

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

J. KOKOTT

van 14 september 2006¹**I — Inleiding**

1. In de onderhavige procedure verwijt de Commissie opnieuw een lidstaat dat hij krachtens richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand² (hierna: „vogelrichtlijn”) onvoldoende specialebeschermingszones voor vogels (hierna: „SBZ’s”) heeft aangewezen. Wegens gelijksoortige inbreuken had zij reeds beroepen ingesteld tegen Nederland³, Frankrijk⁴, Finland⁵ en Italië⁶, die tot een veroordeling van deze lidstaten hebben

geleid. Ook tegen Griekenland⁷ en Spanje⁸ zijn overeenkomstige procedures aanhangig, en een procedure tegen Portugal is bij de Commissie in voorbereiding.⁹

2. In al deze zaken tracht de Commissie vooral aan te tonen dat de betrokken lidstaat nog niet alle in aanmerking komende gebieden als specialebeschermingszones heeft aangewezen. In het onderhavige geval baseert de Commissie zich op de gegevens betreffende Ierland in een inventaris van in ornithologisch opzicht belangrijke gebieden in Europa. Deze inventaris is in 2000 door de niet-gouvernementele organisatie BirdLife International, een internationaal overkoepelend orgaan van nationale vogelbeschermingsorganisaties, gepubliceerd [hierna: „IBA 2000”; IBA staat voor Important Bird Area (belangrijk vogelgebied) of Important Bird Areas (belangrijke vogelgebieden)].¹⁰

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-334/04.

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

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 II, Cambridge (2000), blz. 261 e.v.

3. De Commissie uit in de onderhavige procedure bovendien verwijten betreffende de bescherming van SBZ's. Ierland heeft haars inziens wezenlijke bepalingen van de vogelrichtlijn en 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”) niet naar behoren in nationaal recht omgezet respectievelijk deze bepalingen in de praktijk onjuist toegepast.

II — Precontentieuze procedure en conclusies

4. Het beroep van de Commissie stoelt op verschillende precontentieuze procedures, die zij met een uitnodiging overeenkomstig artikel 226 EG om opmerkingen te maken (aanmaningsbrief) in de jaren 1998, 2000 en 2001 had ingeleid. Er volgden een met redenen omkleed advies in 2001 evenals twee verdere met redenen omklede adviezen, die per 11 juli 2003 werden toegezonden. Deze laatste twee adviezen bevatten een samenvatting van alle grieven die thans voorwerp van het beroep zijn. De Commissie kende Ierland een laatste termijn van twee maanden toe om de gestelde schendingen van het gemeenschapsrecht te beëindigen. Ierland erkent dat deze termijn op 11 september 2003 is afgelopen.¹²

¹¹ — PB L 206, blz. 7.

¹² — Punt 91 van het verweerschrift.

5. Aangezien de Commissie de overige antwoorden van Ierland niet bevredigend achtte, heeft zij op 29 september 2004 het onderhavige beroep ingesteld. Zij verzoekt het Hof

- 1) vast te stellen dat Ierland,
 - a) door niet overeenkomstig artikel 4, leden 1 en 2, van richtlijn 79/409/EEG inzake het behoud van de vogelstand sinds 1981 alle naar aantal en oppervlakte voor de in bijlage I van die richtlijn genoemde soorten en de geregeld voorkomende trekvogels meest geschikte gebieden aan te wijzen;
 - b) door niet overeenkomstig artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn sinds 1981 de noodzakelijke wettelijke beschermingsmaatregelen voor deze gebieden te hebben getroffen;
 - c) door niet te waarborgen dat de bepalingen van artikel 4, lid 4, eerste volzin, van de vogelrichtlijn sinds 1981 op gebieden worden toegepast die volgens die richtlijn als bijzonderebeschermingszones moeten worden aangewezen;
 - d) door de vereisten van artikel 4, lid 4, tweede volzin, van de vogelrichtlijn niet volledig en naar behoren in nationaal recht om te zetten en toe te passen;

e) door niet alle nodige maatregelen te treffen om met het oog op de krachtens de vogelrichtlijn aangewezen bijzonderebeschermingszones te voldoen aan de bepalingen van artikel 6, leden 2, 3 en 4, van richtlijn 92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna en door niet alle nodige maatregelen te treffen om met het oog op het recreatief gebruik van alle onder artikel 6, lid 2, van die richtlijn vallende gebieden te voldoen aan de bepalingen van dit artikel;

f) door niet alle nodige maatregelen te treffen om aan artikel 10 van de vogelrichtlijn te voldoen,

de krachtens de voornoemde artikelen van deze richtlijnen op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, en

2) Ierland te verwijzen in de kosten.

6. Ierland verzoekt het Hof

1) de conclusies van de Commissie af te wijzen of, subsidiair, iedere vaststelling te beperken tot de specifieke voorwer-

pen ten aanzien waarvan Ierland volgens het Hof inbreuk op het gemeenschapsrecht heeft gemaakt;

2) partijen te verwijzen in hun eigen kosten.

7. Het Koninkrijk Spanje en de Helleense Republiek zijn tussengekomen ter ondersteuning van de conclusies van Ierland.

III — Het beroep

8. Ik zal de afzonderlijke conclusies hieronder één voor één beoordelen. Het betrokken rechtskader zal bij de relevante grieven van de Commissie worden weergegeven.

A — De eerste grief — ontoereikende aanwijzing van SBZ's

9. De Commissie verwijt Ierland in haar eerste conclusie naar aantal en oppervlakte onvoldoende gebieden te hebben aangewe-

zen als SBZ ter bescherming van de in bijlage I bij de vogelrichtlijn vermelde vogels en hierin niet genoemde trekvogels.

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

Rechtskader

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

10. Artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn regelt welke gebieden de lidstaten als SBZ's dienen aan te wijzen en lid 3 bepaalt dat de Commissie hierover dient te worden geïnformeerd:

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

„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.

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 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.

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

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.”

11. De negende overweging van de considerans van de Vogelrichtlijn bevat een toelichting op deze regeling:

„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.”

