ARREST VAN HET HOF
27 april 1988 *

In zaak 252/85,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur J. Amphoux als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij G. Kremlis, lid van haar juridische dienst, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

Franse Republiek, vertegenwoordigd door R. de Gouttes, gemachtigde van de Franse regering, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Franse ambassade, 2, rue Bertholet,

verweerster,

betreffende een verzoek om vast te stellen dat de Franse Republiek, door niet binnen de gestelde termijn alle wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen te treffen die nodig zijn om te voldoen aan richtlijn 79/409 van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, de krachtens het EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: Mackenzie Stuart, president, O. Due en J. C. Moitinho de Almeida, kamerpresidenten, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, C. Kakouris en T. F. O'Higgins, rechters,

advocaat-generaal: J. L. da Cruz Vilaça
griffier: B. Pastor, administrateur

* Procestaal: Frans.

gezien het rapport ter terechtzitting en ten vervolge op de mondelinge behandeling op 1 december 1987,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 4 februari 1988,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 13 augustus 1985, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen het Hof krachtens artikel 169 EEG-Verdrag verzocht vast te stellen dat de Franse Republiek, door niet binnen de gestelde termijn alle wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen te treffen die nodig zijn om te voldoen aan richtlijn 79/409 van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PB 1979, L 103, blz. 1) (hierna: de richtlijn), de krachtens het EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

2 Ingevolge artikel 18 van de richtlijn moesten de Lid-Staten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om binnen twee jaar na kennisgeving van de richtlijn aan de bepalingen ervan te voldoen. Daar die kennisgeving plaatsvond op 6 april 1979, verstreek de termijn op 6 april 1981.

3 Na een onderzoek van de betrokken Franse wettelijke regeling kwam de Commissie tot de bevinding, dat deze op een aantal punten niet in overeenstemming was met de richtlijn, waarop zij de procedure van artikel 169 EEG-Verdrag inleidde. Zij maande de Franse Republiek aan, haar opmerkingen in te dienen, waarna zij op 20 februari 1985 een met redenen omkleed advies uitbracht. Toen op deze brief niet werd gereageerd, heeft zij het onderhavige beroep wegens niet-nakoming ingesteld, waarin zij zes grieven aanvoert tegen de Franse wettelijke regeling inzake de vogelbescherming. Door een gedeeltelijke afstand van instantie van de Commissie zijn twee van deze grieven zonder voorwerp geraakt.

4 Voor de antecedenten van het geschil, de betrokken Franse wettelijke regeling, het procesverloop en de middelen en argumenten van partijen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts weergegeven voor zover dat noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

5 Alvorens in te gaan op de verschillende grieven van de Commissie betreffende de discrepantie tussen de Franse wettelijke regeling en de richtlijn, moet worden opgemerkt dat voor de omzetting van gemeenschapsrechtelijke bepalingen in nationaal recht 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 (arrest van 23 mei 1985, zaak 29/84, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1985, blz. 1661). De nauwkeurigheid van de omzetting is echter van bijzonder belang in een geval als het onderhavige, waarin het beheer van een gemeenschappelijk erfgoed voor hun respectieve grondgebied aan de Lid-Staten is toevertrouwd.

Eerste grief: geen omzetting van artikel 5, sub b en c, van de richtlijn

6 De Commissie is van oordeel, dat de Franse wettelijke regeling in twee opzichten niet strookt met bovengenoemde bepaling.

7 In de eerste plaats verwijt de Commissie de Franse regering, dat de artikelen 372, tiende alinea, en 374, lid 4, van de code rural slechts in bescherming van de nesten en de eieren voorzien buiten het jachtseizoen. In de tweede plaats verwijt zij haar, dat de nesten en eieren van sommige vogelsoorten niet beschermd zijn, daar de gezamenlijke bepalingen van de artikelen 1, 2 en 3 van de ministeriële beschikking van 17 april 1981 een aantal soorten van de werkingssfeer daarvan uitsluiten.

