CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
L. A. GEELHOED
van 16 februari 2006 [1]

I — Inleiding

1. De vragen van het Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia hebben betrekking op artikel 9 van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (hierna: „vogelrichtlijn" of „richtlijn"). [2] De verwijzende rechter vraagt zich af onder welke voorwaarden de regio's de afwijkingsbevoegdheid van lidstaten op grond van artikel 9, lid 1, sub c, van de vogelrichtlijn kunnen toepassen.

II — Het toepasselijke recht

A — *Richtlijn 79/409*

2. De vogelrichtlijn gaat ervan uit, dat bepaalde natuurlijk in het wild levend op het Europese grondgebied van de lidstaten voorkomende vogelsoorten waarop het Verdrag van toepassing is, een achteruitgang van hun populatie vertonen, hetgeen „een ernstige bedreiging vormt voor het behoud van het natuurlijk milieu, met name wegens het biologisch evenwicht dat hierdoor wordt bedreigd" (tweede overweging van de considerans). De doeltreffende bescherming van de vogels wordt gezien als „een typisch grensoverschrijdend milieuvraagstuk [...] dat een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid impliceert" (derde overweging). Het doel van deze instandhouding is „de bescherming op lange termijn en het beheer van de natuurlijke bronnen als integrerend deel van het erfgoed van de Europese volkeren" en „het behoud en de aanpassing van het natuurlijke evenwicht van de soorten binnen de grenzen van hetgeen redelijkerwijze mogelijk is" (achtste overweging).

3. Om tot een doeltreffende bescherming te komen, stelt de richtlijn drieërlei bepalingen vast. Ten eerste bevat zij een algemeen verbod op het doden, vangen, storen, houden en verhandelen van vogels, alsmede op het vernielen, beschadigen of wegnemen van hun nesten en eieren (artikelen 5 en 6, lid 1). Ten tweede voorziet zij met betrekking tot in de bijlagen bij de richtlijn opgesomde vogelsoorten in een uitzondering op genoemde algemene verbodsbepalingen.

1 — Oorspronkelijke taal: Nederlands.
2 — PB L 103, blz. 1.

Aldus kan voor de in bijlage III vermelde soorten de handel en voor de in bijlage II vermelde soorten de jacht worden toegestaan, voorzover daarvoor bepaalde voorwaarden en beperkingen worden vastgesteld en deze in acht worden genomen (artikel 6, leden 2 tot en met 4, en artikel 7). Dit betekent dat de algemene verbodsbepalingen van toepassing blijven voor niet in de bijlagen vermelde vogelsoorten of wanneer de in voornoemde artikelen gestelde voorwaarden en beperkingen niet in acht worden genomen. Ten derde mogen de lidstaten ingevolge artikel 9 van de richtlijn afwijken van genoemde algemene verboden en van de bepalingen betreffende met name de handel en de jacht.

4. Ingevolge artikel 9, lid 1, van de richtlijn mogen de lidstaten, indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat, om onderstaande redenen afwijken van de artikelen 5, 6, 7 en 8:

„a) — in het belang van de volksgezondheid en openbare veiligheid,

— in het belang van de veiligheid van het luchtverkeer,

— ter voorkoming van belangrijke schade aan gewassen, vee, bossen, visserij en wateren,

— ter bescherming van flora en fauna;

b) voor doeleinden in verband met onderzoek en onderwijs, het uitzetten en herinvoeren van soorten en voor de met deze doeleinden samenhangende teelt;

c) ten einde 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."

5. Artikel 9, lid 2, bepaalt dat in de afwijkende maatregelen moet 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,

— welke controles zullen worden uitgevoerd."

6. Ingevolge artikel 9, lid 3, zenden de lidstaten de Commissie jaarlijks een verslag toe over de toepassing van dit artikel. Zij „zal er voortdurend op toezien, dat de gevolgen van deze afwijkende maatregelen niet onverenigbaar zijn met deze richtlijn" en „neemt in dat verband de nodige initiatieven" (artikel 9, lid 4).

B — *Het nationale recht*

7. Artikel 19 bis, van de Italiaanse wet nr. 157/92 van 11 februari 1992 dat bij artikel 1 van de Italiaanse wet nr. 221 van 3 oktober 2002 is ingevoerd, zet artikel 9 van de vogelrichtlijn om in de Italiaanse rechtsorde. De diverse bepalingen worden hieronder, voorzover van belang, kort weergegeven.

8. Artikel 19 bis, lid 1, wijst de regio's aan als de autoriteiten die bevoegd zijn om de regels vast te stellen inzake het inroepen van de in de richtlijn neergelegde uitzonderingen. Bij de toepassing van deze bepalingen zijn de regio's verplicht om de criteria en voorwaarden van artikel 9 van de richtlijn in acht te nemen, evenals de beginselen en doeleinden van de artikelen 1 en 2 van de richtlijn en de overige bepalingen van wet nr. 157/92.