Beoordeling

12. Het verwijt van de Commissie inzake de ontoereikende aanwijzing van SBZ's bestaat

uit drie bestanddelen: ten eerste heeft Ierland tal van de in de IBA 2000 genoemde gebieden niet als SBZ's aangewezen en zijn reeds aangewezen SBZ's vaak te klein, aangezien zij achterblijven bij de gegevens inzake de grootte van de gebieden in de IBA 2000. Ten tweede is Ierland verplicht voor bepaalde soorten verdere SBZ's aan te wijzen, die nog niet in de IBA 2000 zijn vermeld. Ten derde twisten de Commissie en Ierland over de vraag of bepaalde specifieke gebieden en deelgebieden als SBZ's moeten worden aangewezen.

13. Volgens vaste rechtspraak verplicht artikel 4, leden 1 en 2, van de Vogelrichtlijn de lidstaten, de gebieden die aan de in deze bepalingen genoemde ornithologische criteria voldoen, als beschermingszones aan te wijzen.¹³ Dit zijn de gebieden die het meest geschikt lijken voor de instandhouding van de betrokken soorten.¹⁴ Zoals Ierland terecht benadrukt en ook de Commissie niet betwist, vloeit uit het loutere feit dat een gebied geschikt lijkt voor de instandhouding van bepaalde soorten nog niet voort dat er een verplichting bestaat, dit ook als SBZ aan te wijzen.

14. De lidstaten beschikken weliswaar bij de keuze van de bijzondere beschermingszones over een zekere beoordelingsbevoegdheid,

13 — Arrest Commissie/Italië (aangehaald in voetnoot 6, punt 14) en arrest van 2 augustus 1993, Commissie/Spanje (C-355/90, Jurispr. blz. I-4221, punten 26, 27 en 32; „Santoña”).

14 — Arrest Commissie/Nederland (aangehaald in voetnoot 3, punt 62).

maar de aanwijzing en de afbakening van deze gebieden dienen uitsluitend aan de hand van de in de vogelrichtlijn vastgelegde ornithologische criteria te geschieden. Andere overwegingen, in het bijzonder van economische en sociale aard, mogen in deze context geen rol spelen.¹⁵ De verplichting om SBZ's aan te wijzen kan ook door de vaststelling van andere bijzondere beschermingsmaatregelen niet worden omzeild.¹⁶

1. De IBA 2000

15. De Commissie is van mening dat de IBA-inventaris 2000 minstens een deel van de gebieden die het meest geschikt lijken voor de instandhouding van de betrokken soorten in de zin van artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn vermeldt. Aangezien Ierland tal van IBA's niet als SBZ's heeft aangewezen en tal van andere SBZ's binnen IBA's deze laatste niet geheel bestrijken, staat volgens haar vast dat Ierland de krachtens de voornoemde bepaling op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

15 — Arrest *Santoña* (aangehaald in voetnoot 13, punt 26); arrest van 11 juli 1996, *Royal Society for the Protection of Birds* (C-44/95, Jurispr. blz. I-3805, punt 26; „Lappel Bank”), en arrest *Commissie/Nederland* (aangehaald in voetnoot 3, punten 59 e.v.).

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

16. Of het beroep ten aanzien van deze twee aspecten slaagt, hangt derhalve af van de vraag of het verschil tussen de gegevens van IBA 2000 en de aanwijzingen door Ierland bewijst dat deze lidstaat in ontoereikende mate aan zijn verplichting tot aanwijzing van SBZ's heeft voldaan.

17. Een lijst van gebieden als de IBA 2000 kan er wezenlijk toe bijdragen te bewijzen dat een lidstaat zijn verplichting tot aanwijzing van SBZ's in toereikende mate is nagekomen. Het Hof heeft ten aanzien van de IBA 89 vastgesteld dat gezien de wetenschappelijke waarde van dit document en bij gebreke van wetenschappelijke bewijzen waaruit was gebleken dat ook aan de verplichting van artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn kon worden voldaan door andere dan de in deze lijst genoemde gebieden met een kleinere oppervlakte als SBZ's aan te wijzen, die lijst, hoewel voor de betrokken lidstaten niet bindend, door het Hof als maatstaf kan worden gebruikt om te beoordelen in hoeverre deze lidstaat qua aantal en de totale oppervlakte voldoende gebieden heeft aangewezen als SBZ's in de zin van voornoemde bepalingen van de richtlijn.¹⁷

18. De IBA 89 is een in 1989 voorgelegde inventaris van de gebieden die van groot belang zijn voor het behoud van de vogel-

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

stand in de Gemeenschap, en is in opdracht van het betrokken directoraat-generaal van de Commissie 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.¹⁸

19. De IBA 2000 is van jongere datum. Voor Ierland worden hierin ten opzichte van de IBA 89 met name 48 nieuwe gebieden vermeld. Of de nieuwe inventaris als bewijsmateriaal in de hierboven beschreven zin geschikt is, hangt af van de vraag of de wetenschappelijke kwaliteit ervan vergelijkbaar is met die van zijn voorloper.

20. De in beide lijsten genoemde gebieden zijn geïdentificeerd door toepassing van bepaalde criteria op gegevens betreffende de vogelpopulaties. De criteria van de IBA 2000 stemmen grotendeels overeen met die van de IBA 89.¹⁹ De uitbreiding qua aantal en oppervlakte van de gebieden is in wezen het gevolg van betere kennis van de vogelbestanden.

21. De bijdrage van de Commissie aan de IBA 89 bestond vrijwel uitsluitend in het

verlenen van bijstand aan de ornithologen bij het uitwerken van de toe te passen criteria. Daar de criteria voor het merendeel nog steeds worden toegepast, is de Commissie in dit opzicht althans indirect eveneens bij de IBA 2000 betrokken. Reeds bij de IBA 89 kon de Commissie daarentegen vrijwel geen toezicht uitoefenen op de gegevensverzameling, aangezien zij niet in staat was het bestaan en de omvang van iedere afzonderlijke vogelpopulatie na te gaan. Ook in zoverre bestaat er dus geen significant verschil tussen de IBA 89 en de IBA 2000.

22. Het Koninkrijk Spanje, dat de conclusies van Ierland ondersteunt, bekritiseert dat de IBA 2000 door niet-gouvernementele organisaties is opgesteld. Dit is een feit, maar het doet geen afbreuk aan de wetenschappelijke kwaliteit van dit document.²⁰ De IBA 2000 wordt gepubliceerd door BirdLife International, een bond van internationale vogelbeschermingsorganisaties, die onder de naam International Council of Bird Preservation reeds bij de IBA 89 was betrokken. De Eurogroup for the Conservation of Birds and Habitats was een ad hoc deskundigengroep van deze organisatie. BirdLife International waarborgt dus de continuïteit bij de vaststelling van de gebiedslijsten.