8 Volgens de Franse regering wordt het doel van artikel 5 van de richtlijn door genoemde bepalingen van de code rural bereikt. De beschermde vogelsoorten in kwestie zouden niet tijdens het jachtseizoen nestelen, zodat bescherming van de nesten en de eieren gedurende het gehele jaar geen reële betekenis heeft. De in artikel 2 van voornoemde beschikking geboden mogelijkheid om nesten te vernietigen, zou haar rechtvaardiging vinden in de bedreiging die de betrokken vogels vormen voor de mosselteelt, voor andere soorten zeevogels en voor de veiligheid

van het luchtverkeer. De Franse regering wijst erop, dat artikel 3 van genoemde beschikking bij beschikking van 20 december 1983 is afgeschaft.

9 Met betrekking tot het eerste onderdeel van deze grief moet worden opgemerkt, dat de verboden van artikel 5, sub b en c, van de richtlijn zonder beperking in de tijd dienen te gelden. Een ononderbroken bescherming van het leefgebied van de vogels is noodzakelijk, daar vele soorten de in vorige jaren gebouwde nesten jaarlijks opnieuw benutten. De opheffing van deze bescherming gedurende een hele periode van het jaar kan dus niet verenigbaar met die verboden worden geacht.

10 Met betrekking tot het tweede onderdeel van de eerste grief van de Commissie moet worden vastgesteld, dat de beschikking van 17 april 1981, ook na de afschaffing van artikel 3 in 1983, een aantal beschermde vogelsoorten onttrekt aan het verbod om nesten en eieren te vernietigen.

11 Met het oog op de beoordeling van de vraag, of deze afwijking verenigbaar is met artikel 9 van de richtlijn, moet worden vastgesteld, gelijk het Hof in het arrest van 8 juli 1987 met betrekking tot de Belgische wettelijke regeling heeft gedaan (zaak 247/85, Commissie/België, Jurispr. 1987, blz. 3029), dat de betrokken Franse regeling noch de in artikel 9, lid 1, genoemde redenen aangeeft, noch de in lid 2 gestelde criteria en voorwaarden, in het bijzonder de omstandigheden qua tijd en plaats waaronder een afwijking kan worden toegestaan. De Franse wettelijke regeling strookt dus niet met artikel 5, sub b en c, van de richtlijn.

12 De eerste grief moet bijgevolg gegrond worden geacht.

Tweede grief: begrip „nationaal biologisch erfgoed"

13 De Commissie merkt op, dat de bescherming die artikel 3, eerste alinea, van de wet van 10 juli 1976 biedt, beperkt is tot het behoud van het „nationale biologi-

sche erfgoed", terwijl de bescherming van artikel 1 van de richtlijn zich uitstrekt tot alle op het Europese grondgebied van de Lid-Staten natuurlijk in het wild levende vogelsoorten.

14 De Franse regering brengt hiertegen in, dat de lijst van vogelsoorten die op grond van de nationale regeling beschermd zijn, een groot aantal soorten trekvogels omvat die niet in Frankrijk, maar in de andere Lid-Staten nestelen.

15 In het arrest van 8 juli 1987 (zaak 262/85, Commissie/Italië, Jurispr. 1987, blz. 3073) heeft het Hof erop gewezen dat, gelijk de derde overweging van de richtlijn aangeeft, de bescherming van trekvogels een typisch grensoverschrijdend milieuvraagstuk is, dat een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de Lid-Staten impliceert. Gezien het belang van een volledige en doeltreffende bescherming van in het wild levende vogels binnen de gehele Gemeenschap, ongeacht hun verblijfplaats of trekroute, is iedere nationale wettelijke regeling die de bescherming van in het wild levende vogels doet afhangen van het begrip nationaal erfgoed, onverenigbaar met de richtlijn.

16 De tweede grief moet derhalve worden aanvaard.

Derde grief: geen omzetting van artikel 5, sub e, van de richtlijn

17 De Commissie zet uiteen, dat de Franse wet nr. 76-629 een algemene machtiging inhoudt om beschermde vogels te houden. Volgens artikel 5, sub e, van de richtlijn zouden de Lid-Staten evenwel verplicht zijn om het houden van vogelsoorten die niet mogen worden bejaagd of gevangen, te verbieden. Een dergelijk algemeen verbod om vogels te houden, tenzij het gaat om de vogelsoorten bedoeld in bijlage III, die overeenkomstig artikel 6, leden 2 en 3, worden gehouden, zou niet terug zijn te vinden in de Franse wettelijke regeling, die deze bescherming beperkt tot een klein aantal vogels.

