ARREST VAN HET HOF
15 maart 1990 *

In zaak C-339/87,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door T. van Rijn, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van G. Kremlis, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door G. M. Borchardt en M. A. Fierstra, beiden assistent juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Nederlandse ambassade, 5, rue C. M. Spoo,

verweerder,

betreffende een verzoek aan het Hof om vast te stellen, dat het Koninkrijk der Nederlanden de krachtens het EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen door niet binnen de gestelde termijn alle wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen te treffen die nodig zijn om te voldoen aan 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,

samengesteld als volgt: C. N. Kakouris, kamerpresident, waarnemend voor de president, T. Koopmans, G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, F. Grévisse en M. Díez de Velasco, rechters,

advocaat-generaal: W. Van Gerven
griffier: J. A. Pompe, adjunct-griffier

* Procestaal: Nederlands.

gezien het rapport ter terechtzitting en ten vervolge op de mondelinge behandeling op 14 november 1989,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 januari 1990,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift neergelegd ter griffie van het Hof op 28 oktober 1987, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 169 EEG-Verdrag beroep ingesteld tot vaststelling dat het Koninkrijk der Nederlanden, door niet binnen de gestelde termijn alle wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen te treffen die nodig zijn om te voldoen aan richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PB 1979, L 103, blz. 1), niet heeft voldaan aan de krachtens het EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen.

2 Luidens artikel 18 van de richtlijn „(doen) de Lid-Staten... de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om binnen twee jaar na kennisgeving... aan deze richtlijn te voldoen". Aangezien de richtlijn op 6 april 1979 ter kennis werd gebracht, verstreek die termijn op 6 april 1981.

3 Daar zij had vastgesteld dat de Nederlandse wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen op het gebied van de jacht niet geheel in overeenstemming waren met richtlijn 79/409, leidde de Commissie de procedure van artikel 169 EEG-Verdrag in. Na het Koninkrijk der Nederlanden te hebben uitgenodigd, zijn opmerkingen kenbaar te maken, bracht zij op 11 februari 1987 een met redenen omkleed advies uit, dat onbeantwoord bleef. Daarop heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld, waarin zij zes grieven aanvoert tegen de Nederlandse regeling inzake de vogeljacht.

4 Voor een nadere uiteenzetting van de voorgeschiedenis van het geschil, de betrokken nationale bepalingen, het procesverloop alsmede 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 voor de redenering van het Hof noodzakelijk is.

5 Alvorens in te gaan op de verschillende grieven van de Commissie betreffende het gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse bepalingen en de richtlijn, moet worden geantwoord op het argument van de Commissie, dat de richtlijn niet behoorlijk in nationaal recht is omgezet voor zover artikel 2 juncto artikel 20 Jachtwet de bevoegde minister het nemen van initiatieven toestaat die de door de richtlijn getrokken grenzen overschrijden. Volgens de Commissie bevat de richtlijn een algemene beschermingsregeling waarvan slechts in bijzondere gevallen en onder bepaalde omstandigheden mag worden afgeweken.

6 Dienaangaande moet eraan worden herinnerd, dat luidens artikel 189, derde alinea, EEG-Verdrag een richtlijn verbindend is ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke Lid-Staat waarvoor zij bestemd is, maar dat aan de nationale autoriteiten de bevoegdheid wordt gelaten, vorm en middelen te kiezen. In het arrest van 23 mei 1985 (zaak 29/84, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1985, blz. 1661) heeft het Hof beklemtoond, dat blijkens deze bepaling de omzetting van een richtlijn niet noodzakelijkerwijs in elke Lid-Staat een optreden van de wetgever vereist. Met betrekking tot richtlijn 79/409 volgt uit de rechtspraak van het Hof, zoals onder meer bevestigd in het arrest van 27 april 1988 (zaak 252/85, Commissie/Frankrijk, Jurispr. 1988, blz. 2243), dat voor de omzetting in intern recht van een richtlijn niet noodzakelijkerwijs vereist is, dat de bepalingen ervan 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.

7 Uit het dossier blijkt, dat een deel van de voorschriften inzake de vogeljacht in Nederland is neergelegd in twee ministeriële regelingen van 8 augustus 1977 en 24 februari 1987. Volgens de door partijen voor het Hof afgelegde verklaringen hebben de onderhavige ministeriële regelingen, die zijn vastgesteld op basis van de Jachtwet en in de Nederlandse Staatscourant bekend zijn gemaakt, een algemene strekking en kunnen zij voor particulieren rechten en verplichtingen doen ontstaan.