9. Artikel 19 bis, lid 2, bepaalt dat, indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat, de uitzonderingsbepalingen mogen worden toegepast wanneer zij berusten op één van de in artikel 9, lid 1, van de richtlijn genoemde redenen en wanneer zij de [in artikel 19 bis, lid 2, opgesomde] vormvoorwaarden vermelden.

10. Artikel 19 bis, lid 3, schrijft voor dat de uitzonderingen zoals genoemd in het eerste lid, gedurende bepaalde periodes worden toegepast, nadat de regio's eerst verplicht het — niet bindende — advies van het nationaal instituut voor de wilde fauna (hierna: „INFS") of van andere erkende regionale instituten hebben verkregen. De uitzonderingen mogen in geen geval vogelsoorten tot doel hebben waarvan de populatie sterk in hoeveelheid is gedaald.

11. Artikel 19 bis, lid 4, bepaalt dat de voorzitter van de ministerraad, na aanmaning van de betreffende regio, op voorstel van de minister van regionale zaken in

samenspraak met de minister van milieu en van ruimtelijke ordening en na raadpleging van de ministerraad, de regionale voorschriften in strijd met wet nr. 157/92 of met richtlijn 79/409, nietig kan verklaren.

III — De feiten en het procesverloop

12. Op 15 september 2003 heeft de Regione Lombardia bij besluit nr. 14250 de jacht op de vogelsoorten vink en keep voor het jachtseizoen 2003/2004 toegestaan. De Associazione World Wild Life Fund Italia en een aantal andere organisaties (hierna: „natuurbeschermingsverenigingen" of „verzoekers") verzochten om nietigverklaring van dit besluit, aangezien het besluit het gebruik van vinken [3] en kepen [4], beide beschermde soorten, als levende lokvogels toestaat.

13. De natuurbeschermingsverenigingen hebben daarnaast aangevoerd dat artikel 19 bis van wet nr. 157/92 in strijd is met de richtlijn, voorzover aan de regio's de bevoegdheid is verleend om de regels vast te stellen inzake het inroepen van de in de vogelrichtlijn neergelegde uitzonderingen, zonder vast te stellen hoe de maximale hoeveelheid beschermde vogelsoorten waarop op het nationale grondgebied in totaal mag worden gejaagd, moet worden bepaald en geëerbiedigd.

14. Tot slot hebben verzoekers naar voren gebracht dat er geen sprake is van een effectieve handhaving. De regio's hanteren geen strikt controlesysteem waarmee zou kunnen worden nagegaan of voorschriften ter zake van het aantal vogels waarop mag worden gejaagd, worden nageleefd.

15. Het Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia betwijfelt of artikel 19 bis van nr. 157/92 een doeltreffende toepassing van artikel 9, lid 1, sub c, van de richtlijn verzekert. Ten eerste wordt de vaststelling van de maximale hoeveelheid exemplaren waarop mag worden gejaagd, toevertrouwd aan het niet bindende, zij het wel verplichte, advies van het INFS of van andere erkende regionale instituten, zonder dat is voorzien in een systeem dat geschikt is om quota voor het gehele nationale grondgebied bindend vast te stellen. Ten tweede voorziet de nationale wetgeving niet in een mechanisme aan de hand waarvan de vastgestelde hoeveelheid vogels waarop mag worden gejaagd, over de regio's kan worden verdeeld. Tot slot vraagt de verwijzende rechter zich af of het systeem van controle op de overeenstemming van de regionale voorschriften met de nationale of de communautaire regeling, wegens de lange duur ervan, voldoet aan de snelheidsvereisten in verband met de noodzaak om illegale jacht te voorkomen in de korte periode — ongeveer veertig dagen — waarin de uitzondering geldt.

3 — Wetenschappelijke naam: Fringilla coelebs.

4 — Wetenschappelijke naam: Fringilla montifringilla.

16. Het Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia heeft dan ook de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1. Moet richtlijn 79/409/EEG aldus worden uitgelegd dat de lidstaten, ongeacht de in de nationale regelingen vastgestelde interne bevoegdheidsverdeling tussen staat en regio's, vooraf een uitvoeringsregeling moeten vaststellen waarin alle situaties in aanmerking worden genomen waarvan de richtlijn heeft geoordeeld dat zij beschermd dienen te worden, in het bijzonder wat de garantie betreft dat de jacht waarvoor een uitzondering geldt, niet de kleine hoeveelheden als bedoeld in artikel 9, lid 1, sub c, te boven gaat?

2. Moet richtlijn 97/409/EEG, wat meer in het bijzonder de hoeveelheden betreft waarop uitzonderingswijze mag worden gejaagd, aldus worden uitgelegd dat de uitvoeringsregeling van de staat naar een bepaalde of bepaalbare maatstaf dient te verwijzen, waarvan de vaststelling eventueel aan deskundige technische instellingen kan worden toevertrouwd, opdat de uitoefening van de jacht waarvoor de uitzondering geldt, plaatsvindt op basis van indicatoren die, rekening gehouden met de bestaande mogelijke verschillende milieuomstandigheden, daarvoor op objectieve wijze een hoeveelheid vaststellen die op nationaal dan wel regionaal niveau niet mag worden overschreden?