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

19 — Voor een uitvoeriger toelichting, zie eveneens mijn conclusie van heden in de zaak Commissie/Spanje (C-235/04, reeds aangehaald in voetnoot 8, punten 70 e.v.).

20 — Voor een uitvoeriger toelichting ter zake, met name betreffende de gegevens van de IBA 2000 voor Spanje, zie mijn conclusie van heden in de zaak Commissie/Spanje (C-235/04, reeds aangehaald in voetnoot 8, punten 46 e.v.).

23. Bij de gegevensverzameling voor het Ierland betreffende deel van de IBA 2000 waren overigens naast verschillende ornithologen ook Ierse overheidsinstanties²¹ betrokken.

24. Zoals Ierland benadrukt, plaatst de Commissie echter zelf vraagtekens bij de kwaliteit van de IBA 2000, aangezien hierin van Ierland de aanwijzing van gebieden wordt verlangd die niet in de inventaris zelf worden genoemd. Dit betoog berust echter niet op de overweging dat de IBA 2000 gebieden noemt die niet het best geschikt zijn. De Commissie is veeleer van mening dat de IBA 2000 met betrekking tot bepaalde in Ierland voorkomende vogelsoorten en habitats kennelijk onvolledig is.

25. De onvolledigheid doet echter geen afbreuk aan de bewijswaarde van de IBA 2000. De bewijswaarde zou slechts worden aangetast indien wetenschappelijke gegevens werden voorgelegd waaruit blijkt dat de door de IBA 2000 geïdentificeerde gebieden niet het meest geschikt zijn.²² Overigens blijkt reeds uit de vergelijking tussen de IBA 89 en de IBA 2000 dat de vooruitgang op wetenschappelijk gebied ertoe leidt dat de inventarissen steeds vollediger worden. Hierdoor wordt de door het Hof erkende bewijskracht van de IBA 89 hooguit aangetast voor zover recentere

inventarissen bepaalde gebieden die hierin nog wel werden genoemd, niet meer vermelden. Dit geldt ook voor de IBA 2000.

26. Hieruit volgt dat de IBA 89 en de IBA 2000 van vergelijkbare wetenschappelijke kwaliteit zijn. Aangezien de IBA 2000 op recentere gegevens stoelt, vormt deze inventaris een betere wetenschappelijke bron en verdient hij derhalve de voorkeur.

27. Ter terechtzitting heeft de Ierse regering zich echter op het standpunt gesteld dat de meest geschikte gebieden niet vanuit het perspectief van een individuele lidstaat moeten worden vastgesteld, maar dat de gehele Gemeenschap als referentie moet dienen. Voor tal van in Ierland voorkomende soorten bestaan er veel beter geschikte gebieden in andere lidstaten. Daarom behoeven voor bepaalde soorten geen gebieden in Ierland te worden aangewezen.

28. Dit standpunt lijkt door artikel 4, lid 1, vierde alinea, van de Vogelrichtlijn te worden gestaafd. Luidens deze bepaling dient rekening te worden gehouden met de bescherming die de soorten van bijlage I in de geografische zee- en landzone waar deze richtlijn van toepassing is, behoeven. Deze zone is de Gemeenschap.

21 — IBA 2000, deel I, blz. 374.

22 — Arresten Commissie/Nederland (aangehaald in voetnoot 3, punt 69) en Commissie/Italië (aangehaald in voetnoot 6, punt 18).

29. De meeste selectiecriteria voor de IBA 2000 zijn afgestemd op deze argumenten, aangezien hiervoor geen vergelijking binnen de betrokken lidstaat vereist is.²³ Dit geldt echter niet voor het criterium C.6. Dit behelst dat de vijf belangrijkste gebieden voor de soorten van bijlage I in de betrokken Europese regio als ornithologisch belangrijkste zone moeten worden beschouwd (het zogenoemde top-5-criterium).²⁴ Voor Ierland werd het gehele grondgebied als een Europese zone aangemerkt.²⁵ Volgens de argumentatie van Ierland zou het top-5-criterium moeten worden afgewezen, aangezien het niet op een vergelijking van het gehele grondgebied van de EU berust.

30. De Ierse regering ziet echter over het hoofd dat een lidstaat op het grondgebied waarvan soorten van bijlage I voorkomen, krachtens artikel 4, lid 1, van de vogelrichtlijn, zoals uitgelegd door het Hof, voor (al) deze soorten met name SBZ's moet aanwijzen.²⁶

31. Juist de in bijlage I genoemde soorten genieten in de Gemeenschap om de in artikel 4, lid 1, tweede alinea, van de vogel-

richtlijn genoemde redenen bijzondere bescherming, namelijk omdat zij zeldzaam zijn, dreigen uit te sterven of bijzonder gevoelig zijn voor veranderingen van hun habitats respectievelijk omdat zij om andere redenen bijzondere aandacht verdienen. Reeds bij de selectie van deze soorten houdt de Commissie volgens artikel 4, lid 1, eerste alinea, rekening met de Europese dimensie.

32. In de lidstaten waarin deze soorten naar verhouding vaak voorkomen, stellen SBZ's vooral de instandhouding van grote delen van de gehele populatie veilig. Maar SBZ's zijn ook noodzakelijk in gebieden waarin deze soorten eerder zeldzaam zijn. Hier hebben zij namelijk tot doel, de geografische verspreiding van de betrokken soort te bevorderen.

33. Het belang van de geografische verspreiding van soorten blijkt uit de definitie van de instandhouding van soorten in artikel 1, sub i, van de habitatrichtlijn. Volgens deze definitie behelst de instandhouding van een soort het effect van de som van de invloeden die op de betrokken soort inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de *verspreiding* en de grootte van de populaties van die soort. Al is deze definitie niet rechtstreeks op de vogelrichtlijn toepasbaar, blijkt hieruit toch de wetenschappelijke consensus die ook in het kader van de ornithologisch gemotiveerde selectie van gebieden volgens de vogelrichtlijn doorslaggevend dient te zijn.

23 — Deze criteria worden in IBA 2000, deel I, blz. 13 e.v. en 850 e.v. beschreven en vergeleken met de in de nieuwe inventarissen toegepaste criteria.

