntnisse ein deutlicher Rückgang der Populationen sowie deren Empfindlichkeit für Leiden feststellbar seien.
- 3 Sie haben beim Conseil d'État (Staatsrat) Klage gegen die Regelung, die den Gebrauch von Leimruten erlaubt, erhoben.

- 4 Die Fédération nationale des chasseurs (nationaler Jagdverband) ist freiwillig dem Streit beigetreten und beantragt Klageabweisung.
- 5 Der Conseil d'État, der insbesondere die Klagegründe eines Verstoßes gegen die Vorschriften und Ziele der Richtlinie über den Erhalt der wildlebenden Vogelarten prüft, hat das Verfahren ausgesetzt und dem Gerichtshof zwei Fragen zur Auslegung vorgelegt.

2. Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

Vertrag über die Europäische Union (EUV)

- 6 Art. 3 bestimmt:

„(1) ...

(3) Die Union errichtet einen Binnenmarkt. Sie wirkt auf die nachhaltige Entwicklung Europas auf der Grundlage eines ... hohe[n] Maß[es] an Umweltschutz und Verbesserung der Umweltqualität hin. ...“

Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta)

- 7 Art. 37 bestimmt:

„Umweltschutz

Ein hohes Umweltschutzniveau und die Verbesserung der Umweltqualität müssen in die Politiken der Union einbezogen und nach dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung sichergestellt werden.“

Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (im Folgenden: Vogelschutzrichtlinie)

- 8 Art. 2 bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um die Bestände aller unter Artikel 1 fallenden Vogelarten auf einem Stand zu halten oder auf einen Stand zu bringen, der insbesondere den ökologischen, wissenschaftlichen und kulturellen Erfordernissen entspricht, wobei den wirtschaftlichen und freizeitbedingten Erfordernissen Rechnung getragen wird.“

- 9 Art. 8 bestimmt:

„(1) Was die Jagd, den Fang oder die Tötung von Vögeln im Rahmen dieser Richtlinie betrifft, so untersagen die Mitgliedstaaten sämtliche Mittel, Einrichtungen oder Methoden, mit denen Vögel in Mengen oder wahllos gefangen oder getötet werden oder die gebietsweise das Verschwinden einer Vogelart nach sich ziehen können, insbesondere die in Anhang IV Buchst. a aufgeführten Mittel, Einrichtungen und Methoden.“

- 10 Die für die vorliegende Rechtssache relevanten Passagen von Art. 9 sehen vor:

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

...

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

- 11 Die für die vorliegende Rechtssache relevante Passage von Anhang IV lautet wie folgt:

ANHANG IV

„a)

– Schlingen ... Leimruten, Haken, als Lockvögel benutzte geblendete oder verstümmelte lebende Vögel ...“

Französische Rechtsvorschriften

Code de l'environnement (Umweltgesetzbuch)

- 12 Titel II (Jagd) enthält einen Artikel L424-4, der in den für die vorliegende Rechtssache relevanten Passagen bestimmt:

„...“

Um unter streng überwachten Bedingungen selektiv die Jagd bestimmter Zugvögel in geringen Mengen zu ermöglichen, erlaubt der für Jagd zuständige Minister unter den von ihm festgelegten Bedingungen den Einsatz traditionell üblicher Jagdarten und -mittel, die von den in Absatz 1 erlaubten abweichen.

...

Die Leimruten werden eine Stunde vor Sonnenaufgang angebracht und vor elf Uhr entfernt.“

L'arrêté du 17 août 1989 relatif à l'emploi des gluaux pour la capture des grives et des merles destinés à servir d'appelants dans les départements des Alpes-de-Haute-Provence, des Alpes-Maritimes, des Bouches-du-Rhône, du Var et de Vaucluse (Verordnung vom 17. August über den Gebrauch von Leimruten für den Fang von Drosseln und Amseln, die als Lockvögel dienen sollen, in den Departements Alpes-de-Haute-Provence, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Var und Vaucluse