3. Vormt de regeling op staatsniveau van artikel 19 bis van wet nr. 157/92, voorzover daarin de vaststelling van een dergelijke maatstaf is gedelegeerd aan een verplicht maar niet bindend advies van het INFS, zonder dat echter is voorzien in een samenwerkingsprocedure tussen de Regioni waarin bindend wordt vastgesteld hoe de op nationaal niveau als kleine hoeveelheid vastgestelde hoeveelheid per vogelsoort waarop uitzonderingswijze mag worden gejaagd, wordt verdeeld, een juiste uitvoering van artikel 9 van richtlijn 79/409/EEG?

4. Is de procedure voor de toetsing aan de gemeenschapsregeling van de door de Italiaanse Regioni krachtens artikel 19 bis van wet nr. 157/92 uitzonderingswijze toegestane jacht, welke procedure wordt voorafgegaan door een aanmaningsfase waarvoor dus technisch gezien tijd nodig is, evenals voor de vaststelling en bekendmaking van de bepaling, gedurende welke de korte termijn waarbinnen deze jacht is toegestaan, reeds loopt, geschikt om de doeltreffende uitvoering van richtlijn 79/409/EEG te verzekeren?"

IV — Ontvankelijkheid

17. De regione Lombardia en de Associazione Migratoristi Italiani (hierna: „ANUU") betwisten de ontvankelijkheid van het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing

van de nationale rechter aan het Hof, op grond dat de Italiaanse rechter het Hof verzoekt zich uit te spreken over de deugdelijkheid en de rechtmatigheid van de interne verdeling van de bevoegdheden van de Italiaanse staat waarvan de regionale structuur op constitutioneel niveau is vastgesteld.

18. De ANUU betoogt dat het verzoek om een prejudiciële beslissing eveneens niet-ontvankelijk is, op grond dat de door de verwijzende rechter opgeworpen vragen veeleer betrekking hebben op de verenigbaarheid van de betrokken Italiaanse bepalingen met artikel 9 van de richtlijn dan op de uitlegging van de draagwijdte van die bepaling.

19. Uit de bewoordingen van de prejudiciële vragen als uit de verwijzingsbeschikking blijkt, dat de nationale rechter de uitlegging beoogt te verkrijgen van artikel 9 van de richtlijn. Uit de beschikking wordt duidelijk dat de nationale rechter de uitlegging van de richtlijn noodzakelijk acht om de verenigbaarheid van wet nr. 157/92 met de richtlijn te beoordelen. Het Hof kan zich in de context van de onderhavige procedure weliswaar niet uitspreken over de verenigbaarheid van nationale bepalingen met het gemeenschapsrecht, maar het kan de nationale rechter „de uitleggingsgegevens verschaffen die hem in staat zullen stellen de voor hem opgeworpen rechtsvraag op te lossen". [5]

5 — Zie bij voorbeeld arrest van 23 november 1989, Parfumerie-Fabrik 4711 (C-150/88, Jurispr. blz. I-3891, punt 12)

20. Mijns inziens is het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing derhalve ontvankelijk.

V — Ten gronde

A — *Algemeen kader*

21. De vragen van de verwijzende rechter hebben in essentie betrekking op de implementatie van de richtlijn, in het bijzonder van artikel 9. Daarmee situeert deze zaak zich in een reeks andere zaken waarin het Hof zich heeft uitgesproken over de vogelrichtlijn. [6]

22. Meer in het bijzonder gaat het om de toepassing van artikel 9, lid 1, sub c, juncto lid 2 van de vogelrichtlijn. Daarbij speelt de Italiaanse organisatie ter uitvoering van deze bepaling een rol. De uitvoering en toepassing van artikel 9 is opgedragen aan de regio's. In

6 — Zie onder meer arresten van 8 juli 1987, Commissie België (247/85, Jurispr. blz. 3029), en Commissie/Italië (262/85, Jurispr. blz. 3073); 15 maart 1990, Commissie/Nederland (C-339/87, Jurispr. blz. I-851); 7 maart 1996, Associazione Italiana per il WWF e.a. (C-118/94, Jurispr. blz. I-1223), en 9 december 2004, Commissie/Spanje (C-79/03, Jurispr. blz. I-11617).

deze gedecentraliseerde structuur doen zich de volgende problemen voor:

1. Op welk niveau moet worden vastgesteld wat een verantwoorde jacht op bepaalde vogels in kleine hoeveelheden is. Welke criteria moeten bij de vaststelling van de „kleine hoeveelheid" vogels in acht worden genomen?

2. Op welke wijze moet de vastgestelde „kleine hoeveelheid" worden verdeeld?

3. Hoe kan worden gewaarborgd dat bij een uitvoering op regionaal niveau het maximum aantal vogels van een betrokken soort waarop mag worden gejaagd, zoals vastgesteld voor het gehele grondgebied van een lidstaat, niet wordt overschreden?

