

ARREST VAN HET HOF
19 januari 1994 *

In zaak C-435/92,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van het Tribunal administratif de Nantes, in de aldaar aanhangige gedingen tussen

Association pour la protection des animaux sauvages e.a.

en

Préfet de Maine-et-Loire,

Préfet de la Loire-Atlantique,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 7, lid 4, van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PB 1979, L 103, blz. 1),

* Procestaal: Frans.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: O. Due, president, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, M. Díez de Velasco (rapporteur), kamerpresidenten, F. A. Schockweiler, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn en J. L. Murray, rechters,

advocaat-generaal: W. Van Gerven

griffier: D. Louterman-Hubeau, hoofdadministrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

- de Rassemblement des opposants à la chasse, vertegenwoordigd door F. Herbert, advocaat te Brussel,
- de Fédération départementale des chasseurs de Loire-Atlantique, vertegenwoordigd door C. Lagier, advocaat te Lyon,
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door V. Di Bucci, lid van haar juridische dienst, en B. Leplat, nationaal ambtenaar ter beschikking gesteld van haar juridische dienst, als gemachtigden,
- de Franse regering, vertegenwoordigd door P. Pouzoulet, onder-directeur bij de directie juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, en J.-L. Falconi, secretaris buitenlandse zaken bij hetzelfde ministerie, als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van de Rassemblement des opposants à la chasse, de Fédération départementale des chasseurs de Loire-Atlantique, de Franse regering, vertegenwoordigd door J.-L. Falconi en J.-J. Lafitte, functionaris bij het Ministerie van Milieu, en de Commissie van de Europese Gemeenschappen ter terechtzitting van 7 juli 1993,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 21 september 1993,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij vonnissen van 17 december 1992, binnengekomen bij het Hof op 24 december daaraanvolgend, heeft het Tribunal administratif de Nantes krachtens artikel 177 EEG-Verdrag drie prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van artikel 7, lid 4, 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: de „richtlijn”).
- 2 De prejudiciële vragen zijn gerezen in het kader van zes beroepen tot nietigverklaring, die door verscheidene milieubeschermingsverenigingen en een jagersvereniging bij het Tribunal administratif de Nantes zijn ingesteld tegen besluiten waarbij de prefecten van Maine-et-Loire en Loire-Atlantique voor hun departement de sluitingsdata van het jachtseizoen 1992/1993 hebben vastgesteld.
- 3 In deze gedingen gaat het in wezen om de vraag, of deze data verenigbaar zijn met de bepalingen van de richtlijn die de bescherming van trekvogels tijdens de trek naar hun nestplaats betreffen.
- 4 Van oordeel dat de beslechting van deze gedingen met name afhangt van de uitlegging van artikel 7, lid 4, van de richtlijn, heeft het Tribunal administratif de Nantes de navolgende prejudiciële vragen gesteld:

- 1) Moet de sluitingsdatum van de jacht op trekvogels en watervogels worden bepaald op de begindatum van de voorjaarstrek of afhankelijk van de variabiliteit van de begindatum van de trek?
- 2) Is het beginsel van per soort gespreide sluitingsdata van de jacht verenigbaar met de door de richtlijn ingevoerde bescherming en zo ja, binnen welke grenzen?
- 3) Is de bevoegdheid van de prefecten om de sluitingsdatum van de jacht in hun departement te bepalen, verenigbaar met de door de richtlijn ingevoerde bescherming?

De eerste vraag

- 5 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter aanwijzingen te verkrijgen over de criteria op basis waarvan de sluitingsdatum van de jacht op trekvogels en watervogels moet worden bepaald, aangezien het begin van de voorjaarstrek elk jaar, afhankelijk van een bepaald aantal omstandigheden, verschillend kan zijn.
- 6 Ingevolge artikel 7, lid 4, van de richtlijn zien de Lid-Staten er in het bijzonder op toe, dat soorten waarop de jachtwetgeving van toepassing is, niet worden bejaagd zolang de jonge vogels het nest nog niet hebben verlaten of gedurende de verschillende fasen van de broedperiode (tweede zin). Speciaal ten aanzien van trekvogels waarop de jachtwetgeving van toepassing is, bepaalt dit artikel, dat de Lid-Staten erop toezien dat zij niet worden bejaagd tijdens de broedperiode noch tijdens de trek naar hun nestplaatsen (derde zin).
- 7 Bovendien zij verwezen naar het arrest van 17 januari 1991 (zaak C-157/89, Commissie/Italië, Jurispr. 1991, blz. I-57).

