

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

J. KOKOTT

van 14 september 2006¹

I — Inleiding

1. Met het onderhavige beroep stelt de Commissie wederom dat een lidstaat onvoldoende en te kleine specialebeschermingszones voor vogels (hierna: „SBZ's”) heeft aangewezen overeenkomstig richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand² (hierna: „vogelrichtlijn”). Op grond van soortgelijke schendingen heeft de Commissie al het Koninkrijk der Nederlanden³, de Franse Republiek⁴, de Republiek Finland⁵ en de Italiaanse Republiek⁶ laten veroorde-

len. Ook zijn procedures tegen het Koninkrijk Spanje⁷ en Ierland aanhangig.⁸ Bij de Commissie is voorts een beroep tegen de Portugese Republiek in voorbereiding.⁹

2. Centraal in deze zaken staat iedere keer het bewijs dat een lidstaat nog niet alle als specialebeschermingszone aan te wijzen gebieden als SBZ heeft aangemerkt. De Commissie baseert zich in dit geval op de gegevens die voor Griekenland in een inventarislijst van de belangrijkste vogelgebieden in Europa zijn opgenomen, die in 2000 is gepubliceerd door de niet-gouvernementele organisatie BirdLife International, een internationale overkoepelende organisatie van nationale instanties van vogelbescherming [hierna: „IBA 2000”, hetgeen de afkorting is van Important Bird Area (belangrijk vogelgebied) dan wel Important Bird Areas (belangrijke vogelgebieden)].¹⁰ De Helleense

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — PB L 103, blz. 1.

3 — Arrest van 19 mei 1998, Commissie/Nederland (C-3/96, Jurispr. blz. I-3031).

4 — Arrest van 26 november 2002, Commissie/Frankrijk (C-202/01, Jurispr. blz. I-11019).

5 — Arrest van 6 maart 2003, Commissie/Finland (C-240/00, Jurispr. blz. I-2187).

6 — Arrest van 20 maart 2003, Commissie/Italië (C-378/01, Jurispr. blz. I-2857).

7 — Zie mijn conclusie van vandaag in zaak C-235/04.

8 — Zie mijn conclusie van vandaag in zaak C-418/04.

9 — Persmededeling IP/05/45 van de Commissie van 14 januari 2005.

10 — M. F. Heath & M. I. Evans, *Important Bird Areas in Europe. Priority sites for conservation. Volume 2: Southern Europe*, BirdLife Conservation Series n° 8, Deel 2, Cambridge (2000), blz. 261 e.v.

Republiek voert hiertegen in wezen als argument aan dat deze inventarislijst opnieuw moet worden onderzocht en dat daarvoor meer tijd nodig is.

c) soorten die als zeldzaam worden beschouwd omdat hun populatie zwak is of omdat zij slechts plaatselijk voorkomen;

II — Toepasselijke bepalingen

3. In artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn wordt geregeld welke gebieden de lidstaten als SBZ moeten aanwijzen en in lid 3 van datzelfde artikel dat de Commissie over deze aanwijzing moet worden geïnformeerd:

d) andere soorten die vanwege de specifieke kenmerken van hun leefgebied speciale aandacht verdienen.

„1. Voor de leefgebieden van de in bijlage I vermelde soorten worden specialebeschermingsmaatregelen getroffen, opdat deze soorten daar waar zij nu voorkomen, kunnen voortbestaan en zich kunnen voortplanten.

Bij de beoordeling wordt rekening gehouden met de tendensen en de schommelingen van het populatiepeil.

De lidstaten wijzen met name de naar aantal en oppervlakte voor de instandhouding van deze soorten meest geschikte gebieden als specialebeschermingszones aan, waarbij rekening wordt gehouden met de bescherming die deze soorten in de geografische zee- en landzone waar deze richtlijn van toepassing is, behoeven.

In dat verband wordt gelet op:

a) soorten die dreigen uit te sterven;

2. De lidstaten nemen soortgelijke maatregelen ten aanzien van de niet in bijlage I genoemde en geregeld voorkomende trekvogels, waarbij rekening wordt gehouden met de behoeften van het gebied van bescherming in de geografische zee- en landzone waar deze richtlijn van toepassing

b) soorten die gevoelig zijn voor bepaalde wijzigingen van het leefgebied;

is, ten aanzien van hun broed-, rui- en overwinteringsgebieden en rustplaatsen in hun trekzones. Met het oog hierop besteden de lidstaten zelf bijzondere aandacht aan de bescherming van watergebieden en in het bijzonder aan de watergebieden van internationale betekenis.

3. De lidstaten zenden de Commissie alle nuttige gegevens, zodat zij de geëigende initiatieven kan nemen voor de coördinatie die nodig is om te bereiken dat de zones bedoeld in lid 1, enerzijds, en in lid 2, anderzijds, een samenhangend geheel vormen dat voldoet aan de eisen inzake bescherming van de soorten in de geografische zee- en landzone waar deze richtlijn van toepassing is.”

4. De negende overweging van de considerans licht deze regeling toe:

„Overwegende dat het voor het behoud van alle vogelsoorten noodzakelijk is verblijfplaatsen te beschermen, in stand te houden of te herstellen die voldoende gediversifieerd zijn en qua oppervlakte toereikend; dat voor bepaalde vogelsoorten specialebeschermingsmaatregelen ten aanzien van de verblijfplaats dienen te worden getroffen om hun voortbestaan en voortplanting in het verspreidingsgebied veilig te stellen; dat bij deze maatregelen ook de trekvogels inbegrepen zouden moeten worden, en dat deze maatregelen gecoördineerd dienen te worden met het oog op de vorming van een coherent geheel.”