18 Volgens de Franse regering moet de lijst van vogelsoorten die op grond van de beschikking van 17 april 1981 zijn beschermd, weliswaar nog worden uitgebreid, maar kan het door de richtlijn gewenste resultaat met de Franse regeling worden bereikt. Voornoemde beschikking zou het vangen van de vogels, het weghalen, het

gebruik en vooral de verkoop en de koop ervan verbieden. De combinatie van deze verboden zou het houden van de beschermde soorten onmogelijk maken.

19 Dienaangaande moet worden opgemerkt, dat het ter verzekering van een volledige en doeltreffende vogelbescherming op het grondgebied van alle Lid-Staten onontbeerlijk is, dat de verboden van de richtlijn uitdrukkelijk in de nationale wettelijke regelingen zijn neergelegd. De Franse regeling bevat evenwel geen verbod op het houden van beschermde vogels en staat derhalve het houden toe van vogels die op onrechtmatige wijze zijn gevangen of verkregen, vooral indien dat buiten het Franse grondgebied is gebeurd. Voorts moet worden vastgesteld dat, gelijk de Franse regering overigens zelf toegeeft, de lijst van vogels die op grond van de Franse wettelijke regeling mogen worden gehouden, niet overeenstemt met het beperkte aantal vogelsoorten dat overeenkomstig bijlage III bij de richtlijn kan worden gehouden.

20 Bijgevolg is de derde grief gegrond.

Vierde grief: geen omzetting van artikel 7 van de richtlijn

21 Ter terechtzitting heeft de Commissie verklaard dat de vierde grief, betreffende de niet-omzetting van artikel 7 van de richtlijn, haars inziens zonder voorwerp was geraakt ten gevolge van de wijzigingen van de Franse regeling in 1987. Mitsdien is hier sprake van een gedeeltelijke afstand van instantie door de Commissie, die zijn oorzaak vindt in het optreden van verweerster.

Vijfde grief: niet-toepassing van artikel 7, lid 4, van de richtlijn

22 Ter terechtzitting heeft de Commissie voorts verklaard, dat zij haar grief betreffende de jacht op tortelduiven in de Médoc niet langer handhaafde. Zij heeft erkend, dat het arrest van de Conseil d'État houdende nietigverklaring van een aantal beschikkingen die de tortelduivenjacht in de Médoc toestonden, de Franse wettelijke regeling op dit punt in overeenstemming heeft gebracht met de eisen van de richtlijn. Aangezien bedoeld arrest van de Conseil d'État is gewezen op 7 december 1984, dat wil zeggen vóór het met redenen omkleed advies van 20 februari

1985, moet worden vastgesteld dat de Commissie door haar gedeeltelijke afstand van instantie erkent, dat haar vijfde grief ongegrond was.

Zesde grief: niet-inachtneming van artikel 8, lid 1, van de richtlijn

23 De Commissie zet uiteen, dat de beschikking van 27 juli 1982 voor bepaalde Franse departementen het gebruik van lijm toestaat voor het vangen van lijsters en dat de beschikkingen van 7 september 1982 en 15 oktober 1982 de vangst van veldleeuweriken met behulp van horizontale netten, „pantes" of „matoles" genaamd, toestaan. Het gebruik van lijm en horizontale netten zou evenwel uitdrukkelijk verboden zijn ingevolge artikel 8, lid 1, juncto bijlage IV, sub a, van de richtlijn.

24 Volgens de Commissie kan het gebruik van lijm en horizontale netten niet worden gerechtvaardigd met een beroep op artikel 9, lid 1, sub c, van de richtlijn, aangezien deze vangstmethodes geen selectieve methodes zijn en zij derhalve geen „verstandig gebruik van bepaalde vogels in kleine hoeveelheden" in de zin van de richtlijn toestaan.

25 Volgens de Franse regering zijn deze maatregelen, die op 25 mei 1983 bij de Commissie zijn aangemeld, gerechtvaardigd op grond van artikel 9, lid 1, sub c, van de richtlijn, daar de betrokken vangsten op het territoriale, temporele en personele vlak strikt worden gecontroleerd om te verzekeren, dat de vangsten selectief zijn.