24 — Criterium C.6 werd in de lijst van criteria voor IBA 89 niet uitdrukkelijk genoemd, maar wel in de toelichting erbij. Zie in dit verband bijlage 7, blz. 2, bij het verzoekschrift in zaak 3/96 (Commissie/Nederland) en bijlage 16 bij het verzoekschrift in zaak C-378/01 (Commissie/Italië). Dit criterium is vervolgens in het kader van het biotoopproject CORINE verder uitgewerkt en toegepast.

25 — IBA 2000, deel I, blz. 374.

26 — Arrest Commissie/Nederland (aangehaald in voetnoot 3, punt 56).

34. Wat de vogelrichtlijn betreft, volgt het belang van de geografische verspreiding uit artikel 4, lid 3. Luidens deze bepaling dient de Commissie geëigende initiatieven te nemen om te bereiken dat de door de lidstaten aangewezen zones 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. Een samenhangend geheel kan echter alleen tot stand worden gebracht wanneer *alle* lidstaten voor de op hun grondgebied voorkomende soorten van bijlage I de meest geschikte gebieden als SBZ's aanwijzen.²⁷ Zo niet, zouden de SBZ's voor tal van soorten zich in bepaalde regio's van de Gemeenschap concentreren, terwijl aan de randen van de verspreidingsgebieden geen SBZ's zouden bestaan.

35. De noodzakelijke Europese dimensie doet dus geen afbreuk aan het criterium C.6, dat samen met andere criteria ten grondslag ligt aan de IBA 2000.

36. Ierland trekt bovendien de bewijskracht van de IBA-inventaris met betrekking tot de kwartelkoning (*crex crex*) in twijfel. Deze soort dient volgens recente inzichten niet meer als wereldwijd bedreigd te worden beschouwd en de voor hem bestemde habitats nemen in Ierland wegens gewijzigde landbouwmethoden eerder toe. Tevens volgt Ierland een andere strategie ter bescherming van deze vogelsoort. Ten slotte zijn de

kwartelkoningpopulaties buiten de SBZ's nog niet voldoende gestabiliseerd en zijn daarom nog geen prognoses ter zake mogelijk. De eisen van de Commissie inzake aanwijzing van geschikte gebieden gaan derhalve volgens Ierland te ver.

37. Dat de kwartelkoning op grond van nieuwe gegevens betreffende populaties in Oost-Europa en Rusland anders wordt gekwalificeerd, is een feit.²⁸ Dergelijke ontwikkelingen kunnen gebiedsinventarissen voor de betrokken soorten principieel op losse schroeven plaatsen. Maar in casu voldoet ook de huidige classificatie „near threatened” evenals de vroegere classificatie „vulnerable” aan de voorwaarden voor de identificatie van IBA's volgens het criterium C.1.²⁹ Ook met betrekking tot de toepassing van het top-5-criterium (C.6) verandert er niets. De door de IBA 2000 geïdentificeerde gebieden worden derhalve niet in twijfel getrokken.

38. Daarnaast presenteert de Commissie — hierin niet tegengesproken door de Ierse regering — een studie van de Ierse vogelbeschermingsorganisatie BirdWatch Ireland van april 2002, die een uitvoerig wetenschappelijk pleidooi voor de inrichting van

27 — Zie arrest Commissie/Nederland (aangehaald in voetnoot 3, punt 58).

28 — Zie BirdLife International, *Birds in Europe: population estimates, trends and conservation status* (2004), <http://www.birdlife.org/datazone/species/BirdsInEurope11/BiE2004Sp2878.pdf>.

29 — IBA 2000, deel 1, blz. 13 en 18.

vier nieuwe SBZ's voor de kwartelkoning bevat. Hieruit volgt dat ook voor de kwartelkoning nieuwe gebieden als SBZ's moeten worden aangewezen.

39. Aangezien Ierland geen verdere argumenten aanvoert die afbreuk doen aan de bewijskracht van de IBA 2000, heeft het deze niet kunnen ontkrachten. Het verschil tussen de door Ierland aangewezen gebieden en de IBA 2000 bewijst dus dat Ierland de krachtens artikel 4, leden 1 en 2, van de Vogelrichtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

40. Ierland stelt echter dat voor verschillende gebieden en soorten onderzoek is uitgevoerd of in voorbereiding is op basis waarvan het mogelijk is de met het oog op de instandhouding van deze soorten meest geschikte gebieden te identificeren en vervolgens tot SBZ te verklaren. Griekenland ondersteunt deze argumentatie en dringt erop aan dat de lidstaten een voldoende lange termijn wordt toegekend om wetenschappelijke gegevens als de IBA 2000 te onderzoeken en op basis hiervan SBZ's aan te wijzen.

41. Deze argumentatie is ingegeven door een juiste overweging, namelijk dat de verantwoordelijkheid voor de aanwijzing van SBZ's uitsluitend bij de lidstaten ligt. Zij kunnen deze verantwoordelijkheid niet van zich afwentelen door de wetenschappelijke gegevens van andere instanties, ook die van vogelbeschermingsorganisaties, klakkeloos over te nemen en om te zetten. Voorwaarde

voor de aanwijzing van een gebied is veeleer dat de bevoegde instanties uitgaande van de beste beschikbare, wetenschappelijk vastgestelde feiten³⁰ tot de overtuiging zijn gekomen dat dit gebied tot de met het oog op de vogelbescherming meest geschikte gebieden behoort.

42. Hieruit volgt echter niet dat de aanwijzingsverplichting algemeen niet geldt zolang de bevoegde instanties nieuwe wetenschappelijke gegevens nog niet volledig hebben onderzocht en geverifieerd. Ik herinner veeleer eraan dat deze verplichting reeds sinds het aflopen van de omzettingstermijn voor de Vogelrichtlijn bestaat, in het geval van Ierland dus sinds 6 april 1981. De aanwijzingsverplichting wordt ook niet beperkt door de stand van de wetenschappelijke inzichten op een bepaald moment.³¹

43. Deze verplichting ging gepaard met een verdere verplichting, namelijk de identificatie van de meest geschikte gebieden. Artikel 10 van de Vogelrichtlijn juncto bijlage V daarbij roept de lidstaten ertoe op de nodige werkzaamheden en onderzoeken te bevorderen. Dit betekent dat Ierland reeds tot 1981 zelf een breed opgezette wetenschappelijke inventarisatie van de vogelpopulaties op zijn

30 — Zie arresten van 17 januari 1991, Commissie/Italië (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).