4. Is de controle op het vaststellen van de jachtregelingen door de bevoegde instanties en de naleving van de jachtvergunningen op afdoende wijze geregeld?

23. Voor het algemene kader is mede van belang de hierboven aangehaalde rechtspraak (zie punt 21) welke het Hof ten aanzien van artikel 9, lid 1, sub c, van de vogelrichtlijn heeft ontwikkeld.

B — *Artikel 9, lid 1, sub c, van de vogelrichtlijn*

24. In beginsel rust op vogelsoorten die niet in bijlage II bij de richtlijn voorkomen, een jachtverbod op grond van artikel 5 van de richtlijn. Ingevolge artikel 9, lid 1, sub c, van de richtlijn mogen lidstaten, indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat, afwijken van onder meer artikel 5, „ten einde 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".

25. Volgens de rechtspraak van het Hof mag van het verbod om te jagen op vogelsoorten die niet worden genoemd in bijlage II bij de richtlijn, waarnaar artikel 7, lid 1, verwijst, worden afgeweken, inzonderheid om de reden vermeld in artikel 9, lid 1, sub c, van deze richtlijn.[7] Bij de jacht op wilde vogels als liefhebberij kan derhalve sprake zijn van een verstandig gebruik zoals toegestaan door artikel 9, lid 1, sub c, van de richtlijn.[8]

7 — Arrest Associazione Italiana per il WWF e.a. (aangehaald in voetnoot 6), punt 21.

8 — Arresten van 16 oktober 2003, Ligue pour la protection des oiseaux sauvages e.a. (C-182/02, Jurispr. blz. I-12105), punt 11 en Commissie/Italië (aangehaald in voetnoot 6, punt 38).

26. Aan de in artikel 9, lid 1, sub c, juncto lid 2 van de richtlijn neergelegde mogelijkheid om af te wijken van het jachtverbod zijn vier voorwaarden verbonden. In de eerste plaats moet de lidstaat de afwijking beperken tot gevallen waarin er geen andere bevredigende oplossing bestaat. [9] In de tweede plaats moet de jacht selectief en onder strikt gecontroleerde omstandigheden plaatsvinden. In de derde plaats kan de jacht enkel worden toegestaan indien zij bepaalde vogels in kleine hoeveelheden betreft. In de vierde plaats moet de afwijking op het jachtverbod 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.

27. Aan de tweede voorwaarde wordt voldaan wanneer een nationale wettelijke regeling waarborgt, dat de jacht onder strict gecontroleerde en selectieve wijze plaatsvindt. [10] Dit brengt mee dat de autoriteiten die bevoegd zijn voor de toepassing van de afwijkende regeling, zorg moeten dragen voor een intensieve controle zodat overtreders een serieus te nemen risico lopen om te worden betrapt en bestraft.

28. Op grond van de derde voorwaarde moet de nationale regeling waarborgen dat op de vogelsoorten die niet in bijlage II worden genoemd, slechts in kleine hoeveelheden wordt gejaagd en dat de populatie van de betrokken soorten op een bevredigend niveau wordt gehandhaafd.

29. Zo niet aan deze voorwaarde is voldaan, kan de exploitatie van het vogelbestand voor recreatieve jacht in ieder geval niet worden beschouwd als een verstandig gebruik en is dat gebruik bijgevolg niet toelaatbaar in de zin van de elfde overweging van de considerans van de richtlijn. Uit artikel 2, gelezen in samenhang met de elfde overweging van de richtlijn volgt 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. [11]

30. In haar in 1993 gepubliceerde „Tweede verslag over de tenuitvoerlegging van richtlijn 79/409/EEG inzake het behoud van de vogelstand" [12] heeft de Commissie een methode uitgewerkt voor de bepaling van wat als een kleine hoeveelheid voor de toepassing van artikel 9, lid 1, sub c, mag worden aangemerkt. Voor de handhaving, c. q. stabiliteit van een bepaalde populatie zijn van belang de voortplantingssituatie en de totale jaarlijkse sterfte door natuurlijke oor-

9 — De eerste voorwaarde kan niet worden geacht te zijn vervuld wanneer de afwijkende jachtperiode zonder noodzaak samenvalt met de perioden waarin de richtlijn een bijzondere bescherming tot stand beoogt te brengen. Arrest Commissie/Italie (aangehaald in voetnoot 6, punt 39).

10 — Arrest van 27 april 1988, Commissie/Frankrijk, (252/85, Jurispr. blz. 2243, punt 28).

11 — Arrest Commissie/Frankrijk (aangehaald in voetnoot 10, punt 28).

12 — COM(93) 572 def. van 24 november 1993.

zaken en — voor jaagbare soorten — de jacht met gewone methoden. Indien bij een gegeven evenwicht tussen voortplanting en jaarlijkse sterfte de omvang van een populatie in grote trekken stabiel blijft, zal de uitzonderlijke toelating van een bijzondere vangstmethode voor „kleine hoeveelheden" dat evenwicht niet mogen verstoren.