8 Gezien de kenmerken van die twee ministeriële regelingen, is de omstandigheid dat richtlijn 79/409 in Nederlands recht is omgezet door middel van regelingen van verschillende aard, te weten de Jachtwet en bovengenoemde twee ministeriële regelingen, op zich niet in strijd met artikel 189, derde alinea, EEG-Verdrag. Daarbij moet evenwel worden opgemerkt, dat de nationale autoriteit die op grond van de Jachtwet bevoegd is maatregelen ter uitvoering van deze wet te treffen, evenals de wet zelf gehouden is tot eerbiediging van de bepalingen van de richtlijn, inzonderheid die betreffende de mogelijkheid om de verschillende vogelsoorten te bejagen en de aan de uitoefening van die jacht verbonden voorwaarden; zij kan die bepalingen niet miskennen zonder het nationale recht in strijd te brengen met het gemeenschapsrecht.

Eerste grief: soorten vogels waarop mag worden gejaagd

9 De *Commissie* betoogt dat een aantal vogelsoorten, waarop krachtens de artikelen 2 en 20 Jachtwet mag worden gejaagd, door artikel 7 van de richtlijn worden beschermd daar zij niet in bijlage II bij de richtlijn worden vermeld. Het zou hier gaan om het korhoen, verschillende soorten ganzen en eenden, de poelsnip, de zwarte en de bonte kraai, de roek, de kauw, de Vlaamse gaai en de ekster.

10 De Nederlandse regering is van oordeel, dat de bepalingen van de Jachtwet en van de uitvoeringsregelingen daarvan op adequate wijze uitvoering geven aan de in de richtlijn neergelegde verboden. De vogels waarop de bevoegde minister de jacht mag toestaan, zouden behoren tot soorten die gedurende het hele jaar in heel Nederland grote schade toebrengen of kunnen toebrengen aan de landbouw. Het openhouden van de jacht op die soorten zou de enige mogelijkheid zijn om schade te voorkomen.

11 Met betrekking tot de jacht op de soorten waarop ingevolge artikel 7 juncto bijlage II van de richtlijn niet mag worden gejaagd, moet de grief van de Commissie voor de genoemde soorten worden onderzocht aan de hand van het volgende onderscheid:

— *korhoen, poelsnip, bonte kraai*:

12 Deze drie vogelsoorten vallen onder het toepassingsgebied van artikel 20, lid 2, Jachtwet, op grond waarvan de jacht op die soorten verboden is tenzij de bevoegde minister anders bepaalt. Het staat evenwel vast, dat in casu niets in die zin is bepaald. Onder die omstandigheden, dat wil zeggen bij de huidige stand van de toepasselijke nationale bepalingen, worden de betrokken vogels overeenkomstig de eisen van de richtlijn beschermd. In zoverre moet de eerste grief derhalve worden verworpen.

— *ganzen en eenden*:

13 Ook deze vogels vallen onder het toepassingsgebied van artikel 20, lid 2, Jachtwet. Volgens de ministeriële regeling van 8 augustus 1977 mag op de grauwe gans, de kolgans en de rietgans alsook op de wilde eend, de slobeend, de smient, de pijlstaart en de krakeend gedurende een bepaalde periode van het jaar worden gejaagd. Deze regeling is in overeenstemming met bijlage II van de richtlijn, op grond waarvan op deze vogels in alle Lid-Staten en met name in Nederland mag worden gejaagd. Mitsdien moet dit onderdeel van de eerste grief eveneens worden verworpen.

— *zwarte kraai, kauw, ekster en Vlaamse gaai*:

14 De jacht op de eerste drie soorten is ingevolge de artikelen 8, lid 1, en 20, lid 1, Jachtwet het gehele jaar geopend. Voor de Vlaamse gaai voorziet de ministeriële regeling van 8 augustus 1977 slechts in een gedeeltelijke sluiting van de jacht tussen 1 mei en 14 juli. Volgens artikel 7 van de richtlijn evenwel mag op geen van deze soorten worden gejaagd.