5. Krachtens artikel 3, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna¹¹ (hierna: „habitatrichtlijn”) bestrijkt het bij deze richtlijn opgezette netwerk Natura 2000 ook de door de lidstaten overeenkomstig de vogelrichtlijn aangewezen SBZ's.

III — Precontentieuze procedure en conclusies van partijen

6. Op 21 december 2001 heeft de Commissie overeenkomstig artikel 226 EG de Griekse regering verzocht haar opmerkingen in te dienen (aanmaningsbrief). De Commissie verweet de Helleense Republiek dat zij te weinig SBZ's in de zin van artikel 4 van de vogelrichtlijn had aangewezen. Als bewijs voor deze ontoereikende aanwijzing van SBZ's heeft de Commissie zich op IBA 2000 gebaseerd. In deze inventaris zijn voor Griekenland 186 gebieden opgenomen die als SBZ zouden moeten worden aangewezen, met een oppervlakte van ongeveer 33 200 km², hetgeen overeenkomt met circa 25,2 % van het Griekse nationale grondgebied.

¹¹ — PB L 206, blz. 7.

7. Vervolgens heeft de Helleense Republiek de Commissie nadere informatie verstrekt over de SBZ's die al aangewezen waren. Op grond daarvan beschikte de Commissie over gegevens met betrekking tot 110 in Griekenland aangewezen SBZ's. De Griekse autoriteiten hebben aangekondigd nog ongeveer 40 andere SBZ's aan te zullen wijzen.

8. Op 19 december 2002 heeft de Commissie de Griekse regering een met redenen omkleed advies gezonden waarin zij haar grieven handhaafde.

9. Op 20 februari 2003 heeft de Permanente vertegenwoordiging van de Helleense Republiek de Commissie gegevens verstrekt over 40 andere SBZ's alsook over wijzigingen van de grenzen van 10 bestaande SBZ's. De huidige 151 SBZ's beslaan een oppervlakte van 13 703 km², waarvan 13 136 km² landoppervlak, hetgeen overeenkomt met 10 % van het Griekse nationale grondgebied, en 567 km² zeeoppervlak.¹²

10. Omdat de Commissie deze vooruitgang echter onvoldoende achtte, heeft zij op 2 augustus 2004 beroep ingesteld.

11. De Commissie verzoekt het Hof:

1) vast te stellen dat de Helleense Republiek,

— door als specialebeschermingszones (SBZ's) gebieden aan te wijzen waarvan het aantal en de totale oppervlakte kennelijk kleiner zijn dan het aantal en de totale oppervlakte van de gebieden die voldoen aan de voorwaarden om als SBZ in de zin van artikel 4, lid 1, van de richtlijn te worden aangewezen,

— door SBZ's aan te wijzen waarvan de oppervlakte kennelijk kleiner is dan de oppervlakte van de overeenkomstige gebieden in IBA 2000 die voldoen aan de voorwaarden om als SBZ te worden aangewezen,

— door geen SBZ's aan te wijzen voor vele soorten vogels die in bijlage I bij richtlijn 79/409 zijn vermeld, of door als SBZ's gebieden aan te wijzen waar de betrokken soorten onvoldoende zijn vertegenwoordigd,

— door geen SBZ's aan te wijzen voor vele soorten trekvogels of door als SBZ's gebieden aan te wijzen waar de betrokken soorten onvoldoende zijn vertegenwoordigd,

12 — Volgens de Natura-barometer van de Commissie, stand van zaken juni 2006, europa.eu.int/comm/environment/nature/nature_conservation/useful_info/barometer/barometer.htm.

de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 4, leden 1 en 2, van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand;

IV — Beoordeling

14. De Commissie verwijt de Helleense Republiek dat zij de krachtens artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

- 2) de Helleense Republiek in de kosten te verwijzen.

A — *De omvang van het onderzoek*

12. De Helleense Republiek verzoekt het Hof:

- het beroep van de Commissie te verwerpen;
- de Commissie in de kosten te verwijzen.

13. Het Koninkrijk Spanje, de Portugese Republiek, de Franse Republiek en de Republiek Finland hebben in de onderhavige procedure geïntervenieerd ter ondersteuning van de conclusies van de Helleense Republiek.

15. Het beroep is in vier middelen onderverdeeld: de Helleense Republiek heeft kennelijk te weinig SBZ's aangewezen, de aangewezen SBZ's zijn qua oppervlakte kennelijk kleiner dan de oppervlakte die had moeten worden aangewezen, voor vele soorten vogels genoemd in bijlage I zijn geen of onvoldoende SBZ's aangewezen en hetzelfde geldt voor vele soorten regelmatig voorkomende trekvogels. Deze middelen behoeven echter niet geheel in detail te worden onderzocht.

16. De conclusies van de Commissie moeten in elk geval worden afgewezen voor zover deze ertoe strekken vast te stellen dat de Helleense Republiek voor *vele* soorten van bijlage I en voor vele in die bijlage niet genoemde trekvogels *geen* gebieden heeft aangewezen. De Commissie noemt namelijk

slechts één enkele vogel van bijlage I, de Krüpers boomklever (*Sitta krueperi*), en geen trekvogels, waarvoor geen enkel gebied is aangewezen.¹³ Wat deze ene soort betreft heeft de Helleense Republiek echter uitdrukkelijk de grief van de Commissie erkend.

