

ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

7 maart 1996 *

In zaak C-118/94,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Tribunale amministrativo regionale per il Veneto (Italië), in het aldaar aanhangig geding tussen

Associazione Italiana per il World Wildlife Fund,

Ente Nazionale per la Protezione Animali,

Lega per l'Ambiente — Comitato Regionale,

Lega Anti Vivisezione — Delegazione Regionale,

Lega per l'Abolizione della Caccia,

Federnatura Veneto,

Italia Nostra — Sezione di Venezia,

en

Regione Veneto,

* Procestaal: Italiaans.

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 9 van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PB 1979, L 103, blz. 1),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: D. A. O. Edward, kamerpresident, J.-P. Puissochet, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann (rapporteur) en P. Jann, rechters,

advocaat-generaal: N. Fennelly

griffier: L. Hewlett, administrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

- Associazione Italiana per il World Wildlife Fund, vertegenwoordigd door A. Pavanini, advocaat te Venetië,
- Federazione Italiana della Caccia, interveniënte in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door I. Gorlani, advocaat te Brescia, en M. Thewes, advocaat te Luxemburg,
- Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door L. Gussetti en M. van der Woude, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van de Associazione Italiana per il World Wildlife Fund, vertegenwoordigd door A. Pavanini, de Federazione Italiana della Caccia, vertegenwoordigd door I. Gorlani, M. Thewes en C. Lagier, advocaat te Lyon, en de Commissie, vertegenwoordigd door L. Gussetti en M. van der Woude, ter terechtzitting van 14 september 1995,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 26 oktober 1995,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij verzoekschrift van 27 mei 1993, ingekomen bij het Hof op 21 april 1994, heeft het Tribunale amministrativo regionale per il Veneto krachtens artikel 177 EEG-Verdrag een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging van artikel 9 van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PB 1979, L 103, blz. 1; hierna: „richtlijn”).
- 2 Die vraag is gerezen in het kader van een beroep, door de Associazione Italiana per il World Wildlife Fund en andere organisaties voor natuurbescherming (hierna: „verzoeksters”) ingesteld tegen de Regione Veneto, die wordt ondersteund door de Federazione Italiana della Caccia (hierna: „Federcaccia”), en strekkende tot nietigverklaring van de handeling van de Regione Veneto van 21 juli 1992 tot vaststelling van de jachtkalender voor het seizoen 1992/1993, met name wegens schending van de in de richtlijn neergelegde beginselen.
- 3 Artikel 5, sub a, van de richtlijn verbiedt in het algemeen, alle vogelsoorten te doden of te vangen die natuurlijk in het wild leven op het Europese grondgebied van de Lid-Staten waarop het Verdrag van toepassing is (hierna: „beschermde soorten”).
- 4 In artikel 7, lid 1, bepaalt de richtlijn evenwel, dat op de in bijlage II vermelde soorten mag worden gejaagd volgens de bepalingen van de nationale wetgeving.