13 Art. 1 bestimmt:

„Der Gebrauch von Leimruten für den Fang von Drosseln ... und Amseln, die zu persönlichen Zwecken als Lockvögel dienen sollen, ist in den Departements Alpes-de-Haute-Provence, Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Var und Vaucluse unter den nachfolgend festgelegten streng überwachten Bedingungen erlaubt, um den selektiven Fang dieser Vögel in geringen Mengen zu ermöglichen, da es keine andere zufriedenstellende Lösung gibt.“

14 Art. 4 bestimmt:

„Die Leimruten dürfen nur in Anwesenheit eines Jägers angebracht bleiben. Jeder gefangene Vogel wird sofort gereinigt. Das Tragen von Gewehren ist während dieser Betätigungen untersagt.“

15 Art. 6 bestimmt:

„Die maximale Anzahl an Vögeln, die während der Saison gefangen werden dürfen, sowie gegebenenfalls die technischen Vorschriften eines Departements werden jedes Jahr vom für die Jagd zuständigen Minister festgelegt.“

16 Art. 11 bestimmt:

„Jedes versehentlich gefangene Wild außer Drosseln ... und Amseln wird umgehend gereinigt und freigelassen.“

Ministerialverordnungen vom 24. September 2018 betreffend die Saison 2018-2019

17 Die fünf Verordnungen bestimmen in Art. 1 jeweils:

In den Departements [Alpes-de-Haute-Provence], [Alpes-Maritimes], [Bouches-du-Rhône], [Var] und [Vaucluse] beträgt die maximale Anzahl an Drosseln und Amseln, die zur Verwendung als Lockvögel mit Leimruten gefangen werden dürfen, für die Saison 2018-2019 [2 900], [400], [11 400], [12 200] bzw. [15 600].

3. Vorbringen der Parteien

Klägerinnen

- 18 Die Klägerinnen machen geltend, dass die französische Regelung, insbesondere indem sie eine nicht selektive traditionelle Jagdart erlaube, gegen Art. 9 Abs. 1 der Vogelschutzrichtlinie verstoße. Die Ligue pour la protection des oiseaux (Liga für den Vogelschutz) beantragt in diesem Zusammenhang die Beauftragung eines Sachverständigen, um festzustellen, wie viele Vögel, die nicht mit Leimruten gefangen werden dürften, in den letzten Jagdsaisons versehentlich durch Leimruten gefangen worden seien. Außerdem begründe die Regelung nicht, weshalb es außer dem Fang mit Leimruten, den sie erlaube, keine zufriedenstellende Lösung gebe.
- 19 Die Klägerinnen weisen zunächst darauf hin, dass Art. 8 der Vogelschutzrichtlinie nicht selektive und Massenfangmethoden, insbesondere Leimruten, verbiete. Art. 9 der Vogelschutzrichtlinie ermächtige die Mitgliedstaaten allerdings, von dem Verbot, „sofern es keine andere zufriedenstellende Lösung gibt“, aus einer Reihe von Gründen abzuweichen, insbesondere gemäß Buchst. c, um selektiv den Fang bestimmter Vogelarten in geringen Mengen zu ermöglichen.
- 20 Sie fügen hinzu, dass der Gerichtshof ausgeführt habe, dass, „[u]m es den zuständigen Stellen zu ermöglichen, von den in Art. 9 der Richtlinie 2009/147 vorgesehenen Abweichungen nur in unionsrechtskonformer Art und Weise Gebrauch zu machen, ... der nationale rechtliche Rahmen ... so zu gestalten [ist], dass die Umsetzung der in ihm vorgesehenen abweichenden Bestimmungen dem Grundsatz der Rechtssicherheit entspricht. Daher muss die in diesem Bereich anwendbare nationale Regelung die Kriterien für die Abweichung klar und präzise anführen und die mit ihrer Anwendung betrauten Stellen verpflichten, sie zu berücksichtigen. Da es sich um eine Ausnahmeregelung handelt, die eng auszulegen ist und bei der die Beweislast für das Vorliegen der erforderlichen Voraussetzungen für jede Abweichung die Stelle treffen muss, die über sie entscheidet, sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, sicherzustellen, dass jeder Eingriff, der die geschützten Arten betrifft, nur auf der Grundlage von Entscheidungen genehmigt wird, die mit einer genauen und angemessenen Begründung versehen sind, in der auf die in Art. 9 Abs. 1 und 2 der Richtlinie vorgesehenen Gründe, Bedingungen und Anforderungen Bezug genommen wird“ (Urteil vom 21. Juni 2018, Kommission/Malta, C-557/15, EU:C:2018:477, Rn. 47 und die dort angeführte Rechtsprechung).
- 21 Die französischen Behörden erlaubten jedoch die Entnahme von Vögeln durch den Gebrauch von Leimruten unter Bedingungen, die nicht streng überwacht würden, obwohl das Fangverfahren nicht selektiv sei, ohne dass sie untersucht hätten, ob es eine andere zufriedenstellende Lösung gebe, und ohne dass sie bewiesen hätten, dass es sich bei den erlaubten Entnahmen um Entnahmen in geringen Mengen handle.