17. Anders dan bij een reeks soortgelijke gevallen¹⁴, kan uit de aanwijzing van nieuwe gebieden niet worden afgeleid dat de grief nog op meer punten wordt erkend. Een dergelijke aanwijzing zou eventueel als een erkenning moeten worden opgevat als deze na afloop van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn had plaatsgevonden, aangezien de niet-nakoming op dat tijdstip moet bestaan, wil het beroep gegrond zijn.¹⁵ Ervan uitgaande dat de datum van de brief die als bijlage bij het met redenen omkleed advies was gevoegd, overeenkomt met de datum van overhandiging aan de Permanente vertegenwoordiging, is de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn twee maanden na 19 december 2002 verstreken, dat wil zeggen op 19 februari 2003. Volgens de niet-betwiste gegevens van de Helleense Republiek zijn de laatste SBZ's aangewezen bij nota nr. 125310/578 van het

ministerie van Milieu van 11 februari 2003, derhalve binnen de door de Commissie gestelde termijn.

18. De Helleense Republiek heeft tijdens de gerechtelijke procedure echter uitdrukkelijk erkend dat voor andere in bijlage I genoemde soorten, te weten de arendbuizerd (*Buteo rufinus*), de kleine torenvalk (*Falco naumanni*) en de smyrna-gors (*Emberiza cineracea*), niet in voldoende mate SBZ's waren aangewezen. De aanwijzing van 10 nieuwe gebieden voor deze soorten is volgens haar in voorbereiding. Daarmee heeft de Helleense Republiek de eerste grief, aanwijzing van onvoldoende en te kleine SBZ's, en de derde grief, aanwijzing van onvoldoende en te kleine SBZ's voor bepaalde soorten van bijlage I, gedeeltelijk toegegeven.

19. De Commissie verwacht echter kennelijk dat er nog meer gebieden worden aangewezen en noemt nog acht andere in bijlage I vermelde soorten waarvoor in onvoldoende mate SBZ's zouden zijn aangewezen. Daarom moeten ook deze grieven worden onderzocht. Dat geldt a fortiori voor de tweede grief, de gebrekkige afbakening van SBZ's binnen de IBA-gebieden, en de vierde grief dat voor bepaalde trekvogels onvoldoende SBZ's zijn aangewezen.

20. Zo gezien moeten alle vier grieven worden onderzocht, hetgeen tezamen kan

13 — Tijdens de mondelinge behandeling heeft de Commissie weliswaar aangevoerd dat er ook geen gebied voor de kleine torenvalk (*Falco naumanni*) was aangewezen, maar deze soort komt bijvoorbeeld „veelvuldig” voor in de SBZ „Dionisiades islands”, welke geheel overeenkomt met het gelijksoortige IBA-gebied nr. 192; zie IBA 2000, deel II, blz. 329.

14 — Zie arresten Commissie/Frankrijk (aangehaald in voetnoot 4, punten 19 e.v.), Commissie/Finland (aangehaald in voetnoot 5, punten 28 e.v.) en Commissie/Italië (aangehaald in voetnoot 6, punt 16), alsook mijn conclusie van vandaag in zaak C-235/04 (Commissie/Spanje, aangehaald in voetnoot 7, punten 26 e.v.).

15 — Arresten van 4 juli 2002, Commissie/Griekenland (C-173/01, Jurispr. blz. I-6129, punt 7); 10 april 2003, Commissie/Frankrijk (C-114/02, Jurispr. blz. I-3783, punt 9), en 18 mei 2006, Commissie/Spanje (C-221/04, Jurispr. blz. I-4515, punt 23).

worden gedaan. Weliswaar berusten deze grieven op twee verschillende bepalingen van de vogelrichtlijn, namelijk artikel 4, leden 1 en 2, doch het gaat daarbij om een soortgelijke verplichting, namelijk de aanwijzing van SBZ's. Inhoudelijk gezien baseert de Commissie de vier grieven op het deel van de gebiedsinventarisatie IBA 2000 dat over Griekenland gaat en geeft zij daarbij uiteindelijk alleen aan in welke mate de aanwijzing van de gebieden door Griekenland niet aan die inventarislijst voldoet.

B — De rechtsgrondslagen van de aanwijzingsverplichting

21. De rechtsgrondslagen van de aanwijzingsverplichting zijn geen voorwerp van geschil tussen partijen.

22. Krachtens artikel 4, lid 1, laatste alinea, van de vogelrichtlijn wijzen de lidstaten de naar aantal en oppervlakte voor de instandhouding van de in bijlage I genoemde soorten meest geschikte gebieden als specialebeschermingszone (SBZ) aan. Daarbij wordt rekening gehouden met de bescherming die deze soorten in de geografische zee- en landzone waar deze richtlijn van toepassing is, behoeven. Daaraan kunnen zij zich niet onttrekken door andere specialebeschermingsmaatregelen te treffen.¹⁶

23. De lidstaten nemen krachtens artikel 4, lid 2, soortgelijke maatregelen voor de niet in bijlage I genoemde en geregeld voorkomende trekvogels ten aanzien van hun broed-, rui- en overwinteringsgebieden en rustplaatsen in hun trekzones. Met het oog hierop besteden de lidstaten zelf bijzondere aandacht aan de bescherming van de watergebieden en in het bijzonder aan de watergebieden van internationale betekenis.

24. Uit artikel 4, lid 3, en de negende overweging van de considerans van de vogelrichtlijn volgt onder meer dat de SBZ's een samenhangend geheel moeten vormen dat aan de eisen inzake bescherming van de soorten in de geografische zee- en landzone waar deze richtlijn van toepassing is, voldoet.

25. Volgens vaste rechtspraak beschikken de lidstaten weliswaar ten aanzien van de keuze van de SBZ's over een zekere discretionaire bevoegdheid, doch de aanwijzing en afbakening van deze gebieden dient alleen aan de hand van de in de richtlijn vastgelegde ornithologische criteria te geschieden. Andere overwegingen, in het bijzonder van economische of sociale aard, mogen bij de aanwijzing van gebieden geen rol spelen.¹⁷

¹⁶ — Arrest Commissie/Nederland (aangehaald in voetnoot 3, punten 55 e.v.).