- 5 Bovendien kunnen de Lid-Staten van deze restrictieve jachtregeling, alsook van de overige beperkingen en verboden van de artikelen 5, 6 en 8 van de richtlijn, afwijken op de gronden genoemd in artikel 9, lid 1, sub a, b en c, te weten, in de eerste plaats, in het belang van de volksgezondheid, de openbare veiligheid en de veiligheid van het luchtverkeer, ter voorkoming van belangrijke schade aan de landbouw en ter bescherming van flora en fauna, in de tweede plaats, voor doeleinden in verband met onderzoek en onderwijs, het opnieuw uitzetten en herinvoeren van soorten en voor de met deze doeleinden samenhangende teelt, en in de derde plaats, teneinde het vangen, het houden of elke andere wijze van verstandig gebruik van bepaalde vogels in kleine hoeveelheden selectief en onder strikt gecontroleerde omstandigheden toe te staan, in alle drie de gevallen op voorwaarde dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat.
- 6 Volgens artikel 9, lid 2, moet in de afwijkende bepalingen worden vermeld, voor welke soorten mag worden afgeweken, welke middelen, installaties of methoden voor het vangen of doden zijn toegestaan, onder welke voorwaarden met betrekking tot het risico en onder welke omstandigheden van tijd en van plaats deze afwijkende maatregelen mogen worden genomen, welke autoriteit bevoegd is te verklaren dat aan die voorwaarden is voldaan en te beslissen welke middelen, installaties of methoden mogen worden aangewend, binnen welke grenzen en door welke personen, en ten slotte, welke controles zullen worden uitgevoerd.
- 7 Luidens artikel 1, lid 3, van de Italiaanse wet nr. 157 van 11 februari 1992 inzake de bescherming van warmbloedige wilde fauna en de jacht (*GURI* nr. 46 van 25.2.1992, supplement, blz. 3; hierna: „wet nr. 157”) stellen de gewone gewesten de regels vast voor het beheer en de bescherming van alle soorten van de wilde fauna, met inachtneming van deze wet, de internationale overeenkomsten en de richtlijnen van de Gemeenschap. Ingevolge artikel 1, lid 4, van wet nr. 157 wordt richtlijn 79/409 in zijn geheel in nationaal recht omgezet en ten uitvoer gelegd op de wijze en binnen de termijnen die door deze wet worden voorgeschreven.
- 8 Artikel 18, lid 1, van wet nr. 157 noemt onder de diersoorten waarop mag worden gejaagd, bepaalde vogelsoorten die niet in bijlage II bij de richtlijn voorkomen. Ter aanpassing van de nationale jachtwetgeving aan het gemeenschapsrecht en het

internationale recht, bepaalt artikel 18, lid 3, dat de voorzitter van de Ministerraad, op voordracht van de bevoegde minister en na raadpleging van het Nationaal instituut voor de wilde fauna, kan overgaan tot wijziging van de lijst van soorten waarop overeenkomstig de geldende gemeenschapsrichtlijnen en ondertekende verdragen mag worden gejaagd, rekening houdend met het belang van de verschillende soorten op het grondgebied. Ten slotte staat het ingevolge artikel 18, lid 4, aan de gewesten, de regionale jachtkalender en de regelingen betreffende het gehele jachtseizoen vast te stellen, met inachtneming van onder meer de leden 1 en 3.

- 9 Voor het Tribunale amministrativo regionale per il Veneto stelden verzoeksters, dat de door de Regione Veneto vastgestelde jachtkalender de jacht toestond op bepaalde vogelsoorten die niet voorkomen in de lijst van bijlage II bij de richtlijn, zonder dat in casu evenwel een beroep kon worden gedaan op de afwijkingsmogelijkheid bedoeld in artikel 9 van deze richtlijn, aangezien er geen sprake was van bijzondere en dwingende redenen die een dergelijke afwijking rechtvaardigden en deze noch waren bestudeerd, noch naar behoren kenbaar waren gemaakt.
- 10 Volgens de nationale rechter kan de geldigheid van de bestreden handeling niet rechtstreeks aan de richtlijn worden getoetst, aangezien wet nr. 157, die niet alleen als aanpassing, maar ook als filter fungeert, voortaan de enige maatstaf is voor de beoordeling van de geldigheid van ter uitvoering van deze wet vastgestelde administratieve handelingen. Volgens de verwijzende rechter betekent dit, dat de wetmatigheid van de in geding zijnde jachtkalender uitsluitend afhangt van artikel 18 van wet nr. 157, zonder dat rechtstreeks te rade kan worden gegaan met de lijsten in de bijlagen, die thans in de nationale rechtsorde zijn omgezet.
- 11 De Italiaanse rechter merkt bovendien op, dat de nationale wetgever zich door artikel 9 van de richtlijn kennelijk niet gebonden heeft gevoeld in zijn discretionaire bevoegdheid, aangezien hij bij de gebruikmaking van de hem bij dat artikel geboden mogelijkheid tot afwijking, maar zonder dit uitdrukkelijk te vermelden, in de lijst van artikel 18 van wet nr. 157 ook bepaalde vogelsoorten heeft opgenomen waarop volgens de richtlijn niet mag worden gejaagd.