- 22 Außerdem könne allein mit dem Ziel, den Einsatz traditioneller Fang- oder Tötungsmittel, -einrichtungen oder -methoden zu bloßen Freizeitzwecken zu schützen oder beizubehalten, nicht begründet werden, dass es keine andere zufriedenstellende Lösung im Sinne von Art. 9 der Richtlinie gebe, was eine Abweichung von dem in ihrem Art. 8 festgelegten grundsätzlichen Verbot bestimmter Jagdmethoden erlauben würde.

Der Beklagte und die Streithelferin

- 23 Der Ministre de la Transition écologique et solidaire (Minister für den ökologischen und solidarischen Wandel) und die Fédération nationale des chasseurs beantragen die Abweisung der Klage als unbegründet.

4. Würdigung durch den Conseil d'État

Zum selektiven Charakter des durch die Abweichung erlaubten Jagdverfahrens

- 24 Aus Art. L424-4 des Umweltgesetzbuchs in Verbindung mit den Art. 1, 4 und 11 der Verordnung vom 17. August 1989 geht hervor, dass, um den selektiven Charakter der traditionellen Fangart, die der Einsatz von Leimruten in den betroffenen fünf Departements darstellt, sicherzustellen, der Jäger, dem die Verwendung von Leimruten erlaubt ist, sich ständig in der Nähe seiner Einrichtungen aufhalten muss, insbesondere um die an diesen Orten anwesenden Vogelarten zu identifizieren, um zu vermeiden, dass andere Vogelarten als Drosseln und Amseln sich den Einrichtungen nähern, und um gegebenenfalls in der Lage zu sein, Vögel anderer Arten, die trotz dieser Vorsichtsmaßnahmen versehentlich gefangen wurden, zu reinigen und freizulassen, da der Gebrauch von Leimruten grundsätzlich keine tödliche Fangmethode darstellt.
- 25 In einem Vertragsverletzungsverfahren zur damaligen französischen Regelung, die der jetzigen Regelung sehr ähnlich ist, hat der Gerichtshof in seinem Urteil vom 27. April 1988, Kommission/Frankreich (252/85, EU:C:1988:202, Rn. 29 und 30), festgestellt, dass „darauf hinzuweisen [ist], dass der verfügende Teil der französischen Verordnungen über den Fang der Drosseln und Feldlerchen in bestimmten Departements sehr genau ist. Die Verordnungen machen nämlich die Erteilung der Fanggenehmigungen von einer großen Anzahl einschränkender Bedingungen abhängig. Darüber hinaus ist festzustellen, dass die Kommission nicht dargelegt hat, dass die französischen Rechtsvorschriften Fänge gestatten, die mit einer vernünftigen Nutzung bestimmter Vögel in geringen Mengen unvereinbar wären. Die Kommission hat nämlich das Vorbringen der Beklagten, die Zahl der Fänge stelle nur einen sehr geringen Prozentsatz der betroffenen Population dar, nicht bestritten“.
- 26 Was Art. 9 der Vogelschutzrichtlinie betrifft, hat der Gerichtshof allerdings in seinem nach dem Inkrafttreten von Art. 3 EUV und Art. 37 der Charta ergangenen Urteil vom 21. Juni 2018, Kommission/Malta (C-557/15, EU:C:2018:477), zur