31. Op grond van ornithologische studies heeft de Commissie in het aangehaalde verslag geconcludeerd dat voor soorten waarop niet mag worden gejaagd een bijzondere tol van minder dan 1 % van de gewone jaarlijkse sterfte binnen een populatie nog als een kleine hoeveelheid in de zin van artikel 9, lid 1, sub c, van de richtlijn zou mogen worden aangemerkt. Bij het respecteren van die bovengrens zou de stabiliteit van de soort niet in gevaar komen. [13]

32. Ten slotte moet in de maatregelen waarbij de jacht op grond van artikel 9, lid 1, sub c, van de richtlijn wordt toegestaan, overeenkomstig lid 2 van diezelfde bepaling 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

— welke controles zullen worden uitgevoerd. [14]

33. Tegen deze achtergrond ga ik over tot de beantwoording van de gestelde vragen.

34. Terzijde merk ik op dat de in casu toegelaten „kleine hoeveelheden" op gespannen voet lijken te staan met de marges die uit artikel 9 van de richtlijn voortvloeien.

13 — Weliswaar is dit criterium van de kleine hoeveelheden juridisch niet verbindend voor de lidstaten, maar het kan wegens het wetenschappelijke gezag, als maatstaf worden gebruikt om te beoordelen, of een lidstaat krachtens artikel 9, lid 1, sub c, van de richtlijn voldoet aan de voorwaarde dat op de betrokken vogels in kleine hoeveelheden wordt gejaagd. Arrest van 19 mei 1998, Commissie/Nederland (C-3/96, Jurispr. blz. I-3031, punten 69-70).

14 — Arrest Ligue pour la protection des oiseaux sauvages e.a. (aangehaald in voetnoot 8, punt 18).

35. Immers volgens de jachtregeling die de regione Lombardia voor vinken en kepen heeft vastgesteld zouden per seizoen 360 000 vinken en 32 000 kepen mogen worden bemachtigd. Indien deze hoeveelheden worden afgezet tegen het criterium dat de Commissie verantwoord acht voor de toepassing van de uitzondering van artikel 9, lid 1, sub c, van de vogelrichtlijn – dat wil zeggen maximaal 1 procent van de jaarlijkse sterfte onder de betrokken populatie — dan zou de jaarlijkse sterfte onder de vinken en kepen die door de regione Lombardia trekken respectievelijk 36 miljoen en 3,2 miljoen bedragen. In de veronderstelling dat jaarlijks 30 % van de populatie sterft — een realistische aanname voor kleine trekvogelsoorten — dan zou dat enkel voor de regione Lombardia relevante populaties van 120 miljoen vinken en 10,7 miljoen kepen opleveren.

C — *Eerste vraag*

36. Met de eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of in de nationale bepalingen die de richtlijn omzetten, alle situaties moeten worden geregeld waarvan de richtlijn heeft geoordeeld dat zij beschermd dienen te worden. De nationale rechter vraagt dit in het bijzonder voor één van de in artikel 9, lid 1, sub c, van de richtlijn gestelde voorwaarden dat het vangen, het houden of elke andere wijze van verstandig gebruik van bepaalde vogels beperkt moet blijven tot kleine hoeveelheden.

37. Ofschoon artikel 249 EG bepaalt dat tot de lidstaten gerichte richtlijnen verbindend zijn ten aanzien van het te bereiken resultaat en dat aan de nationale instanties de bevoegdheid wordt gelaten vorm en middelen te kiezen, betekent dit niet dat het implementatieproces geheel en al aan de beleidsvrijheid van de lidstaten is overgelaten.

38. Ten eerste moet voor een correcte implementatie de wezenlijke inhoud van de richtlijn in het nationale recht worden opgenomen in voldoende duidelijke en nauwkeurig bepaalde bewoordingen binnen de in de richtlijn gestelde termijn. [15] Het Hof heeft ten aanzien van de omzetting van de vogelrichtlijn verklaard dat de criteria op basis waarvan de lidstaten mogen afwijken van de door de richtlijn voorgeschreven verboden, moeten worden overgenomen in duidelijke nationale bepalingen, daar de nauwkeurigheid van de omzetting van bijzonder belang is in een geval waarin het beheer van het gemeenschappelijk erfgoed voor hun respectieve grondgebied aan de lidstaten is toevertrouwd. [16]

39. In de tweede plaats zijn de lidstaten verplicht om het wettelijk en bestuursrechterlijk kader te scheppen voor een behoorlijke toepassing en naleving van de nationale bepalingen waarin de in de richtlijn gestelde normen geïncorporeerd zijn. Dit brengt met

15 — Zie bijvoorbeeld arrest van 13 maart 1997, Commissie/Frankrijk (C-197/96, Jurispr. blz. I-1489, punt 15).