31 — Arrest van 23 maart 2006, Commissie/Oostenrijk (C-209/04, Jurispr. blz. I-2755, punt 44; „Lauteracher Ried”).

grondgebied had moeten uitvoeren en de hieruit resulterende SBZ's had moeten aanwijzen. Indien het deze verplichting naar behoren had nageleefd, zou de IBA 2000 ofwel alleen maar SBZ's bevatten, of Ierland zou alle verdere eisen inzake de aanwijzing van SBZ's zonder meer van de hand kunnen wijzen.

44. Verdere aanwijzingsverplichtingen kunnen alleen maar ontstaan wanneer er verandering komt in de vogelpopulaties, hetgeen in casu uitsluitend met betrekking tot de kwartelkoning wordt gesteld. Het bestaan van de nieuwe populaties van deze soort was echter reeds bij het verstrijken van de in casu relevante termijn op 11 september 2003³² bekend.

45. Indien Ierland thans een nieuwe termijn werd toegekend om de beste beschikbare wetenschappelijke bron te kunnen verifiëren, dan zou dit erop neerkomen dat aan de verplichting tot aanwijzing van SBZ's een niet in artikel 4 van de vogelrichtlijn voorziene voorwaarde zou worden gekoppeld, namelijk het bewijs door derden dat er nog niet beschermde gebieden bestaan, die als SBZ's zouden moeten worden aangewezen. Een dergelijke voorwaarde zou echter niet alleen in strijd zijn met de bewoordingen van de bepalingen, maar ook met de doelstel-

lingen van de vogelrichtlijn en de hierin verankerde verantwoordelijkheid van de lidstaten — en niet van derde partijen — voor het gemeenschappelijke (natuurlijke) erfgoed op hun grondgebied.³³ De noodzaak van verificatie van de IBA 2000 kan de ontbrekende aanwijzing van SBZ's derhalve niet rechtvaardigen.

46. De Commissie verwijt Ierland eveneens onder verwijzing naar de IBA 2000 dat veel van de aangewezen SBZ's te klein zijn en dat belangrijke delen van de ecosystemen hiervan zijn uitgesloten. Ierland betwist dit verwijt niet, maar verwijst alleen naar lopende procedures inzake aanpassing van de afbakening van SBZ's. Dit argument ontzenuwt de grief van de Commissie niet. Principieel had Ierland reeds in 1981 alle SBZ's in hun volledige omvang moeten aanwijzen en de daarvoor vereiste ornithologische onderzoeken moeten uitvoeren. Thans noodzakelijke studies en administratieve procedures inzake de aanwijzing van de ontbrekende oppervlakten doen geen afbreuk aan het feit dat Ierland deze verplichting niet voor het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn is nagekomen. Dit betekent dat Ierland ook op dit punt, zoals gevorderd, moet worden veroordeeld.

47. Het beroep van de Commissie slaagt derhalve voor zover het is gebaseerd op het verschil tussen de door Ierland aangewezen gebieden en de IBA 2000.

32 — Zie punt 4 van deze conclusie.

33 — Arresten van 8 juli 1987, Commissie/Italië (262/85, Jurispr. blz. 3073, punt 39), en 7 december 2000, Commissie/Frankrijk (C-38/99, Jurispr. blz. I-10941, punt 53).

2. Niet in de IBA 2000 genoemde gebieden

48. De Commissie stelt echter dat de IBA 2000 voor bepaalde soorten en habitats duidelijk leemten vertoont en dat Ierland derhalve ook bepaalde gebieden die in de IBA 2000 niet worden genoemd, als SBZ's zou moeten aanwijzen.

49. Het is niet uitgesloten dat verplichtingen met betrekking tot dergelijke gebieden bestaan.³⁴ Daartoe dient de Commissie echter in elk geval overtuigend aan te geven om welke redenen verdere gebieden noodzakelijk zijn. Uit het verzoekschrift in verbinding met het eerste met redenen omkleed advies van 24 oktober 2001 blijkt dat de Commissie in wezen stelt dat voor de roodkeelduiker (*Gavia stellata*), de blauwe kiekendief (*Circus cyaneus*), het smelleken (*Falco columbarius*), de slechtvalk (*Falco peregrinus*), de zuidelijke goudplevier (*Pluvialis apricaria*) en de ijsvogel (*Alcedo atthis*) binnen de SBZ's van Ierland te weinig habitats zijn aangewezen. Volgens haar is er onderzoek uitgevoerd op grond waarvan de identificatie van gebieden voor de instandhouding van deze soorten mogelijk is.

50. Ierland deelt mede dat er intussen voor de zuidelijke goudplevier, de roodkeelduiker, de blauwe kiekendief, het smelleken en de slechtvalk onderzoeksresultaten bestaan die een identificatie van de meest geschikte gebieden mogelijk maken. Hiermee erkent Ierland dat voor deze soorten verdere SBZ's moeten worden gecreëerd, hetzij door nieuwe gebieden aan te wijzen, hetzij door deze soorten in de instandhoudingdoelstellingen van bepaalde gebieden op te nemen.

51. De aanwijzing van SBZ's voor ijsvogels wijst Ierland echter af, aangezien deze soort geografisch wijd verspreid is, maar een geringe dichtheid kent en zich derhalve niet voor de aanwijzing van SBZ's leent. De Ierse regering verwijst in dit verband naar broedvogelonderzoek in de jaren 1988 tot en met 1991. Er zijn geen gegevens beschikbaar omtrent de huidige stand van deze vogelsoort, maar een Ierse vogelbeschermingsorganisatie is voornemens onderzoek ter zake uit te voeren. Mochten hierbij bepaalde meest geschikte gebieden geïdentificeerd worden, zouden gebiedsaanwijzingen kunnen worden overwogen.

52. Volgens artikel 4, lid 1, van de Vogelrichtlijn, zoals uitgelegd door het Hof, dient een lidstaat op het grondgebied waarvan soorten in de zin van bijlage I voorkomen, voor deze soorten echter met name beschermingszones vast te leggen.³⁵ Het is dus uitgesloten dat voor bepaalde soorten in de zin van bijlage I in het geheel geen SBZ's worden aangewezen.