26 Dienaangaande zet de Franse regering uiteen, dat voor de vangst met lijm en horizontale netten een buitengewoon streng en gecontroleerd stelsel van individuele vergunningen geldt. Zo zouden de betrokken beschikkingen niet alleen aangeven, waar en in welke periode mag worden gevangen, maar ook het aantal vangstmiddelen en het oppervlak hiervoor alsmede het maximum aantal toegestane vangsten beperken. Bovendien zou de overheid erop toezien, dat deze vangstvoorwaarden worden nageleefd.

27 Allereerst dient te worden opgemerkt, dat de Lid-Staten overeenkomstig artikel 9 van de richtlijn, in het bijzonder artikel 9, lid 1, sub c, kunnen voorzien in afwijkingen van de verboden van artikel 8, lid 1, van de richtlijn.

28 Voor het antwoord op de vraag, of een nationale wettelijke regeling in overeenstemming is met de verschillende criteria van artikel 9, lid 1, sub c, van de richtlijn dient, gelijk het Hof overwoog in het arrest van 8 juli 1987 (zaak 262/85, Commissie/Italië, Jurispr. 1987, blz. 3073), te worden onderzocht of die regeling waarborgt, dat de afwijkende regeling op strikt gecontroleerde en selectieve wijze wordt toegepast en de vangst van de betrokken vogels derhalve op verstandige wijze en in kleine hoeveelheden plaatsvindt. Bovendien volgt uit artikel 2, gelezen in samenhang met de elfde overweging van de richtlijn, dat het criterium „kleine hoeveelheden" geen absoluut criterium is, maar verband houdt met de handhaving van de totale populatie en de voortplantingssituatie van de betrokken soort.

29 Opgemerkt zij, dat de Franse voorschriften inzake de vangst van lijsters en veldleeuweriken in bepaalde departementen zeer nauwkeurig zijn. Bovengenoemde beschikkingen verbinden aan de verlening van vangstvergunningen een groot aantal beperkende voorwaarden.

30 Bovendien heeft de Commissie niet aangetoond, dat de Franse regeling vangsten toestaat die onverenigbaar zijn met een verstandig gebruik van bepaalde vogels in kleine hoeveelheden. De Commissie heeft immers het argument van verweerster, dat met het aantal vangsten een miniem percentage van de betrokken populaties gemoeid is, niet betwist.

31 Bovendien heeft verweerster de afwijkende regelingen overeenkomstig artikel 9, lid 4, van de richtlijn bij de Commissie aangemeld en heeft zij zich bereid getoond om met de Commissie tot overeenstemming te komen over de modaliteiten van de onderhavige twee jachtmethodes. Een en ander heeft echter niet tot een standpuntbepaling van de Commissie geleid.

32 Uit het voorgaande volgt dat de betrokken Franse bepalingen, gelet op het dossier, niet onverenigbaar kunnen worden geacht met de eisen van artikel 9, lid 1, sub c, van de richtlijn.

33 De zesde grief moet derhalve worden verworpen.

34 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat de Franse Republiek, door niet binnen de gestelde termijn alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn voor het volgen van richtlijn 79/409 van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, de krachtens het EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

35 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Volgens artikel 69, paragraaf 3, eerste alinea, kan het Hof de proceskosten echter geheel of gedeeltelijk compenseren indien partijen onderscheidenlijk op één of meer punten in het ongelijk worden gesteld. Aangezien de Commissie slechts ten aanzien van een deel van haar grieven in het gelijk is gesteld, dienen de kosten te worden gecompenseerd.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende, verklaart:

1) **Door niet binnen de gestelde termijn alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn voor het volgen van richtlijn 79/409 van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, is de Franse Repu-**

bliek de krachtens het EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.

2) Elk der partijen zal haar eigen kosten dragen.

Mackenzie Stuart Due Moitinho de Almeida Koopmans

Everling Bahlmann Galmot Kakouris O'Higgins

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 27 april 1988.

De griffier

J.-G. Giraud

De president

A. J. Mackenzie Stuart