16 — Arresten Commissie/Italië, aangehaald in voetnoot 6, punt 9; Commissie/België, aangehaald in voetnoot 6, punt 9, en Commissie/Nederland, aangehaald in voetnoot 6, punt 28.

zich mee dat autoriteiten worden aangewezen die bevoegd zijn voor de toepassing van deze bepalingen, dat deze autoriteiten passende bevoegdheden krijgen, dat faciliteiten worden geschapen voor het toezicht op de naleving van deze bepalingen, dat de rechtsbescherming gegarandeerd is, dat beroepsmogelijkheden worden opengesteld, dat sancties worden gesteld op overtreding van deze bepalingen en structuren in het leven geroepen voor het optreden tegen overtredingen.

40. Tot slot moeten de doelstellingen van de richtlijn worden veiliggesteld door de volledige en actieve toepassing door de bevoegde nationale autoriteiten van de nationale bepalingen waarbij de richtlijn in nationaal recht is omgezet en de geloofwaardige handhaving van deze bepalingen wanneer zij worden overtreden. [17] Het Hof heeft in het arrest Marks & Spencer opgemerkt dat „de vaststelling van nationale maatregelen die een richtlijn naar behoren uitvoeren, niet tot gevolg heeft dat de richtlijn niet langer gevolgen heeft, en dat een lidstaat ook na vaststelling van deze maatregelen gehouden blijft daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn te verzekeren." Het Hof verklaarde dat particulieren zich voor de nationale rechter tegenover de staat kunnen beroepen op bepalingen van een richtlijn die inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende precies zijn, „in alle gevallen waarin de volledige toepassing van de richtlijn niet daadwerkelijk verzekerd is, dit wil zeggen niet alleen in geval van niet-uitvoering of onjuiste uitvoering van deze richtlijn, maar ook ingeval de nationale maatregelen die de betrokken richtlijn naar behoren uitvoeren niet zodanig worden toegepast dat het met de richtlijn beoogde resultaat wordt bereikt". [18]

41. In casu is aan het tweede vereiste voor een correcte implementatie niet voldaan.

42. Ingevolge artikel 9, lid 1, sub c, van de richtlijn mogen lidstaten, bij wijze van afwijking, met inachtneming van de daarin gestelde voorwaarden, de jacht op de beschermde soorten waarvoor een jachtverbod geldt, toestaan. Een van de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan, is dat de nationale regeling moet waarborgen dat op de vogelsoorten die niet in bijlage II worden genoemd, slechts in kleine hoeveelheden wordt gejaagd en dat de populatie van de betrokken soorten op een bevredigend niveau wordt gehandhaafd.

43. Artikel 19 bis, lid 1, van de Italiaanse wet kent aan de regio's de bevoegdheid toe tot toepassing van deze bijzondere afwijkingsmogelijkheid. Uiteraard zijn de regio's als de verantwoordelijke publieke autoriteiten ver-

17 — Zie de punten 23-27 van mijn conclusie van 23 september 2004 bij het arrest van 26 april 2005, Commissie/Ierland (C-494/01, Jurispr. blz. I-3331).

18 — Arrest van 11 juli 2002, Marks & Spencer (C-62/00, Jurispr. blz. I-6325, punt 27).

plicht om de criteria en de voorwaarden van artikel 9, leden 1 en 2, van de richtlijn in acht te nemen.

44. Een dergelijke opdracht alleen aan de bevoegde regionale autoriteiten volstaat mijns inziens niet voor een behoorlijke tenuitvoerlegging van de richtlijn, omdat daarmee de Italiaanse wetgever niet heeft verzekerd dat de vangsthoeveelheden van de desbetreffende soorten welke de bevoegde regionale autoriteiten elk afzonderlijk toestaan in hun totaliteit beneden de ingevolge artikel 9, lid 1, sub c, van de richtlijn bedoelde „kleine hoeveelheden" blijven.

45. Doordat in de Italiaanse wetgeving waarbij de richtlijn wordt geïmplementeerd een mechanisme ontbreekt voor de vaststelling van de totale toelaatbare vangsten van bedoelde soorten op Italiaans grondgebied en er geen voorzieningen zijn getroffen om te verzekeren dat de bevoegde regio's gezamenlijk beneden die maxima blijven, is de adequate tenuitvoerlegging in de nationale rechtsorde niet verzekerd. Deze vaststelling doet overigens niet af aan de beleidsvrijheid die de lidstaten hebben bij hun interne organisatie van de uitvoering van de richtlijn en de handhaving van de desbetreffende voorschriften.

46. Derhalve stel ik voor om op de eerste vraag te antwoorden dat artikel 9, lid 1, sub c, van de richtlijn de verplichting voor lidstaten inhoudt om bij de implementatie van deze bepaling te verzekeren dat bij het toepassen van de erin vervatte uitzondering de toelaatbaar geachte vangsten de maxima, welke liggen opgesloten in de bewoording „in kleine hoeveelheden", niet overschrijden. Ook indien de uitvoering aan gedecentraliseerde gebiedsautoriteiten wordt opgedragen, blijven de lidstaten gehouden het door artikel 9, lid 1, sub c, beoogde resultaat van de richtlijn veilig te stellen.