Einführung von Rechtsvorschriften über ein anderes traditionelles Jagdverfahren durch einen Mitgliedstaat festgestellt, dass diese Vorschriften nicht die Voraussetzung erfüllen, dass eine Methode selektiv sein müsse, um von Art. 8 der Richtlinie abweichen zu können. Er hat sich dabei auf das Vorhandensein von „Beifängen“ gestützt, ohne den Umfang dieser Beifänge zu präzisieren. Er hat jedoch außerdem entschieden, dass die nach den fraglichen Rechtsvorschriften zulässige Abweichung nicht mit „geringen Mengen“ von Vögeln korrespondiere, was gegen eine weitere Voraussetzung nach Art. 9 Abs. 1 Buchst. c der Vogelschutzrichtlinie verstoße.

- 27 Der Conseil d'État stellt eine Vorlagefrage zum Begriff „Beifang“ und zum selektiven Charakter, der für die Abweichung nach Art. 9 Abs. 1 Buchst. c der Vogelschutzrichtlinie erforderlich ist.

Zum nicht begründeten Fehlen einer anderen zufriedenstellenden Lösung

- 28 In seinem Urteil vom 21. Juni 2018, *Kommission/Malta* (C-557/15, EU:C:2018:477, Rn. 51), hat der Gerichtshof ausgeführt, dass Art. 9 der Vogelschutzrichtlinie eine „präzise und angemessene Begründung“ vorschreibt, „die sich auf die Voraussetzung des Fehlens einer anderen zufriedenstellenden Lösung bezieht“, die in Art. 9 der Vogelschutzrichtlinie aufgestellt ist.
- 29 Die Verordnung vom 17. August 1989 erlaubt den Gebrauch von Leimruten unter den von ihr festgelegten Bedingungen mit der Begründung, dass es angesichts des traditionellen Charakters dieser Jagdart in den entsprechenden Departements „keine andere zufriedenstellende Lösung [gebe]“ (Art. 1), da die fragliche Jagdart in den Departements, in denen sie erlaubt sei, einer traditionell üblichen Jagdart, wie es ausdrücklich in Art. L424-4 des Umweltgesetzbuchs heiße, entspreche.
- 30 Der Conseil d'État fragt sich daher, ob die Erhaltung einer traditionellen Vergnügungsjagdmethodensolche bedeuten kann, dass es keine andere zufriedenstellende Lösung im Sinne von Art. 9 Abs. 1 der Richtlinie gibt, was eine Abweichung von dem in ihrem Art. 8 festgelegten grundsätzlichen Verbot dieser Jagdmethodenerlauben würde.

5. Vorlagefragen

- 31 Der Conseil d'État legt die folgenden beiden Fragen vor:
1. Muss Art. 9 Abs. 1 Buchst. c der Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 dahin ausgelegt werden, dass er den Mitgliedstaaten verwehrt, den Einsatz von Fang- oder Tötungsmitteln, -einrichtungen oder -methoden zu erlauben, die, wenn auch nur minimal und zeitlich streng begrenzt, zu Beifängen führen können? Welche Kriterien insbesondere hinsichtlich des begrenzten Anteils und Umfangs dieser Beifänge, des grundsätzlich nicht tödlichen Charakters des erlaubten Jagdverfahrens und der Verpflichtung, die versehentlich

gefangenen Exemplare ohne ernsthafte Schäden freizulassen, können herangezogen werden, um das von der genannten Bestimmung aufgestellte Kriterium der Selektivität als erfüllt anzusehen?

2. Muss die Richtlinie vom 30. November 2009 dahin ausgelegt werden, dass mit dem Ziel, den Einsatz traditionell üblicher Arten und Mittel der Vogeljagd zu Freizeit Zwecken zu erhalten, sofern alle anderen Voraussetzungen des Art. 9 Abs. 1 Buchst. c für eine solche Abweichung erfüllt sind, das Fehlen einer anderen zufriedenstellenden Lösung im Sinne von Art. 9 Abs. 1 begründet werden kann, was es erlauben würde, von dem in Art. 8 der Richtlinie festgelegten grundsätzlichen Verbot dieser Jagdarten und -mittel abzuweichen?