¹⁷ — Arresten van 2 augustus 1993, Commissie/Spanje [moerassen van Santoña] (C-355/90, Jurispr. blz. I-4221, punt 26); 11 juli 1996, Royal Society for the Protection of Birds [Lappel Bank] (C-44/95, Jurispr. blz. I-3805, punt 26), en Commissie/Nederland (aangehaald in voetnoot 3, punten 59 e.v.).

26. Gelet op het feit dat Griekenland bij zijn toetreding geen speciale overgangstermijn voor de omzetting van de vogelrichtlijn is overeengekomen, geldt deze richtlijn voor Griekenland vanaf de datum van toetreding, zijnde 1 januari 1981, op dezelfde wijze als voor de oude lidstaten. Aangezien op die datum de omzettingstermijn van twee jaar nog liep, was Griekenland op de datum dat de omzettingstermijn verstreek, zijnde 6 april 1981, gehouden om de verplichting tot aanwijzing na te komen.¹⁸

C — Het bewijs dat SBZ's in onvoldoende mate zijn aangewezen

27. De Commissie baseert haar grieven inzake de gebieden op het feit dat IBA 2000 186 gebieden voor Griekenland noemt. Slechts 141 van deze gebieden zouden geheel of gedeeltelijk als SBZ zijn aangewezen. In totaal zou slechts 40 % van de in IBA 2000 genoemde oppervlakte zijn aangewezen. Bij 67 IBA-gebieden zou meer dan 75 % van de oppervlakte zijn aangewezen, en bij 90 IBA-gebieden meer dan 50 %. 45 IBA-gebieden zouden in het geheel niet in de aangewezen SBZ's zijn opgenomen. Op grond hiervan heeft Griekenland kennelijk niet aan zijn aanwijzingsverplichting voldaan.

28. Deze getalsmatige weergave van de verschillen tussen IBA 2000 en de door Griekenland aangewezen gebieden is voor een deel bijna niet na te gaan. Wanneer de getallen van de Commissie voor een dekking van respectievelijk 75 % en 50 % van de IBA-gebieden worden opgeteld bij het aantal gebieden waarvoor geen SBZ is aangewezen, komt men in totaal op 202 gebieden, terwijl IBA 2000 voor Griekenland slechts 186 gebieden noemt. Sommige gebieden lijken derhalve dubbel te zijn geteld.

29. Ondanks deze onduidelijkheden is duidelijk waarop het betoog van de Commissie is gebaseerd: de aanwijzing van gebieden door Griekenland bestrijkt slechts gedeeltelijk de lijst van gebieden in IBA 2000. 45 IBA-gebieden komen niet voor in de SBZ's; in totaal bestrijken de Griekse SBZ's 40 % van de oppervlakte van de IBA-gebieden. Het merendeel van de IBA-gebieden lijkt daarbij voor minder dan 75 % te zijn aangewezen. Alleen bij de resterende 67 gebieden, die voor meer dan 75 % zijn opgenomen, lijkt de Commissie ervan uit te gaan dat de aanwijzing toereikend is.

30. Bovendien noemt de Commissie twaalf soorten vogels bedoeld in bijlage I waarvoor in IBA 2000 voorkomende belangrijke gebieden niet, dan wel niet volledig, als SBZ zijn aangewezen. Ook zouden vele IBA-gebieden

¹⁸ — Zie arrest moerassen van Santoña (aangehaald in voetnoot 17, punt 11).

zeer belangrijk zijn voor trekvogels die niet in bijlage I worden genoemd, maar waarvoor volgens artikel 4, lid 2, van de Vogelrichtlijn SBZ's zouden moeten worden aangewezen.

31. Ook op dit punt is de argumentatie van de Commissie niet vrij van tegenstrijdigheden en onnauwkeurigheden. Zoals Griekenland terecht benadrukt, noemt de Commissie voor de havikarend (*Hieraetus fasciatus*) twee van de belangrijkste IBA-gebieden, die echter in onvoldoende mate door de SBZ's worden bestreken, terwijl deze volgens IBA 2000 voor deze soort niet in de inventaris zijn opgenomen op grond van de selectiecriteria voor gebieden die voor aanwijzing als SBZ in aanmerking komen. Weliswaar kan niet worden uitgesloten dat intussen recentere inzichten aantonen dat deze gebieden voor deze soort van bijzonder belang zijn en daardoor moeten worden aangewezen¹⁹, doch daarover verschaft de Commissie geen informatie.

32. Ook op dit punt komt door deze tekortkomingen echter de grondslag niet aan het beroep te ontvallen. In wezen berust het betoog van de Commissie ook voor deze soorten op de verschillen tussen IBA 2000 en de aanwijzing van de gebieden door Griekenland.

33. Het slagen van dit beroep hangt derhalve af van het feit of het verschil tussen IBA 2000 en de aanwijzing van de gebieden door Griekenland aantoont dat Griekenland niet in voldoende mate zijn verplichting om SBZ's aan te wijzen is nagekomen.

34. Een inventaris van gebieden zoals IBA 2000 kan aanzienlijk bijdragen tot het bewijs dat een lidstaat zijn verplichting om SBZ's aan te wijzen niet in voldoende mate is nagekomen. Het Hof heeft vastgesteld dat IBA 89, gelet op de wetenschappelijke waarde ervan en zonder wetenschappelijk bewijs dat aan de verplichtingen van artikel 4, leden 1 en 2, van de richtlijn kon worden voldaan door andere dan de in deze lijst genoemde gebieden met een kleinere totale oppervlakte dan laatstgenoemde gebieden als specialebeschermingszones aan te wijzen, door het Hof als maatstaf zou kunnen worden gebruikt om te beoordelen, of deze lidstaat naar aantal en oppervlakte voldoende gebieden als specialebeschermingszones heeft aangewezen in de zin van bovengenoemde bepalingen van de richtlijn, ook al is deze inventaris voor de betrokken lidstaat niet verbindend.²⁰

35. IBA 89 is een inventaris van 1989 van de gebieden die voor het behoud van de vogelstand in de Gemeenschap van groot belang zijn, en die in opdracht van het betrokken

¹⁹ — Zie arrest van 23 maart 2006, Commissie/Oostenrijk [Lauteracher Ried] (C-209/04, Jurispr. blz. I-2755, punt 44).