D — *Tweede vraag*

47. Met de tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de nationale bepalingen die de richtlijn omzetten naar een bepaalde of bepaalbare maatstaf dienen te verwijzen, op basis waarvan de kleine hoeveelheid vogels waarop mag worden gejaagd kan worden vastgesteld.

48. Uit de elfde overweging van de considerans van de richtlijn volgt dat het criterium „kleine hoeveelheden" geen absoluut criterium is, maar verband houdt met de omvang van de populatie van de betrokken soort, de omvang van hun voortplanting in de gehele gemeenschap en de totale jaarlijkse sterfte.

49. Artikel 2 van de richtlijn bepaalt dat de lidstaten alle nodige maatregelen moeten treffen om de populatie van alle vogelsoorten

op een niveau te houden of te brengen dat met name beantwoordt aan de ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen, waarbij zij tevens rekening moeten houden met economische en recreatieve eisen.

50. Hieruit volgt dat een nationale regeling moet garanderen dat lidstaten bij de vaststelling van de „kleine hoeveelheid" rekening houden met de omvang van de populatie van de betrokken soort, de omvang van hun voortplanting in de gehele gemeenschap en de totale jaarlijkse sterfte zodat de populatie van deze soorten op een bevredigend niveau wordt gehandhaafd.

51. Op de tweede vraag moet derhalve worden geantwoord dat de richtlijn vereist dat de nationale bepalingen die de richtlijn omzetten, moeten waarborgen dat bij de vaststelling van de „kleine hoeveelheden" rekening wordt gehouden met de omvang van de populatie van de betrokken soort, de omvang van hun voortplanting in de gehele gemeenschap en de totale jaarlijkse sterfte zodat kan worden gewaarborgd dat de populatie van de betrokken soorten op een bevredigend niveau wordt gehandhaafd.

E — *Derde vraag*

52. De derde en vierde vraag van de verwijzende rechter hebben betrekking op de verenigbaarheid van een nationale maatregel met het gemeenschapsrecht. Het Hof kan zich in de context van de onderhavige procedure weliswaar niet uitspreken over de verenigbaarheid van nationale bepalingen met het gemeenschapsrecht, maar het kan de nationale rechter „de uitleggingsgegevens verschaffen die hem in staat zullen stellen de voor hem opgeworpen rechtsvraag op te lossen". [19]

53. Derhalve moet worden aangenomen, dat de nationale rechter met zijn vraag in wezen wenst te vernemen, of artikel 9, lid 1, sub c, van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat er een verplichting uit voortvloeit tot een samenwerkingsprocedure tussen de regio's waarin bindend wordt vastgesteld op welke wijze de quota moet worden verdeeld.

54. De nationale rechter heeft in zijn verwijzingsbeschikking opgemerkt dat de regio's op grond van artikel 19 bis, lid 3, van de Italiaanse wet nr. 157/92 verplicht zijn het INFS of een ander erkend wetenschappelijk instituut te raadplegen alvorens zij hun jachtregeling op grond van artikel 9 van de richtlijn in werking doen treden.

19 — Zie bij voorbeeld arrest Parfümerie-Fabrik 4711 (aangehaald in voetnoot 5, punt 12).

55. Deze verplichting garandeert echter niet dat aan de eisen van de richtlijn wordt voldaan, aangezien het advies van het instituut niet bindend is.

56. In punt 46 heb ik opgemerkt dat artikel 9, lid 1, sub c, van de richtlijn de verplichting voor lidstaten inhoudt om bij de implementatie van deze bepaling te verzekeren dat bij het toepassen van de erin vervatte uitzondering de toelaatbaar geachte vangsten de maxima, welke liggen opgesloten in de bewoording in „kleine hoeveelheden", niet overschrijden. Ook indien de uitvoering aan gedecentraliseerde gebiedsautoriteiten wordt opgedragen, blijven de lidstaten gehouden het door artikel 9, lid 1, sub c, beoogde resultaat van de richtlijn veilig te stellen.

57. Of de wetgever bij de veiligstelling van het beoogde resultaat kiest voor een samenwerkingsprocedure dan wel een verdelingsmechanisme of een andere procedure, behoort tot de beleidsvrijheid die de lidstaten hebben bij hun interne organisatie van de uitvoering van de richtlijn. Welke oplossing de wetgever ook kiest, deze moet verzekeren dat de bevoegde regio's gezamenlijk beneden de totale toelaatbare vangsten van betrokken soorten blijven en dat voor het gehele nationale grondgebied het vangen, het houden of elke andere wijze van verstandig gebruik van bepaalde vogels beperkt blijft tot kleine hoeveelheden.

58. Op de derde vraag moet worden geantwoord dat artikel 9, lid 1, sub c, van de richtlijn de verplichting voor de lidstaten inhoudt om bij de implementatie van deze bepaling te verzekeren dat de bevoegde regio's gezamenlijk beneden de totale toelaatbare vangsten van betrokken soorten blijven.