34 — Zie arrest Lauteracher Ried (aangehaald in voetnoot 31, punt 44). Het Hof stelde hierin vast dat bepaalde gebieden als SBZ moeten worden geclassificeerd ook al komen zij niet in de IBA-inventaris met betrekking tot Oostenrijk voor.

35 — Arrest Commissie/Nederland (aangehaald in voetnoot 3, punt 56).

53. Ook voor soorten die slechts in geringe dichtheid voorkomen, dienen veeleer de meest geschikte gebieden te worden geïdentificeerd en als SBZ te worden aangewezen. Bij soorten met een grote geografische spreiding is het wellicht noodzakelijk gebieden met hogere concentraties te zoeken. Dat dit ook voor de ijsvogel mogelijk is, blijkt uit de door Ierland voorgelegde onderzoeksgegevens, waaronder ook een kaart die duidelijk aangeeft waar de grootste concentraties aan ijsvogels in Ierland te vinden zijn.³⁶

54. Om op basis van dergelijke concentraties SBZ's te kunnen identificeren en aanwijzen, is waarschijnlijk eerst verder onderzoek naar de populaties van deze soort vereist. Zoals ik reeds heb benadrukt, kunnen dergelijke wetenschappelijke leemten de ontbrekende aanwijzing echter niet rechtvaardigen, aangezien de lidstaat het noodzakelijke onderzoek reeds voor het ontstaan van de aanwijzingsplicht had moeten uitvoeren. De Commissie onderstreept derhalve terecht dat Ierland zelf erkent niet over voldoende gegevens omtrent de ijsvogel te beschikken.

55. De verplichtingen van Ierland betreffende de aanwijzing van verdere SBZ's beperken zich derhalve niet tot de in de IBA 2000 genoemde gebieden, maar kunnen ook verdere gebieden voor soorten omvatten die in die inventaris niet voldoende in kaart zijn gebracht.

3. De afzonderlijke gebieden

a) Cross Lough (Killadoon)

56. Ierland betwist in het bijzonder de verplichting om IBA nr. 50, Cross Lough (Killadoon), tot SBZ uit te roepen. Dit IBA met een oppervlakte van één hectare bestaat uit een lagune met een klein eiland. Op dit eiland kwamen van 1937 tot ten minste 1995 broedkolonies van de grote stern (*Sterna sandvicensis*) voor, een soort die is opgenomen in bijlage I bij de Vogelrichtlijn. Sinds een aantal jaren gebruikt de grote stern dit gebied niet meer, waaruit Ierland afleidt dat het niet meer als SBZ behoeft te worden aangewezen.

57. Het Ierse standpunt zou ongetwijfeld gerechtvaardigd zijn indien Cross Lough (Killadoon) sinds 6 april 1981, het tijdstip waarop de aanwijzingsverplichting ontstond, nooit tot de meest geschikte gebieden voor de grote stern zou hebben behoord. Uit de IBA 89 en de IBA 2000 blijkt echter dat dit gebied althans in 1984 en 1995 volgens de criteria van de IBA-inventarissen tot de voor de bescherming van de grote stern meest geschikte gebieden behoorde. Deze gegevens betwist Ierland in de onderhavige procedure niet. Derhalve staat vast dat het gebied na 6 april 1981 tot de voor de bescherming van de grote stern meest geschikte gebieden behoorde en dat Ierland het derhalve tot SBZ had moeten uitroepen.

³⁶ — Zie bijlage D.2 bij het verweerschrift, blz. 63.

58. Deze verplichting komt niet automatisch te vervallen omdat het gebied momenteel niet het meest geschikt is. Indien het namelijk vroeger ooit als SBZ had moeten worden aangewezen, had de betrokken lidstaat op zijn minst volgens artikel 4, lid 4, eerste volzin, van de Vogelrichtlijn alle passende maatregelen moeten nemen om vervuiling en verslechtering van de habitats en storings van de vogels te voorkomen, voor zover deze vervuiling, verslechtering en storing gelet op de doelstellingen van dat artikel van wezenlijke invloed zijn.³⁷

59. Dientengevolge moet een lidstaat die een gebied dat op een vroeger tijdstip *onomstreden*³⁸ had moeten worden aangewezen, ten onrechte niet als SBZ heeft aangewezen, aantonen dat dit gebied *onafhankelijk* van mogelijke beschermingsmaatregelen zijn geschiktheid heeft verloren, indien hij het ook later niet als SBZ aanwijst omdat het niet geschikt is.³⁹ Zo niet, zouden de lidstaten zich straffeloos kunnen onttrekken aan hun verplichting om de meest geschikte gebieden tot SBZ uit te roepen en deze in een staat te houden waarin zij met het oog op de vogelbescherming hun geschiktheid behouden.

37 — Arresten *Santoña* (aangehaald in voetnoot 13, punt 22) en van 7 december 2000, Commissie/Frankrijk (C-374/98, Jurispr. blz. I-10799, punten 47 en 57; „Basses Corbières”).

38 — Mocht de aanwijzingsplicht daarentegen omstreden zijn, zou de Commissie moeten aantonen dat het gebied vroeger ooit het meest geschikt was.

39 — Zie mijn conclusie van 23 februari 2006 in de zaak Commissie/Portugal, „Moura, Mourão, Barrancos” (arrest van 13 juli 2006, C-191/05, Jurispr. blz. I-6853, punt 14).

60. Ierland heeft dit niet kunnen aantonen. De Commissie voert veeleer zelfs zonder te worden tegengesproken gegevens aan waaruit blijkt dat wel degelijk beschermingsmaatregelen hadden kunnen worden genomen. Waarschijnlijk heeft de zich in Ierland uitbreidende Amerikaanse nerts of mink (*Mustela vison*) de nesten van de op de grond broedende grote stern leeggeroofd en zo het tenietgaan van het gebied veroorzaakt. Bij ten minste één ander gebied heeft men dit weten te voorkomen. Er moet derhalve van worden uitgegaan dat Cross Lough (Killadoon) nog steeds tot de meest geschikte gebieden ter bescherming van de grote stern zou behoren indien Ierland met betrekking tot dit gebied zijn verplichtingen volgens artikel 4 van de Vogelrichtlijn was nagekomen.