- 12 Van oordeel, dat de beslechting van het bij hem aanhangige geschil afhing van de uitlegging van artikel 9 van de richtlijn, heeft het Tribunale amministrativo regionale per il Veneto besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vraag te stellen: „Vloeit uit artikel 9 van richtlijn 79/409/EEG voor de Italiaanse Staat de verplichting voort, in een uitdrukkelijke wettelijke bepaling of bestuursrechtelijke maatregel (naar gelang de tenuitvoerlegging via wet dan wel bestuursrechtelijke maatregel geschiedt) melding te maken van de afzonderlijke elementen die de afwijking rechtvaardigen, zoals die in voormelde richtlijn zijn opgesomd?”

De ontvankelijkheid van de prejudiciële vraag

- 13 Federcaccia stelt, dat het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk is, op grond dat de door de verwijzende rechter opgeworpen vraag veeleer betrekking heeft op de verenigbaarheid van de Italiaanse omzettingbepalingen met artikel 9 van de richtlijn dan op de uitlegging van die bepaling.
- 14 Deze exceptie moet worden verworpen. Reeds uit de bewoordingen van de verwijzingsbeschikking blijkt, dat de nationale rechter van het Hof een uitlegging van artikel 9 van de richtlijn verlangt. Wanneer een prejudiciële vraag de uitlegging van een bepaling van gemeenschapsrecht betreft, doet het Hof daarover een prejudiciële uitspraak, zonder dat het zich in beginsel behoeft te bekommeren om de omstandigheden die de nationale rechter ertoe hebben gebracht, die vraag te stellen, en om de wijze waarop die rechter de gemeenschapsbepaling waarvan hij om uitlegging heeft gevraagd, denkt toe te passen (zie arrest van 18 oktober 1990, gevoegde zaken C-297/88 en C-197/89, Dzodzi, Jurispr. 1990, blz. I-3763, r. o. 35 en 39).
- 15 Dit zou slechts anders zijn, wanneer zou blijken dat een oneigenlijk gebruik van de procedure van artikel 177 van het Verdrag wordt gemaakt en wel om via een geconstrueerd geschil een uitspraak van het Hof uit te lokken, of wanneer duidelijk is dat de gemeenschapsbepaling waarvan het Hof om uitlegging wordt gevraagd, niet van toepassing kan zijn (arrest Dzodzi, r. o. 40). Dit is in casu echter niet aan de orde.

- 16 Mitsdien moet de gestelde vraag worden beantwoord.

De prejudiciële vraag

- 17 Met de gestelde vraag wordt het Hof in wezen verzocht te preciseren, onder welke voorwaarden artikel 9 van de richtlijn de Lid-Staten machtigt, af te wijken van het uit de artikelen 5 en 7 van de richtlijn voortvloeiende algemene verbod op beschermde soorten te jagen.
- 18 Vooraf zij opgemerkt, dat de nationale rechter die het nationale recht moet uitleggen en toepassen, met name de bepalingen van een nationale wet die speciaal ter uitvoering van een gemeenschapsrichtlijn is vastgesteld, dit zoveel mogelijk moet doen in het licht van de bewoordingen en het doel van de richtlijn, teneinde het hiermee bedoelde resultaat te bereiken en aldus te voldoen aan artikel 189, derde alinea, van het Verdrag (arresten van 10 april 1984, zaak 14/83, Von Colson en Kamann, Jurispr. 1984, blz. 1891, r. o. 26, en 14 juli 1994, zaak C-91/92, Faccini Dori, Jurispr. 1994, blz. I-3325, r. o. 26).
- 19 Voorts zij eraan herinnerd, dat in gevallen waarin de communautaire autoriteiten de Lid-Staten bij richtlijn hebben verplicht een bepaalde gedragslijn te volgen, het nuttig effect van een zodanige handeling zou worden verzwakt, wanneer de justitiabelen zich daarop in rechte niet zouden mogen beroepen en de nationale rechterlijke instanties dit niet als element van gemeenschapsrecht in aanmerking zouden kunnen nemen (arrest van 19 januari 1982, zaak 8/81, Becker, Jurispr. 1982, blz. 53, r. o. 23). Aldus kunnen particulieren zich, in alle gevallen waarin de bepalingen van een richtlijn inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn, voor de nationale rechter tegenover elke autoriteit van de Lid-Staat op die bepalingen beroepen, hetzij wanneer de richtlijn niet tijdig in nationaal recht is omgezet, hetzij wanneer dit op onjuiste wijze is gedaan (arrest van 22 juni 1989, zaak 103/88, Fratelli Costanzo, Jurispr. 1989, blz. 1839, r. o. 29 en 30). Bovendien dient de nationale rechter die in het kader van zijn bevoegdheid belast is met de toepassing van de bepalingen van gemeenschapsrecht, zorg te dragen voor de volle werking van die bepalingen en daarbij zo nodig, op eigen gezag, elke — zelfs latere — strijdige bepaling van de nationale wetgeving buiten toepassing te laten,