F — *Vierde vraag*

59. De nationale rechter wenst met zijn vierde vraag in wezen te vernemen, of artikel 9, lid 1, sub c, van de richtlijn, in de weg staat aan een nationale handhavingprocedure, zoals vervat in artikel 19 bis van de Italiaanse wet nr. 157/92, welke wordt voorafgegaan door een aanmaningsfase waarvoor technisch gezien tijd nodig is, terwijl de korte termijn waarbinnen de jacht is toegestaan, reeds loopt.

60. Artikel 19 bis, lid 4, van de Italiaanse wet nr. 157/92 bepaalt dat de voorzitter van de ministerraad, na aanmaning van de betreffende regio, op voorstel van de minister van regionale zaken in samenspraak met de minister van milieu en van ruimtelijke ordening en na raadpleging van de ministerraad, de regionale voorschriften in strijd met wet nr. 157/92 of met richtlijn 79/409, nietig kan verklaren.

61. Uit het procesdossier blijkt dat tegen deze vorm van toezicht twee bezwaren naar voren zijn gebracht:

a) Het toezicht houdt geen rekening met de mogelijkheid dat, ofschoon de besluiten van één of meer afzonderlijke regio's wel in overeenstemming met de richtlijn kunnen zijn, maar in combinatie met de besluiten van een aantal andere regio's de norm die in artikel 9, lid 1, sub c, van de richtlijn is vervat, ver kunnen overschrijden;

b) De procedure, die in artikel 19 bis, lid 4, van de Italiaanse wet nr. 157/92 is uitgewerkt schiet voor een afdoend toezicht op de naleving van de richtlijn tekort, omdat de ermee gemoeide termijnen ertoe leiden dat regionale besluiten die in strijd zijn met de richtlijn en de nationale wetgeving ter uitvoering daarvan, niet tijdig kunnen worden vernietigd.

62. Zonder uitdrukkelijk op deze bezwaren in te gaan kan uit het object en de strekking van artikel 9, lid 1, sub c, van de richtlijn, worden afgeleid aan welke eisen een nationale regeling ter implementatie van deze bepaling moet voldoen. Dat de richtlijn impliceert dat de nationale wetgeving de eerbiediging van de uit artikel 9, lid 1, sub c, van de richtlijn voortvloeiende vangstplafond moet veiligstellen, heb ik hierboven in punt 46 al vastgesteld. Tot die veiligstelling behoort logischerwijs ook een bevoegdheid om tijdig en afdoend te kunnen ingrijpen, indien de besluiten van de bevoegde regionale autoriteiten tot een resultaat leiden of dreigen te leiden dat strijdig is met de richtlijn.

63. Het antwoord op de vierde vraag kan dus als volgt luiden: Uit de verplichting van de lidstaten om ook bij de gedecentraliseerde tenuitvoerlegging van richtlijn 79/409 de eerbiediging te verzekeren van de bij toepassing van artikel 9, lid 1, sub c, van de richtlijn geldende vangstmaxima, vloeit voort dat de nationale wetgeving een tijdig en afdoend toezicht moet verzekeren op de besluiten van de bevoegde regionale autoriteiten.

VI — Conclusie

64. Gezien het voorafgaande moeten de vragen van het Tribunale amministrativo

regionale per la Lombardia, mijns inziens als volgt worden beantwoord:

„1. Artikel 9, lid 1, sub c, van richtlijn 79/409/EEG houdt de verplichting voor de lidstaten in om bij de implementatie van deze bepaling te verzekeren dat bij het toepassen van de erin vervatte uitzondering de toelaatbaar geachte vangsten de maxima, welke liggen opgesloten in de bewoording ‚in kleine hoeveelheden', niet overschrijden. Ook indien de uitvoering aan gedecentraliseerde gebiedsautoriteiten wordt opgedragen, blijven de lidstaten gehouden het door artikel 9, lid 1, sub c, beoogde resultaat van de richtlijn veilig te stellen.

2. Richtlijn 79/409 vereist dat de nationale bepalingen die de richtlijn omzetten, moeten waarborgen dat bij de vaststelling van de ‚kleine hoeveelheden' rekening wordt gehouden met de omvang van de populatie van de betrokken soort, de omvang van hun voortplanting in de gehele gemeenschap en de totale jaarlijkse sterfte zodat kan worden gewaarborgd dat de populatie van de betrokken soorten op een bevredigend niveau wordt gehandhaafd.

3. Artikel 9, lid 1, sub c, van richtlijn 79/409 houdt de verplichting voor de lidstaten in om bij de implementatie van deze bepaling te verzekeren dat de bevoegde regio's gezamenlijk beneden de totale toelaatbare vangsten van betrokken soorten blijven.

4. Uit de verplichting van de lidstaten om ook bij de gedecentraliseerde tenuitvoerlegging van richtlijn 79/409 de eerbiediging te verzekeren van de bij toepassing van artikel 9, lid 1, sub c, van de richtlijn geldende vangstmaxima, vloeit voort dat de nationale wetgeving een tijdig en afdoend toezicht moet verzekeren op de besluiten van de bevoegde regionale autoriteiten".