61. Het zou echter zinloos zijn het gebied tot SBZ uit te roepen indien het nooit meer een ter bescherming van vogels meest geschikt gebied zou kunnen worden. In dit geval zou ook aanwijzing als SBZ overbodig zijn. In het geval van Cross Lough (Killadoon) bestaat echter volgens de Commissie, die hierin door Ierland niet wordt tegengesproken, de reële kans dat de grote stern dit gebied weer als habitat kiest. De kolonies van deze soort wisselen vaak van plaats⁴⁰, en de grote stern broedt nog steeds in de nabijheid van het betrokken gebied. Indien adequate beschermingsmaatregelen tegen de mink worden genomen, zou een hernieuwd gebruik van het gebied derhalve mogelijk zijn.

40 — Zie ook de toelichting van het Britse Joint Nature Conservation Committee bij het onderzoek naar de populaties van de grote stern in het kader van het project Seabird 2000, <http://www.jncc.gov.uk/page-2890>.

62. Derhalve dient ook Cross Lough (Killadoon) als SBZ te worden aangewezen.⁴¹

beschermen waadvogels als foerageergebied kan worden gebruikt en ook slechts door weinig vogels wordt benut. Opname van deze zone in de SBZ zou derhalve niet belangrijk zijn.

b) De oppervlakten in het gebied van de SBZ Sandymount Strand and Tolka Estuary

63. Omstreden is ook de afbakening van de SBZ Sandymount Strand and Tolka Estuary. De Commissie verwijt Ierland, bij de afbakening van deze zone niet uitsluitend van ornithologische criteria te zijn uitgegaan, maar bij twee in de getijdezone liggende slikvlakken rekening te hebben gehouden met projecten die de haven van Dublin betreffen.

64. Bij de eerste vlakte gaat het om zand- en grindbanken met een oppervlak van 2,2 hectare aan het westelijke einde van het estuarium van de rivier de Tolka, die door het project Dublin Port Tunnel in beslag worden genomen. Ierland heeft het estuarium pas stroomafwaarts van de relevante zone, vanaf een viaduct over de rivier, tot SBZ uitgeroepen. Ierland stelt dat deze zone slechts vrij korte tijd bij laag water door de te

65. Deze argumentatie stoelt op een onjuiste opvatting van de vereisten die artikel 4 van de vogelrichtlijn stelt aan de afbakening van SBZ's. Het Hof heeft reeds vastgesteld dat de lidstaten zich bij een dergelijke afbakening uitsluitend mogen laten leiden door ornithologische criteria.⁴² De Commissie stelt terecht dat de afbakening van een gebied niet alleen op een geïsoleerde beoordeling van de respectieve oppervlakken gebaseerd mag zijn, maar zich moet oriënteren aan de vraag of het oppervlak vanuit ornithologisch oogpunt deel uitmaakt van het gehele gebied. Zo niet, zou een samenhangend gebied kunnen worden ingedeeld in tal van willekeurige deeloppervlakken, die dan op zich genomen slechts door niet relevante delen van de vogelpopulatie worden benut. Wanneer op basis van deze argumentatie een groot aantal deeloppervlakken die op zich genomen niet relevant zijn, zouden worden uitgesloten, zou de functie van de SBZ in haar geheel aanzienlijk kunnen worden verstoord of zelfs teniet kunnen worden gedaan.

66. De litigieuze zone in het westelijke estuarium van de Tolka wordt door een viaduct over de rivier van de rest van het als SBZ aangewezen estuarium gescheiden. De brug vormt voor vogels echter geen hinder-

41 — Los van het verzoekschrift van de Commissie is Ierland wellicht bovendien verplicht om de gevolgen van eventueel verzuimde beschermingsmaatregelen ongedaan te maken, met andere woorden om maatregelen te nemen die dit gebied weer geschikt maken als standplaats voor kolonies van de grote stern.

42 — Arresten Lappel bank (aangehaald in voetnoot 15, punt 26) en Moura, Mourão, Barrancos (aangehaald in voetnoot 39, punt 10).

nis. Voor het overige vertoont de betrokken zone dezelfde eigenschappen als het gehele gebied: het gaat om slikvlakken in de getijdzone.

dus maximaal 0,5 % of 0,26 % van de totale populatie. Dit zijn drie van de negen soorten die voor de indeling van Dublin Bay als IBA doorslaggevend zijn.

67. De zone wordt volgens de milieueffectbeoordeling (hierna: „m.e.r.”) waarnaar beide partijen verwijzen⁴³, door delen van de totale populatie van de SBZ benut. Blijkens de IBA 2000 werden in 1995 in de betrokken IBA nr. 109, Dublin Bay, 1 067 exemplaren van de scholekster (*Haematopus ostralegus*) geteld.⁴⁴ De m.e.r. noemt voor de scholeksters een maximum van 3 787 exemplaren in de jaren 1984 tot en met 1987. Deze gegevens waren op het tijdstip waarop de m.e.r. werd vastgesteld echter reeds tien jaar oud, terwijl de cijfers van de IBA 2000 betrekking hebben op het jaar 1995 en dus actueel waren.⁴⁵ De m.e.r. vermeldt voor het betrokken gebied voor de periode 1995/1996 0 à 8 exemplaren, dat wil zeggen 0 à 0,8 % van de totale populatie volgens de IBA 2000 en nog steeds maximaal 0,2 % volgens de gegevens van de m.e.r. Van de tureluur (*Tringa totanus*), met een totale populatie volgens de IBA 2000 van 1 900, volgens de m.e.r. van 1 721 exemplaren, werden in het betrokken gebied 0 à 10 exemplaren geteld, dat wil zeggen maximaal 0,5 % van de totale populatie. Van de wulp (*Numenius arquata*), met een totale populatie van 1 007 volgens de IBA 2000 en 1 865 volgens de m.e.r., werden 0 à 8 exemplaren geteld, al naar gelang van het uitgangscijfer

68. De litigieuze zone beslaat minder dan 0,1 % van de IBA Dublin Bay (3 000 hectare). Zelfs wanneer men in aanmerking neemt dat deze cijfers maximale waarden representeren en de statistische relevantie ervan onduidelijk is, lijkt het gebruik van de zone door de betrokken soorten toch ten minste binnen de gemiddeld te verwachten grenzen, zo niet daarboven, te liggen. De zone vormt dus een integraal bestanddeel van het gehele gebied.