zonder dat hij de voorafgaande opheffing hiervan door een nieuwe wettelijke regeling of via enige andere constitutionele procedure heeft te vragen of af te wachten (arresten van 9 maart 1978, zaak 106/77, Simmenthal, Jurispr. 1978, blz. 629, en 4 juni 1992, gevoegde zaken C-13/91 en C-113/91, Debus, Jurispr. 1992, blz. I-3617, r. o. 32).

- 20 Ter beantwoording van de gestelde vraag zij allereerst opgemerkt, dat het Hof in het arrest van 27 april 1988 (zaak 252/85, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1988, blz. 2243, r. o. 5) met betrekking tot de richtlijn reeds heeft verklaard, dat voor de omzetting van gemeenschapsrechtelijke bepalingen in nationaal recht weliswaar niet noodzakelijkerwijs vereist is, dat die bepalingen formeel en letterlijk in een uitdrukkelijke, specifieke bepaling worden overgenomen, en dat een algemene juridische context daartoe voldoende kan zijn, wanneer deze daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn op voldoende bepaalde en duidelijke wijze verzekert, maar dat de nauwkeurigheid van de omzetting van bijzonder belang is in een geval als het onderhavige, waarin het beheer van een gemeenschappelijk erfgoed voor hun respectieve grondgebied aan de Lid-Staten is toevertrouwd.
- 21 Tevens zij eraan herinnerd, dat het Hof met betrekking tot de in artikel 9 van de richtlijn neergelegde mogelijkheid om af te wijken van de restrictieve jachtregeling alsook van de overige beperkingen en verboden bedoeld in de artikelen 5, 6 en 8 van de richtlijn, heeft beklemtoond, dat daaraan drie voorwaarden zijn verbonden. In de eerste plaats moet de Lid-Staat de afwijking beperken tot gevallen waarin er geen andere bevredigende oplossing bestaat. In de tweede plaats moet de afwijking berusten op ten minste één van de in artikel 9, lid 1, sub a, b en c, limitatief opgesomde redenen. In de derde plaats moet de afwijking voldoen aan de in artikel 9, lid 2, nauwkeurig omschreven vormvoorwaarden, die tot doel hebben de afwijkingen tot het strikt noodzakelijke te beperken en de controle ervan door de Commissie mogelijk te maken. Ofschoon dit artikel derhalve een ruime afwijking van de algemene beschermingsregeling toestaat, moet zij niettemin een concrete en gerichte toepassing vinden, teneinde tegemoet te komen aan nauwkeurige vereisten en specifieke situaties (arresten van 8 juli 1987, zaak 247/85, Commissie/België, Jurispr. 1987, blz. 3029, r. o. 7, en zaak 262/85, Commissie/Italië, Jurispr. 1987, blz. 3073, r. o. 7).
- 22 Dienaangaande heeft het Hof verder vastgesteld, dat op het gebied van het behoud van de vogelstand de criteria op basis waarvan de Lid-Staten mogen afwijken van

de door de richtlijn voorgeschreven verboden, moeten worden overgenomen in duidelijke nationale bepalingen (arrest van 15 maart 1990, zaak C-339/87, Commissie/Nederland, Jurispr. 1990, blz. I-851, r. o. 28).