- 8 In dit arrest heeft het Hof allereerst vastgesteld, dat de migratiebewegingen van de vogels worden gekenmerkt door een zekere veranderlijkheid die vanwege de meteorologische omstandigheden in het bijzonder de perioden beïnvloedt tijdens welke deze fenomenen zich voordoen. Zo komt het voor, dat verschillende trekvogels van een bepaalde soort vroeger dan de gemiddelde trek naar hun nestplaatsen terugkeren, te meer daar de desbetreffende soorten zich periodiek verplaatsen tussen broedgebieden en trekgebieden, die soms zeer ver van elkaar zijn verwijderd, waarbij zij vele grenzen overschrijden en verscheidene landen aandoen, en daar binnen eenzelfde soort verscheidene populaties kunnen worden aangetroffen, die soms uiteenlopende routes volgen in verschillende gebieden.
- 9 In dit arrest heeft het Hof vervolgens opgemerkt, dat artikel 7, lid 4, van de richtlijn beoogt een volledig stelsel van bescherming te garanderen gedurende de perioden waarin de in het wild levende vogels in het bijzonder in hun voortbestaan worden bedreigd.
- 10 Derhalve was het Hof van oordeel, dat de bescherming tegen jachtactiviteiten niet beperkt kan blijven tot een op basis van gemiddelde migratiebewegingen vastgestelde meerderheid van de vogels van een bepaalde soort.
- 11 In de onderhavige zaak is hetgeen in genoemd arrest is vastgesteld met betrekking tot de veranderlijkheid van de trekbewegingen, bevestigd door aan het Hof overgelegde wetenschappelijke rapporten volgens welke de begindatum van de voorjaarstrek verandert onder invloed van verscheidene factoren, zoals de verschillen per vogelsoort, de verschillen van jaar tot jaar, de geografische verschillen en de beschikbaarheid van voedsel.
- 12 Gelet op de in genoemd arrest ontwikkelde uitleggingsbeginselen moet worden opgemerkt, dat, zoals de advocaat-generaal terecht heeft beklemtoond, de methode waarbij de sluitingsdatum van de jacht wordt bepaald aan de hand van de periode waarin de trekactiviteit haar maximum bereikt, niet verenigbaar met artikel 7, lid 4, van de richtlijn kan worden geacht. Hetzelfde geldt voor de methoden waarbij rekening wordt gehouden met het moment waarop een bepaald percentage vogels

met de trek is begonnen, of voor de methoden waarbij wordt uitgegaan van de gemiddelde begindatum van de voorjaarstrek.

- 13 Mitsdien moet op de eerste vraag worden geantwoord, dat ingevolge artikel 7, lid 4, van de richtlijn de sluitingsdatum van de jacht op trekvogels en watervogels moet worden bepaald volgens een methode die een volledige bescherming van deze soorten gedurende de periode van de voorjaarstrek waarborgt, en dat bijgevolg methoden die erop gericht zijn of tot resultaat hebben dat een bepaald percentage vogels van een soort deze bescherming niet geniet, niet verenigbaar met deze bepaling zijn.

De tweede vraag

- 14 Met de tweede vraag wil de verwijzende rechter vernemen, of de nationale autoriteiten ingevolge de richtlijn bevoegd zijn, per betrokken soort gespreide sluitingsdata van de jacht vast te stellen.
- 15 Uit de verwijzingsbeschikkingen en hetgeen voor het Hof is verklaard, is op te maken dat een dergelijke methode twee nadelen heeft: enerzijds de door de jacht veroorzaakte verstoring van andere vogelsoorten waarvoor de jacht reeds is gesloten, en anderzijds het gevaar voor verwarring tussen de verschillende soorten.
- 16 Wat het eerste nadeel betreft, moet worden opgemerkt dat elke jachtactiviteit, ongeacht de hoeveelheid vogels die als gevolg daarvan wordt afgeschoten, de wilde fauna kan verstoren en dat zij in vele gevallen bepalend kan zijn voor de instandhouding van de betrokken soorten. Door het periodiek afschieten van individuele vogels verkeren de bejaagde populaties namelijk in een toestand van voortdurende waakzaamheid, die rampzalige gevolgen heeft voor tal van aspecten van hun levensomstandigheden.