15 Aangaande het argument van de Nederlandse regering, dat de jacht op deze soorten gerechtvaardigd is ter beperking van belangrijke schade, moet eraan worden herinnerd dat, gelijk het Hof overwoog in het arrest van 17 september 1987 (zaak 412/85, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1987, blz 3503), een dergelijke afwijking moet berusten op ten minste een van de in artikel 9, lid 1, van de richtlijn limitatief opgesomde gronden en moet voldoen aan de in artikel 9, lid 2, genoemde vereisten, die ertoe strekken de afwijkingen tot het strikt noodzakelijke te beperken en toezicht door de Commissie mogelijk te maken. De onderhavige nationale bepalingen voldoen evenwel niet aan deze voorwaarden. Bijgevolg moet dit onderdeel van de eerste grief gegrond woren geacht.

— *roek*:

16 De jacht op deze vogel, waarvoor dezelfde regeling geldt als voor het korhoen, de poelsnip en de bonte kraai, is toegestaan krachtens de regeling van 24 februari 1987, door de bevoegde minister uitgevaardigd op basis van artikel 20, lid 2, Jachtwet. Evenwel moet worden vastgesteld, dat de voorschriften van deze regeling beantwoorden aan de voorwaarden waaronder ingevolge artikel 9 van de richtlijn afwijkingen zijn toegestaan ter voorkoming van belangrijke schade. De dienaangaande opgeworpen grief moet derhalve worden verworpen.

17 Uit bovenstaande overwegingen volgt, dat de eerste grief slechts gegrond is met betrekking tot de jacht op de zwarte kraai, de kauw, de Vlaamse gaai en de ekster.

Tweede grief: afwijkingen betreffende bepaalde vogelsoorten

18 De *Commissie* betoogt dat artikel 8, lid 1, Jachtwet het de grondgebruiker veroorlooft om op bepaalde beschermde vogelsoorten te jagen, zonder beperking in de tijd en met alle middelen geschikt tot delven of slaan, alsmede met behulp van fretten, buidels en kastvallen. De jacht op bepaalde soorten, te weten de houtduif, de zwarte kraai, de kauw, de Vlaamse gaai en de ekster zou krachtens artikel 9 van de richtlijn weliswaar mogen worden toegestaan ter voorkoming van belangrijke schade, maar de Nederlandse wetgeving zou niet aan de in deze bepaling gestelde voorwaarden voldoen.

19 Volgens de *Nederlandse regering* heeft de minister ingevolge artikel 20, lid 1, Jachtwet de mogelijkheid, de jacht op deze soorten voor een bepaalde periode of voor sommige delen van het land te sluiten, en heeft hij voor de Vlaamse gaai voor een bepaalde periode van deze bevoegdheid gebruik gemaakt. Zij voegt hieraan toe, dat de jacht op de overige in de wet genoemde soorten niet is gesloten, gezien de door deze vogels aangerichte schade en aangezien de kans dat zij zullen worden bejaagd zonder dat er sprake is van belangrijke schade, uiterst gering is. Ten slotte zouden de ingevolge bijlage IV bij de richtlijn verboden middelen, zoals kastvallen, in Nederland niet worden gebruikt.

20 Voor zover de Nederlandse regering deze vangstmogelijkheden tracht te rechtvaardigen met een beroep op de door de betrokken vogels aangerichte schade, moet eraan worden herinnerd, dat volgens bovengenoemde rechtspraak van het Hof eventuele afwijkingen van de door de richtlijn voorgeschreven verboden moeten voldoen aan de eisen van artikel 9 van de richtlijn. De Nederlandse wetgeving bevat evenwel geen nadere bepalingen dienaangaande.

21 Aangaande de middelen waarmee ingevolge artikel 22, lid 2, Jachtwet op bovenbedoelde soorten mag worden gejaagd, moet het argument van de Nederlandse regering, dat de ingevolge bijlage IV bij de richtlijn verboden middelen, zoals kastvallen, in Nederland niet worden gebruikt, eveneens worden verworpen.

22 De in de richtlijn neergelegde verboden om met bepaalde middelen te jagen, moeten zijn neergelegd in normatieve bepalingen. Het ontbreken van een met de richtlijn onverenigbare praktijk kan de betrokken Lid-Staat niet ontheffen van zijn verplichting, wettelijke of bestuursrechtelijke maatregelen te treffen ter verzekering van een adequate omzetting van de bepalingen van de richtlijn. Het beginsel van de rechtszekerheid verlangt immers, dat de betrokken verboden in dwingende wettelijke bepalingen worden overgenomen. Mitsdien is de tweede grief gegrond.