23 Bovendien zij erop gewezen, dat het Hof zich in het arrest Commissie/Italië (reeds aangehaald) had uit te spreken over de uitlegging van artikel 9 van de richtlijn in verband met een nationale bepaling betreffende de jacht, die de gewesten machtigde tot het in eigen beheer bedrijven, of op nauwkeurig bepaalde voorwaarden laten bedrijven, van inrichtingen voor het vangen en de verkoop met het oog op het houden daarvan, ook buiten het jachtseizoen, van trekvogelsoorten, aan te wijzen onder de soorten waarop volgens deze wet mocht worden gejaagd, en te gebruiken als levende lokvogels bij de sluipjacht alsook voor niet-professionele doeleinden op traditionele kermissen en markten. In dat arrest stelde het Hof in de eerste plaats vast, dat de betrokken bepaling nergens verwees naar artikel 9, lid 1, van de richtlijn, volgens hetwelk een afwijking van de artikelen 7 en 8 van de richtlijn enkel kon worden toegestaan indien er geen andere bevredigende oplossing bestond, en in de tweede plaats, dat deze bepaling, anders dan artikel 9, lid 2, voorschreef, noch de toegestane middelen, installaties of methodes voor het vangen vermeldde, noch de omstandigheden van tijd en plaats waaronder deze afwijkende maatregelen mochten worden genomen, noch de soorten ten aanzien waarvan afwijking mogelijk was. Naar het Hof preciseerde, voerde de in geding zijnde bepaling, doordat zij niet zelf de criteria en voorwaarden van artikel 9, lid 2, van de richtlijn bevatte en de gewesten evenmin verplichtte om deze criteria en voorwaarden in acht te nemen, een element van rechtsonzekerheid in met betrekking tot de verplichtingen waaraan de gewesten zich bij hun regelingen hadden te houden. Bijgevolg was er geen garantie, dat de vangst van bepaalde vogelsoorten tot het strikte minimum beperkt bleef overeenkomstig het vereiste van artikel 9, lid 1, sub c, dat de vangstperiode niet zonder noodzaak samenvalt met de periodes waarin de richtlijn een bijzondere bescherming tot stand beoogt te brengen, en dat de middelen, installaties of methoden zich niet lenen voor massaal of niet-selectief vangen en niet tot de plaatselijke verdwijning van een vogelsoort kunnen leiden. Het Hof concludeerde daaruit, dat de essentiële elementen van artikel 9 van de richtlijn niet volledig, duidelijk en ondubbelzinnig in de Italiaanse regeling waren overgenomen (arrest Commissie/Italië, reeds aangehaald, r. o. 39).

- 24 Het Hof heeft voorts verklaard, dat een nationale regeling die de jacht op sommige soorten in beginsel open verklaart, onverminderd andersluidende bepalingen van de regionale autoriteiten, niet voldoet aan de in de richtlijnen gestelde beschermingsvereisten en strijdig is met het rechtszekerheidsbeginsel (arrest van 17 januari 1991, zaak C-157/89, Commissie/Italië, Jurispr. 1991, blz. I-57, r. o. 16 en 17).
- 25 Mitsdien beantwoordt een nationale regeling die de jacht op bepaalde niet in de lijst van bijlage II bij de richtlijn voorkomende vogelsoorten toestaat, zonder evenwel de criteria voor de afwijking te vermelden en zonder de gewesten duidelijk en nauwkeurig te verplichten, deze criteria in acht te nemen en toe te passen, niet aan de voorwaarden die aan de in artikel 9 van de richtlijn voorziene afwijkingen zijn verbonden.
- 26 Gelet op het voorafgaande moet op de prejudiciële vraag worden geantwoord, dat artikel 9 van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd, dat de Lid-Staten op grond hiervan slechts mogen afwijken van het uit de artikelen 5 en 7 van deze richtlijn voortvloeiende algemene verbod om op beschermde soorten te jagen, door maatregelen die voldoende gemotiveerd verwijzen naar de in artikel 9, leden 1 en 2, genoemde elementen.

Kosten

- 27 De kosten door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van haar opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

uitspraak doende op de door het Tribunale amministrativo regionale per il Veneto bij beschikking van 27 mei 1993 gestelde vraag, verklaart voor recht:

Artikel 9 van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, moet aldus worden uitgelegd, dat de Lid-Statens op grond hiervan slechts mogen afwijken van het uit de artikelen 5 en 7 van deze richtlijn voortvloeiende algemene verbod om op beschermde soorten te jagen, door maatregelen die voldoende gemotiveerd verwijzen naar de in artikel 9, leden 1 en 2, genoemde elementen.

Edward

Puissochet

Moitinho de Almeida

Gulmann

Jann

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 7 maart 1996.

De griffier

De president van de Vijfde kamer

R. Grass

D. A. O. Edward