- 17 Bovendien zijn deze gevolgen buitengewoon ernstig voor de categorieën van vogels die tijdens de trek- en overwinteringsperiode zich gewoonlijk in groepen verenigen en rusten op plaatsen die dikwijls zeer klein of zelfs ingesloten zijn. Als gevolg van de verstoring door de jacht zijn die dieren gedwongen het grootste gedeelte van hun energie te gebruiken om zich te verplaatsen en te vluchten, ten koste van de tijd voor voeding en rust met het oog op de trek. Deze verstoring heeft een negatieve uitwerking op de energiebalans van elk individu en op het sterftepercentage van alle betrokken populaties. De overlast als gevolg van de jacht op andere vogelsoorten is buitengewoon groot voor soorten waarvan de trek naar hun nestplaatsen vroeger plaatsvindt.
- 18 Wat het tweede nadeel betreft, te weten het gevaar dat bepaalde soorten waarvoor de jacht reeds is gesloten, indirect worden afgeschoten als gevolg van verwarring met soorten waarvoor de jacht nog open is, moet erop worden gewezen dat artikel 7, lid 4, derde alinea, van de richtlijn juist beoogt te vermijden dat deze soorten het risico lopen te worden afgeschoten als gevolg van de jacht tijdens de voorjaars-trek, daar de Lid-Staten ingevolge dit artikel verplicht zijn, alle noodzakelijke maatregelen te nemen om tijdens die periode elke jachtactiviteit te beletten.
- 19 Tegen het voorgaande kan niet worden ingebracht, dat de jacht een recreatieve bezigheid is die een uitzondering op artikel 7, lid 4, rechtvaardigt.
- 20 Gelijk het Hof heeft overwogen in de arresten van 8 juli 1987 (zaak 247/85, Commissie/België, Jurispr. 1987, blz. 3029, r.o. 8, en zaak 262/85, Commissie/Italië, Jurispr. 1987, blz. 3073, r.o. 8), volgt uit artikel 2 van de richtlijn, krachtens hetwelk de Lid-Staten 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, dat de vogelbescherming moet worden afgewogen tegen andere eisen, waaronder economische. Ofschoon artikel 2 derhalve geen zelfstandige afwijking van de algemene beschermingsregeling vormt, toont het niettemin aan, dat de richtlijn enerzijds rekening houdt met de noodzaak van een doeltreffende bescherming van de vogels

en anderzijds met de eisen inzake de gezondheid en openbare veiligheid, de economie, de ecologie, de wetenschap, de cultuur en de recreatie. Dit is in casu ook het geval ten aanzien van artikel 7, lid 4, derde zin, van de richtlijn, dat een concrete en specifieke verplichting inhoudt die losstaat van de algemene verplichting in artikel 2.

- 21 De bepaling voor alle betrokken vogelsoorten van één enkele sluitingsdatum voor de jacht, die overeenkomt met die welke is bepaald voor de soort die het vroegst met de trek begint, garandeert in beginsel dat het in artikel 7, lid 4, derde zin, gestelde doel wordt verwezenlijkt. Toch kan het niet worden uitgesloten, dat de betrokken Lid-Staat het bewijs kan leveren, gebaseerd op specifieke wetenschappelijke en technische gegevens met betrekking tot ieder bijzonder geval, dat een spreiding van de sluitingsdata van de jacht niet in de weg staat aan een volledige bescherming van de vogelsoorten die deze spreiding kan betreffen.
- 22 Mitsdien moet op de tweede vraag worden geantwoord, dat de nationale autoriteiten ingevolge de richtlijn niet bevoegd zijn, per vogelsoort gespreide sluitingsdata voor de jacht te bepalen, behalve wanneer de betrokken Lid-Staat het bewijs kan leveren, gebaseerd op specifieke wetenschappelijke en technische gegevens met betrekking tot ieder bijzonder geval, dat een spreiding van de sluitingsdata van de jacht niet in de weg staat aan een volledige bescherming van de vogelsoorten die deze spreiding kan betreffen.