Derde grief: het zoeken, rapen en onder zich hebben van eieren van bepaalde vogelsoorten

23 De *Commissie* is van oordeel, dat de Jachtwet het zoeken, rapen en onder zich hebben toestaat van eieren van de in artikel 8, lid 1, genoemde vogelsoorten, ofschoon zulks ingevolge artikel 6, lid 2, en bijlage III, deel 1, van de richtlijn alleen mag worden toegestaan voor de houtduif.

24 De *Nederlandse regering* betoogt, dat het zoeken en rapen van eieren van de in artikel 8, lid 1, Jachtwet genoemde soorten in de praktijk niet plaatsvindt.

25 Dit argument van de Nederlandse regering kan niet worden aanvaard. Het staat immers vast, dat het zoeken, rapen en onder zich hebben van eieren van de houtduif, de zwarte kraai, de kauw, de Vlaamse gaai en de ekster, toegestaan onder de nationale wetgeving, in strijd is met artikel 5, sub c, van de richtlijn. Gelijk hiervoor is beklemtoond, kan de omstandigheid dat een aantal met de verboden van de richtlijn onverenigbare activiteiten in een bepaalde Lid-Staat niet voorkomen, het ontbreken van wettelijke bepalingen in die zin niet rechtvaardigen. Om de volledige toepassing van richtlijnen rechtens en niet alleen feitelijk te verzekeren, moeten de Lid-Staten immers voor een duidelijk wettelijk kader op het betrokken gebied zorgen. De derde grief moet derhalve gegrond worden geacht.

Vierde grief: afwijkingen ter voorkoming van schade

26 De *Commissie* is van oordeel, dat de bepalingen van de Jachtwet betreffende de voorkoming van schade niet beantwoorden aan de eisen van artikel 9 van de richtlijn. Het is haars inziens zeer belangrijk, dat de in dat artikel gestelde voorwaarden voor afwijking nauwkeurig in de nationale wetgeving worden overgenomen; zij wijst op de noodzaak van een aparte beoordeling, waarbij onder meer onderscheid wordt gemaakt tussen de noodzaak tot jagen als zodanig en de noodzaak om daartoe bepaalde middelen te gebruiken.

27 De *Nederlandse regering* betoogt, dat de in de artikelen 53 en 54 Jachtwet voorziene jachtvergunningen slechts worden verleend ter voorkoming en bestrijding van belangrijke schade, aangericht door bepaalde soorten waarop ingevolge bijlage II van de richtlijn in Nederland mag worden gejaagd en waarop de jacht in Nederland het gehele jaar of een deel daarvan is geopend. Bovendien zouden die vergunningen, waaraan tal van voorwaarden verbonden zijn, slechts worden afgegeven indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat.

28 Dit argument van de Nederlandse regering moet worden verworpen. De artikelen 53 en 54 Jachtwet spreken immers noch over het bestaan van belangrijke schade noch over de overige in artikel 9 van de richtlijn genoemde redenen voor afwijking. Gelijk hiervoor is opgemerkt, blijkt uit de rechtspraak van het Hof op het gebied van het behoud van de vogelstand (arrest van 17 september 1987, reeds aangehaald), dat de criteria op basis waarvan de Lid-Staten mogen afwijken van de door de richtlijn voorgeschreven verboden, moeten worden overgenomen in duidelijke nationale bepalingen, daar de nauwkeurigheid van de omzetting van bij-

zonder belang is in een geval waarin het beheer van het gemeenschappelijk erfgoed voor hun respectieve grondgebied aan de Lid-Staten is toevertrouwd.

29 Het betoog dat de beschermende voorschriften van artikel 9 van de richtlijn feitelijk worden geëerbiedigd door de ministeriële praktijk bij het afgeven van jachtvergunningen, kan niet worden aanvaard. Gelijk het Hof nog eens overwoog in het arrest van 23 februari 1988 (zaak 429/85, Commissie/Italië, Jurispr. 1988, blz. 843), zijn eenvoudige administratieve praktijken, die naar hun aard volgens goeddunken van de administratie kunnen worden gewijzigd, niet te beschouwen als een geldige uitvoering van de verplichting die krachtens artikel 189 EEG-Verdrag rust op de Lid-Staten tot wie een richtlijn gericht is. Bijgevolg is de vierde grief gegrond.