²⁰ — Arresten Commissie/Nederland (aangehaald in voetnoot 3, punten 68-70) en Commissie/Italië (aangehaald in voetnoot 6, punt 18).

directoraat-generaal van de Commissie is opgesteld door de Eurogroup for the Conservation of Birds and Habitats, in samenwerking met de International Council of Bird Preservation en deskundigen van de Commissie.²¹

36. IBA 2000 is een recentere inventaris. Wat Griekenland betreft, zijn daarin qua aantal en oppervlakte duidelijk meer gebieden opgenomen dan in IBA 89. Of de nieuwe inventaris een bewijsmiddel in bovengenoemde zin kan zijn, hangt af van de vraag of deze een wetenschappelijke waarde bezit die vergelijkbaar is met die van de daaraan voorafgaande inventaris.

37. De gebieden zijn in beide inventarissen opgenomen door toepassing van bepaalde criteria op gegevens over het voorkomen van vogels. De criteria van IBA 2000 komen voor het grootste gedeelte overeen met die van IBA 89. Dat er qua aantal en oppervlakte meer gebieden zijn, heeft voornamelijk te maken met het feit dat er meer kennis bestaat over het voorkomen van de vogelsoorten.

38. De betrokkenheid van de Commissie bij IBA 89 bestond bijna uitsluitend in het begeleiden van de werkzaamheden van de ornithologen wat de criteria betreft. Aangezien deze criteria voor het merendeel toepas-

sing blijven vinden, is de Commissie, althans indirect, ook voor IBA 2000 verantwoordelijk. Daarentegen kon de Commissie het vergaren van de gegevens wat IBA 89 betreft al bijna niet controleren, aangezien zij niet kon nagaan of en in welke mate elk van de daarin vermelde soorten vogels voorkwam. Kennelijk is de Commissie overtuigd van de wetenschappelijke waarde van de inventaris, aangezien zij op basis daarvan verschillende beroepen wegens ontoereikende aanwijzing van SBZ's heeft ingesteld. Ook in dat opzicht bestaat er derhalve geen duidelijk verschil tussen IBA 89 en IBA 2000.

39. Het Koninkrijk Spanje, dat ter ondersteuning van Griekenland intervenueert, laakt dat IBA 2000 door niet-gouvernementele organisaties is opgesteld. Dit is juist, doch daarmee wordt de wetenschappelijke waarde ervan niet in twijfel getrokken.²² IBA 2000 is opgesteld door BirdLife International, waarin nationale organisaties van vogelbescherming zijn verenigd en die al onder de benaming „International Council of Bird Preservation” aan IBA 89 heeft meegewerkt. De Eurogroup for the Conservation of Birds and Habitats, die in die tijd ook hieraan meewerkte, was een ad-hocgroep van deskundigen van deze Council. De lijst gegevens voor het Griekse deel van IBA 2000 berust op bijdragen van talrijke ornithologen, van wie vele lid zijn van de Griekse Vereniging voor de vogelbescherming (EOE), die de Griekse regering bij het onderkennen en afbakenen van mogelijke SBZ's ondersteunt. De erkenning die de

21 — Arrest Commissie/Nederland (aangehaald in voetnoot 3, punt 68).

22 — Zie hierover uitvoeriger en meer in het bijzonder voor het Spaanse gedeelte van IBA 2000, mijn conclusie van vandaag in de zaak Commissie/Spanje (C-235/04, Jurispr. blz. I-5083, punten 46 e.v.).

opstellers van het Griekse deel genieten, blijkt in het bijzonder uit het feit dat vooral de Griekse staat middels het ministerie van Milieu aan het opstellen van de inventaris steun heeft verleend.²³ Daarenboven hebben ook Nederland via zijn ambassade in Griekenland en een Britse organisatie voor de vogelbescherming, the Royal Society for the Protection of Birds, bij de werkzaamheden geholpen.

40. Bijgevolg zijn beide inventarissen IBA 89 et IBA 2000 qua wetenschappelijke waarde vergelijkbaar. Aangezien IBA 2000 op recentere gegevens berust, is dit de betere wetenschappelijke bron en verdient deze derhalve de voorkeur.

41. Zoals in het bijzonder de Commissie, Finland, Frankrijk en Portugal opmerken, is de inventaris als zodanig niet bindend, maar kan deze door betere wetenschappelijk kennis worden weerlegd. De Griekse regering trekt echter de wetenschappelijke waarde van IBA 2000 als geheel niet in twijfel en verstrekt ook geen wetenschappelijk bewijs

waarmede wordt aangetoond dat de uit artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn voortvloeiende verplichtingen konden worden nagekomen door minder en/of kleinere gebieden aan te wijzen.

42. Finland voert ter ondersteuning van Griekenland aan dat, om het verwijt van een ontoereikende aanwijzing te weerleggen, de lidstaten niet verplicht zijn om voor elk van de niet aangewezen IBA-gebieden aan te tonen dat dit niet tot de meest geschikte gebieden behoort. Dit zou een onevenredige last zijn. Veeleer volstaat zijn inziens het algemene wetenschappelijke bewijs dat in voldoende mate gebieden waren aangewezen. In het onderhavige geval is dit argument echter irrelevant, aangezien Griekenland noch in het algemeen noch voor ieder gebied apart het bewijs heeft geleverd dat er in voldoende mate gebieden zijn aangewezen.