De derde vraag

- 23 Met de derde vraag wil de verwijzende rechter in wezen vernemen, in de eerste plaats, of de richtlijn toestaat dat de sluiting van de jacht in de verschillende delen van het grondgebied van een Lid-Staat op verschillende data wordt bepaald, en in de tweede plaats, of een Lid-Staat de uitvoering van de richtlijn aan lagere autoriteiten kan delegeren.
- 24 Het feit dat de sluitingsdata van de jacht van regio tot regio verschillen, is op zichzelf verenigbaar met artikel 7, lid 4, derde zin, van de richtlijn.

- 25 Deze bepaling verlangt namelijk enkel, dat de sluitingsdatum van de jacht zodanig wordt bepaald, dat een volledige bescherming van de trekvogels gedurende hun voorjaarstrek mogelijk wordt gemaakt. Wanneer deze trek in de verschillende delen van het grondgebied van een Lid-Staat op verschillende tijdstippen blijkt te beginnen, is die Lid-Staat bevoegd, de sluiting van de jacht op verschillende data te bepalen.
- 26 Eveneens staat niets eraan in de weg dat een Lid-Staat de bevoegdheid om de sluitingsdatum van de jacht op trekvogels te bepalen, aan lagere autoriteiten verleent, mits hij door middel van een algemene en duurzame regeling garandeert dat die datum zodanig wordt bepaald, dat wordt gewaarborgd dat de in de richtlijn bedoelde vogelsoorten gedurende de voorjaarstrek volledig worden beschermd.
- 27 Mitsdien moet op de derde vraag worden geantwoord, dat de bepaling van uiteenlopende sluitingsdata voor de verschillende gedeelten van het grondgebied van een Lid-Staat verenigbaar is met de richtlijn, mits een volledige bescherming van de vogelsoorten wordt gewaarborgd. Wanneer de bevoegdheid om de sluitingsdatum van de jacht op trekvogels te bepalen, aan lagere autoriteiten wordt gedelegeerd, moeten de bepalingen waarbij deze bevoegdheid wordt verleend, verzekeren dat de sluitingsdatum enkel zodanig kan worden bepaald, dat een volledige bescherming van die soorten gedurende de voorjaarstrek mogelijk wordt gemaakt.

Kosten

- 28 De kosten door de Franse regering en door de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van haar opmerking 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,

uitspraak doende op de door het Tribunal administratif de Nantes bij vonnissen van 17 december 1992 gestelde vragen, verklaart voor recht:

- 1) Ingevolge artikel 7, lid 4, van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand moet de sluitingsdatum van de jacht op trekvogels en watervogels worden bepaald volgens een methode die een volledige bescherming van deze soorten gedurende de periode van de voorjaarstrek waarborgt. Methodes die erop gericht zijn of tot resultaat hebben dat een bepaald percentage vogels van een soort deze bescherming niet geniet, zijn niet verenigbaar met deze bepaling.

- 2) Het is niet verenigbaar met artikel 7, lid 4, derde zin, van voornoemde richtlijn, wanneer een Lid-Staat per vogelsoort gespreide sluitingsdata bepaalt, behalve wanneer die Lid-Staat het bewijs kan leveren, gebaseerd op specifieke wetenschappelijke en technische gegevens met betrekking tot ieder bijzonder geval, dat een spreiding van de sluitingsdata van de jacht niet in de weg staat aan een volledige bescherming van de vogelsoorten die deze spreiding kan betreffen.

- 3) De bepaling van uiteenlopende sluitingsdata voor de verschillende gedeelten van het grondgebied van een Lid-Staat is verenigbaar met de richtlijn, mits een volledige bescherming van de vogelsoorten wordt gewaarborgd. Wanneer de bevoegdheid om de sluitingsdatum van de jacht op trekvogels te bepalen, aan lagere autoriteiten wordt gedelegeerd, moeten de bepalingen waarbij deze bevoegdheid wordt verleend, verzekeren dat de sluitingsdatum enkel zodanig kan worden bepaald dat een volledige bescherming van die soorten gedurende de voorjaarstrek mogelijk wordt gemaakt.

Due

Mancini

Moitinho de Almeida

Díez de Velasco

Schockweiler

Grévisse

Zuleeg

Kapteyn

Murray

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 19 januari 1994.

De griffier

De president

J.-G. Giraud

O. Due