Vijfde grief: het jagen met vliegtuigen

30 De *Commissie* is van oordeel, dat artikel 22 Jachtwet het jagen op vogels met vliegtuigen niet verbiedt, ofschoon de Lid-Staten ingevolge artikel 8, lid 2, juncto bijlage IV, sub b, van de richtlijn gehouden zijn, het jagen met vliegtuigen te verbieden.

31 Volgens de *Nederlandse regering* wordt in Nederland bij het achtervolgen van wild geen gebruik gemaakt van vliegtuigen. Zij acht het dan ook overbodig, een dergelijk verbod in de nationale wetgeving op te nemen.

32 Gelijk hiervoor is opgemerkt, vormt de omstandigheid dat in een Lid-Staat van een bepaalde jachtmethode geen gebruik wordt gemaakt, geen reden om een desbetreffend verbod niet in de nationale rechtsorde op te nemen. De vijfde grief moet derhalve gegrond worden verklaard.

Zesde grief: afwijkingen voor wedstrijden met jachthonden

33 Volgens de *Commissie* kan de minister op grond van de hem in de Jachtwet toegekende bevoegdheid afwijkingen van de bepalingen van deze wet toestaan ten behoeve van het houden van wedstrijden met of het africhten van jachthonden, ofschoon de richtlijn geenszins in een dergelijke afwijking voorziet. Haars inziens zijn de betrokken nationale bepalingen dermate algemeen geformuleerd, dat niet

blijkt of de dienaangaande door de richtlijn gestelde voorwaarden worden geëerbiedigd.

34 De *Nederlandse regering* merkt op, dat met de afgifte van een vergunning voor het africhten van jachthonden slechts de opleiding van die honden en het opsporen van wild worden beoogd. Dergelijke vergunningen zouden worden afgegeven om de vergunninghouder de gelegenheid te geven, zijn hond ervaring te laten opdoen met het opsporen van wild; daarbij zouden geen vogels mogen worden gevangen of gedood waarop de jacht niet is geopend.

35 Dit argument van de Nederlandse regering kan niet worden aanvaard, daar het neerkomt op de stelling dat bij het houden van wedstrijden met of het africhten van jachthonden geen inbreuken op de bepalingen van de richtlijn plaatsvinden. Ingevolge artikel 5 van de richtlijn zijn de Lid-Staten juist verplicht, een algemene regeling voor de bescherming van vogels in te voeren, waartoe met name het verbod behoort om de vogels te doden, te vangen of te verstoren.

36 Uit het arrest van het Hof van 13 oktober 1987 (zaak 236/85, Commissie/Nederland, Jurispr. 1987, blz. 3989) blijkt dat, ongeacht of een administratieve praktijk eventueel in overeenstemming is met de beschermende voorschriften van de richtlijn, de voorwaarden waaronder vergunningen voor het houden van wedstrijden met of het africhten van jachthonden mogen worden afgegeven, in normatieve bepalingen moeten worden vastgelegd. Nu een duidelijk wettelijk of bestuursrechtelijk kader voor bovenbedoelde activiteiten ontbreekt, moet de zesde grief derhalve gegrond worden geacht.

37 Bijgevolg moet worden vastgesteld, dat het Koninkrijk der Nederlanden, door niet binnen de gestelde termijn alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn om uitvoering te geven aan richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, niet heeft voldaan aan de krachtens het EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen.

Kosten

38 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover zulks is gevorderd. Aangezien verweerder op de belangrijkste punten in het ongelijk is gesteld, moet hij in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende, verstaat:

1) **Door niet binnen de gestelde termijn alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn om uitvoering te geven aan richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, heeft het Koninkrijk der Nederlanden niet voldaan aan de krachtens het EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen.**

2) **Het Koninkrijk der Nederlanden wordt verwezen in de kosten van de procedure.**

Kakouris Koopmans Mancini

O'Higgins Moitinho de Almeida Grévisse Díez de Velasco

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 15 maart 1990.

De griffier

J.-G. Giraud

De waarnemend president

C. N. Kakouris

kamerpresident