43. Bijgevolg heeft de Commissie in beginsel de grief bewezen.

44. De Griekse regering voert evenwel aan dat de in IBA 2000 voorkomende gebieden nogmaals wetenschappelijk moeten worden onderzocht voordat deze als SBZ kunnen worden aangewezen. Volgens deze regering is IBA 2000 weliswaar een nuttige referentiebron, maar niet zonder gebreken, in het bijzonder bij de afbakening van gebieden. Voor tien gebieden is dit hernieuwde onder-

²³ — IBA 2000, deel II, blz. 274.

zoek afgesloten. In de memorie van dupliek heeft Griekenland aangegeven dat men daarbij tot de conclusie was gekomen dat 62,96 % van de overeenkomstige IBA-gebieden met een totale oppervlakte van 305 146 hectare moet worden aangewezen (naargelang het gebied schommelt het percentage tussen 37 % en 111,49 %). Het hernieuwde onderzoek zou nog lopen voor 69 IBA-gebieden. In dit verband is Griekenland ook begonnen om de criteria voor het onderkennen en afbakenen van mogelijke SBZ's te wijzigen.

45. Het is niet onwaarschijnlijk dat deze inspanningen een lijst van aangewezen SBZ's opleveren die in wetenschappelijk opzicht gelijkwaardig aan IBA 2000 is of zelfs van een hogere ornithologische kwaliteit. In dat geval zou IBA 2000 als bewijs voor een ontoereikende aanwijzing van gebieden van nul en gener waarde zijn. Tot op heden kan dit echter, gelet op hetgeen door de Griekse regering is aangevoerd, nog niet worden vastgesteld, aangezien het wetenschappelijk onderzoek niet is afgerond en evenmin aan het Hof is voorgelegd.

46. Griekenland kan met deze cijfers ook de inhoudelijke kwaliteit van IBA 2000 niet in twijfel trekken, in het bijzonder waar het gaat om de afbakening van de gebieden. Ook voor dit doel zouden de argumenten niet voldoende zijn onderbouwd om toetsing door het Hof mogelijk te maken.

47. De Helleense Republiek wil hoofdzakelijk met deze argumenten aantonen dat de Commissie, wanneer nieuwe wetenschappelijke inzichten over aan te wijzen gebieden bekend worden gemaakt, de lidstaten voldoende tijd moet geven om die inzichten eerst te toetsen om pas daarna de nodige conclusies te trekken. Op dit punt krijgt Griekenland steun van Frankrijk, Portugal en Spanje.

48. Dit betoog gaat uit van een juiste overweging: alleen de lidstaten zijn verantwoordelijk voor de aanwijzing van SBZ's. Zij kunnen zich niet aan hun verantwoordelijkheid onttrekken door eenvoudigweg de gegevens van andere organen, ook de gegevens afkomstig van organisaties van vogelbescherming, over te nemen en toe te passen. Voor iedere aanwijzing is veeleer vereist dat het betrokken gebied volgens het oordeel van de bevoegde instanties op grond van de beste beschikbare wetenschappelijke kennis tot de gebieden behoort die het meest geschikt zijn voor de bescherming van vogels.²⁴

49. Dit betekent echter niet dat de aanwijzingsverplichting in haar algemeenheid komt te vervallen zolang de bevoegde instanties nieuwe wetenschappelijke inzichten niet volledig hebben getoetst en nageetrokken. Integendeel, er dient in herinnering te

²⁴ — Zie arresten van 17 januari 1991, Commissie/Italië [jachtperioden] (C-157/89, Jurispr. blz. I-57, punt 15), en 8 juni 2006, WWF Italia e.a. (C-60/05, Jurispr. blz. I-5083, punt 27).

worden gebracht dat de aanwijzingsverplichting al vanaf het verstrijken van de omzettingstermijn van de vogelrichtlijn bestaat, dat wil zeggen voor Griekenland vanaf 6 april 1981.²⁵ De aanwijzingsverplichting wordt ook niet beperkt door de stand van de wetenschappelijke inzichten op een bepaald moment.²⁶

50. Deze verplichting ging gepaard met een andere, namelijk die om vast te stellen welke de meest geschikte gebieden waren. Artikel 10 van de vogelrichtlijn in samenhang met bijlage V spoort de lidstaten derhalve aan om de noodzakelijke onderzoeken en werkzaamheden te bevorderen. Bijgevolg had Griekenland reeds in de periode tot 1981 zelf een uitgebreide wetenschappelijke lijst moeten opstellen van op zijn grondgebied voorkomende vogelpopulaties en op grond daarvan de SBZ's moeten aanwijzen. Als het deze verplichting geheel was nagekomen, zou hetzij IBA 2000 alleen maar SBZ's omvatten, hetzij Griekenland alle verdere verzoeken met betrekking tot de aanwijzing van SBZ's gemakkelijk kunnen weerleggen. Een verdere verplichting tot aanwijzing zou alleen kunnen ontstaan wanneer in het voorkomen van de vogelpopulaties veranderingen optreden, hetgeen in casu door geen van de partijen wordt aangevoerd.

51. Wanneer Griekenland thans extra tijd werd vergund om de best beschikbare

wetenschappelijke bron opnieuw te onderzoeken, zou dit erop neerkomen dat aan de verplichting tot aanwijzing van SBZ's een voorwaarde wordt verbonden die niet in artikel 4 van de vogelrichtlijn is voorzien, namelijk het door derden te leveren bewijs dat er nog onbeschermde gebieden zijn die aangewezen moesten worden. Een dergelijke voorwaarde zou evenwel niet alleen in strijd zijn met de tekst van de bepalingen, maar ook met de door de vogelrichtlijn nagestreefde doelstellingen en de daarin verankerde verantwoordelijkheid van de lidstaten — en niet die van derden — voor het gemeenschappelijk (natuurlijk) erfgoed op hun grondgebied.²⁷ De noodzaak om IBA 2000 opnieuw te onderzoeken kan derhalve geen rechtvaardigingsgrond zijn voor het niet aanwijzen van SBZ's.

52. Griekenland betoogt daarenboven dat het programma voor heronderzoek van de gebieden met de Commissie was afgesproken. Zou Griekenland daarmee beogen een exceptie tegen het beroep op te werpen, dan zou het althans moeten specificeren welke afspraken met de Commissie zijn gemaakt en in hoeverre deze afspraken in de weg staan aan het beroep. De enkele omstandigheid dat de Commissie en een lidstaat maatregelen bespreken om een einde te maken aan een grief inzake schending van het gemeenschapsrecht, kan in elk geval de Commissie niet verhinderen om beroep in te stellen. Integendeel, het beginsel van loyale

25 — Zie punt 26 hierboven.

26 — Arrest *Lauteracher Ried* (aangehaald in voetnoot 19, punt 44).

27 — Arresten van 8 juli 1987, *Commissie/Italië* (262/85, Jurispr. blz. 3073, punt 9), en 7 december 2000, *Commissie/Frankrijk* (C-38/99, Jurispr. blz. I-10941, punt 53).

samenwerking gebiedt dat de Commissie op ieder tijdstip, dat wil zeggen vóór, tijdens en na de gerechtelijke procedure, de lidstaten naar beste vermogen helpt om aan de vereisten van het gemeenschapsrecht te voldoen.

53. Ter nadere illustratie van de ontoereikende aanwijzing noemt de Commissie verschillende niet-aangewezen watergebieden die als watergebied van internationale betekenis volgens de Overeenkomst van Ramsar in aanmerking zouden komen en die tegelijkertijd in IBA 2000 zijn opgenomen.²⁸ Griekenland kondigt voor een deel een hernieuwd onderzoek voor deze gebieden aan, maar weerlegt de grief van Commissie dus niet. Ten aanzien van vijf aparte gebieden tekent Griekenland echter bezwaar aan.

54. Zo zou bij IBA-gebied nr. 45 „Lake Vergoritiss and Lake Petron” alleen het aangewezen deel voor de dwergaalscholver (*Phalacrocorax pygmaeus*) van belang zijn, de reden waarom het gebied zou moeten worden aangewezen. Ditzelfde geldt voor het IBA-gebied nr. 91 „Lakes Trichonida and Lysimachia”, waar het gaat om de bescherming van de witoogend (*Aythya nyroca*). De Commissie voert hiertegen aan dat de watergebieden van betekenis niet alleen worden

beschermd vanwege bepaalde soorten, maar als geheel. Toch gaat de Commissie er daarmee aan voorbij dat deze beide gebieden zijn uitgekozen volgens het Ramsar-criterium nr. 2²⁹, dus juist vanwege hun betekenis voor deze twee soorten.³⁰ Aangezien de Commissie de ornithologische redenen — het ontbreken van belang van de niet-aangewezen oppervlakten voor de twee soorten — niet betwist, moet dit argument worden geacht te zijn aanvaard en sorteert het derhalve effect.

55. Volgens Griekenland zijn binnen het IBA-gebied nr. 166 „Mount Dikios, Cape Louros, Lake Psalidi, and Alyki” beide meren aangewezen. Voor de rest zou het niet gaan om watergebieden, maar om een bergmassief. Dit bezwaar is relevant. IBA 2000 omschrijft dit gebied als een bebost berggebied met twee meren.³¹ In verband hiermee heeft de aanwijzing van het gebied niet alleen plaatsgevonden vanwege het bestaan van het watergebied, maar ook vanwege de betekenis ervan als broed- en doorgangplaats voor roofvogels. Bijgevolg en in tegen-

28 — Zie op dit punt *BirdLife International (2001), Important Bird Areas and potential Ramsar Sites in Europe*. BirdLife International, Wageningen, Nederland.

29 — *BirdLife International (2001)* (aangehaald in voetnoot 28, blz. 50).

30 — Een watergebied is van internationaal belang wanneer het kwetsbare (vulnerable) soorten, met uitsterving bedreigde (endangered) soorten dan wel ernstig met uitsterving bedreigde (critically endangered) soorten of bedreigde ecologische gemeenschappen herbergt, zie *BirdLife International (2001)* (aangehaald in voetnoot 28, blz. 2).

31 — IBA 2000, deel II, blz. 323.

stelling tot hetgeen de Commissie aanvoert, noemt BirdLife dit gebied ook niet als potentieel Ramsar-gebied.³² Dat betekent echter niet dat dit gebied niet als SBZ zou moeten worden aangewezen

weliswaar zeer nauwkeurig, doch zij geeft voor al deze soorten aan dat in een aanwijzing van nieuwe gebieden is voorzien dan wel dat die in het kader van het nieuwe onderzoek van IBA 2000 wordt overwogen. Daarmee wordt het betoog van de Commissie op dit punt ook aanvaard.

56. Wat twee andere gebieden betreft, stelt Griekenland dat de niet-aangewezen oppervlakten ornithologisch gezien niet van belang zijn. De Commissie bestrijdt deze stelling, aangezien haar daarvoor geen wetenschappelijke redenen zijn verstrekt. Aangezien Griekenland ook in de gerechtelijke procedure hiervoor geen passende argumenten heeft aangevoerd, moet dit bezwaar als ongefundeerd worden verworpen.

59. Ten slotte betwist Griekenland, daarbij ondersteund door Frankrijk, de grief dat de aanwijzing kennelijk niet aan IBA 2000 voldoet. Het merkt op dat het Hof zich bij een overeenkomstige vaststelling in de reeds aangehaalde zaak Commissie/Nederland op de omstandigheid heeft gebaseerd dat aldaar minder dan de helft van de IBA-gebieden was aangewezen.³³ Griekenland zou daarentegen van de 186 IBA-gebieden 141 geheel dan wel gedeeltelijk hebben aangewezen.

57. Daar de bezwaren van Griekenland slechts voor drie van de elf gebieden gegrond zijn en een van deze gebieden overeenkomstig IBA 2000 als gewone SBZ in aanmerking komt, wordt daarmee het argument dat de Commissie ter illustratie heeft aangevoerd, niet in twijfel getrokken.

58. De Commissie noemt bovendien verschillende vogelsoorten die volgens haar bij de aanwijzing niet in voldoende mate zijn opgenomen. De Griekse regering betwist dit

60. Griekenland miskent echter de betekenis die het Hof in deze context aan de term „kennelijk” toekent. Deze betekenis wordt begrijpelijker in de zaak tegen Italië, waarbij het Hof heeft vastgesteld dat „een groot aantal en een aanzienlijke oppervlakte van de

32 — *BirdLife International* (2001) (aangehaald in voetnoot 28, blz. 50).

33 — Arrest Commissie/Nederland (aangehaald in voetnoot 3, punten 63 en 72 in samenhang met de punten 40 e.v.).

in de IBA-89 genoemde gebieden” niet zouden zijn aangewezen.³⁴

bepert zich derhalve niet tot geïsoleerde concrete gevallen, doch heeft betrekking op een voldoende groot aantal gebieden en toereikende oppervlakten om de gevorderde vaststelling te rechtvaardigen.

61. Dat de leemte in de aanwijzing op die wijze moet worden aangeduid, is het gevolg van het feit dat de Commissie niet alleen bezwaar maakt tegen afzonderlijke gevallen, maar de totale door Griekenland gehanteerde praktijk bij de aanwijzing laakt. Wanneer het erom gaat vast te stellen of een administratieve praktijk in strijd is met het gemeenschapsrecht, moet het, zo heeft het Hof gepreciseerd, een in zekere mate constante en algemene praktijk betreffen.³⁵ Evenzo kan de vaststelling dat een lidstaat over het geheel genomen en niet alleen ten aanzien van bepaalde gebieden zijn verplichting om SBZ's aan te wijzen niet is nagekomen, niet op geïsoleerde concrete gevallen worden gebaseerd.

63. Bijgevolg moet het beroep in casu slagen.

V — Kosten

62. De Commissie voert in het onderhavige geval aan dat Griekenland slechts 40 % van de te beschermen oppervlakten als SBZ heeft aangewezen. Griekenland heeft deze grief niet weerlegd. Ook al zijn er van de 186 IBA-gebieden weliswaar 151 als SBZ aangewezen, toch acht de Griekse regering het tegelijkertijd noodzakelijk dat 69 gebieden opnieuw worden onderzocht en 10 als SBZ worden aangewezen. De leemte in de aanwijzing

64. Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Daar de Helleense Republiek op de wezenlijke punten in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

65. Krachtens artikel 69, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering dragen het Koninkrijk Spanje, de Portugese Republiek, de Franse Republiek en de Republiek Finland, die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten.

34 — Arrest Commissie/Italië (aangehaald in voetnoot 6, punt 18).

35 — Arresten van 29 april 2004, Commissie/Duitsland (C-387/99, Jurispr. blz. I-3751, punt 42); 26 april 2005, Commissie/Ierland (C-494/01, Jurispr. blz. I-3331, punt 28); 12 mei 2005, Commissie/België (C-287/03, Jurispr. blz. I-3761, punt 29), en 27 april 2006, Commissie/Duitsland (C-441/02, Jurispr. blz. I-3449, punt 50).

VI — Conclusie

66. Ik geef daarom het Hof in overweging als volgt te verklaren:

- 1) De Helleense Republiek is,
 - door als specialebeschermingszones (SBZ's) gebieden aan te wijzen waarvan het aantal en de totale oppervlakte kennelijk kleiner zijn dan het aantal en de totale oppervlakte van de gebieden die voldoen aan de voorwaarden om te worden aangewezen als SBZ's in de zin van artikel 4, lid 1, van de richtlijn,
 - door SBZ's aan te wijzen waarvan de oppervlakte kennelijk kleiner is dan de oppervlakte van de overeenkomstige gebieden in IBA 2000 die voldoen aan de voorwaarden om als SBZ's te worden aangewezen,
 - door geen SBZ's aan te wijzen voor de soort Krüpers boomklever (*Sitta krueperi*),
 - door voor de soorten kuifaalscholver (*Phalacrocorax aristotelis*), lammergier (*Gypaetus barbatus*), monniksgier (*Aegypius monachus*), schreeuwarend (*Aquila pomarina*), keizerarend (*Aquila heliaca*), arendbuizerd (*Buteo rufinus*), havikarend (*Hieraaetus fasciatus*), kleine torenvalk (*Falco naumanni*), Eleonora's valk (*Falco eleonora*), lannervalk (*Falco biarmicus*) en smyrna-gors (*Emberiza cineracea*) als SBZ's gebieden aan te wijzen waar de betrokken soorten onvoldoende zijn vertegenwoordigd,

de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 4, leden 1 en 2, van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand.

- 2) Het beroep wordt verworpen voor het overige.
- 3) De Helleense Republiek wordt in de kosten verwezen.
- 4) Het Koninkrijk Spanje, de Portugese Republiek, de Franse Republiek en de Republiek Finland dragen hun eigen kosten.