69. Dit betekent dat de litigieuze zone eveneens als SBZ had moeten worden aangewezen.

70. Omstreden is voorts een tweede zone van 4,5 hectare, die achteraf uit een voorstel tot uitbreiding van de SBZ Sandymount Strand and Tolka Estuary is verwijderd. De betrokken zone ligt aan het zuidoostelijke uiteinde van het estuarium van de rivier de Tolka, dat wil zeggen aan de zeezijde. In dit gebied is een uitbreiding van de haven door opvulling gepland. Voor zover de Commissie in haar repliek verdere zones in dit gebied noemt, zijn haar grieven niet-ontvankelijk, aangezien zij geen voorwerp waren van haar beroep.

43 — Bijlage A-17 bij het verzoekschrift.

44 — IBA 2000, deel I, blz. 405 e.v.

45 — Blad 324 van de bijlage bij het verzoekschrift.

71. De Ierse regering stelt dat de litigieuze zone slechts gedurende korte tijd, bij laagwater in verbinding met springvloed, dat wil zeggen ongeveer om de veertien dagen, droogvalt, en verder door waadvogels niet te gebruiken is. Derhalve is zij in ornithologisch opzicht nooit van belang geweest voor een aanwijzing en was zij slechts per abuis in het voorstel tot uitbreiding opgenomen.

72. De Commissie beantwoordt deze argumenten met de presentatie van een document, waarin uitgaande van een m.e.r. voor het opvullingsproject erop wordt aangedrongen dat de betrokken zone in de SBZ wordt opgenomen, hetgeen door de Ierse regering niet wordt betwist. In dit document wordt uitgelegd dat verschillende soorten deze slechts bij uitzondering droogvallende oppervlakken bovengemiddeld sterk benutten. Bovendien vallen delen van deze zone ook bij minder extreme getijden droog en kunnen zij door vogels worden benut. Ten slotte wordt de zone niet alleen door waadvogels benut, maar bijvoorbeeld ook door de stern, die niet op het droogvallen is aangevoelen.

73. Ook in dit verband weet de argumentatie van de Commissie mij meer te overtuigen. De zone maakt duidelijk deel uit van een estuarium en wordt door de relevante vogelsoorten als foerageergebied gebruikt. Dit gebruik vindt weliswaar niet dagelijks, maar toch met een zekere regelmaat plaats. Het feit dat het aantal vogels in de betrokken zone dan boven het gemiddelde ligt, pleit

zelfs ervoor dat het voedselaanbod daar vrij groot is. Dit zou niet meer dan logisch zijn, aangezien deze voedselbronnen voor de vogels slechts zelden toegankelijk zijn. Het is dus waarschijnlijk dat deze oppervlakken een belangrijke bijdrage tot het totale voedselaanbod van het gebied leveren.

74. De afbakening van de SBZ Sandymount Strand and Tolka Estuary is dus ook in deze context in strijd met de vereisten van artikel 4 van de Vogelrichtlijn.

75. Overigens wijs ik erop dat de integratie van de betrokken zones in de SBZ de verwezenlijking van de projecten niet noodzakelijkerwijs onmogelijk maakt. Zowel de ornithologische betekenis van de oppervlakken als het belang van de projecten kunnen veeleer in het kader van een procedure inzake projectgoedkeuring in de zin van artikel 6, leden 3 en 4, juncto artikel 7 van de habitatrichtlijn naar behoren in aanmerking worden genomen. Indien aan te wijzen oppervlakken niet tot SBZ worden uitgeroepen, zou daarentegen het strengere artikel 4, lid 4, eerste zin, van de Vogelrichtlijn moeten worden toegepast⁴⁶, dat voor projecten met een belemmerend karakter een vrijwel onoverkomelijke drempel vormt.

46 — Arrest Bases Corbières, aangehaald in voetnoot 37.

4. Tussentijdse conclusie

76. Ierland heeft de vogelrichtlijn geschonden door niet overeenkomstig artikel 4, leden 1 en 2, daarvan sinds 6 april 1981 alle gebieden aan te wijzen die voor de in bijlage I genoemde soorten en voor geregeld voorkomende trekvogels naar aantal en oppervlakte het meest geschikt zijn. In het bijzonder heeft het verzuimd, het gebied Cross Lough (Killadoon) als SBZ aan te wijzen en twee zones van het estuarium van de rivier de Tolka in de SBZ Sandymount Strand and Tolka Estuary op te nemen.

B — *De omzetting van artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn*

77. Artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn⁴⁷ verplicht de lidstaten volgens vaste rechtspraak de SBZ's een juridische beschermingsstatus te verlenen die onder meer het voortbestaan en de voortplanting van de in bijlage I bij die richtlijn vermelde vogelsoorten alsmede de voortplanting, de rui en de overwintering van de niet in bijlage I genoemde en geregeld voorkomende trekvogels kan veiligstellen.⁴⁸ De bescherming van SBZ's mag in het bijzonder niet

beperkt blijven tot maatregelen om door de mens veroorzaakte aantastingen en verstoringen te vermijden, maar dient al naargelang van de situatie ook positieve maatregelen voor de instandhouding of de verbetering van de staat van een gebied te omvatten.⁴⁹

78. Partijen zijn het blijkbaar erover eens dat een bepaling van Iers recht, namelijk Regulation 13 van de Statutory Instruments nr. 94/1997, European Communities (Natural Habitats) Regulations, 1997 (hierna: „Regulations 1997”), artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn juist zou omzetten, mocht zij op SBZ's van toepassing zijn.

79. De Commissie betwijfelt echter dat dit laatste het geval is. Regulation 13 is haars inziens alleen van toepassing op gebieden die krachtens de habitatrictlijn bescherming genieten. De Ierse regering stelt daarentegen dat een andere bepaling, namelijk Regulation 34, in de toepassing van Regulation 13 op SBZ's voorziet. Volgens Regulation 34 dient onder meer deze Regulation 13 met de noodzakelijke wijzigingen ook te worden toegepast op gebieden die zijn aangewezen krachtens artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn, mits deze toepassing adequaat is.⁵⁰

47 — Voor de tekst van de bepaling, zie punt 10 van deze conclusie.

48 — Arrest van 18 maart 1999, Commissie/Frankrijk (C-166/97, Jurispr. blz. I-1719, punt 21; „Seine-estuarium”).

49 — Arrest van 20 oktober 2005, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-6/04, Jurispr. blz. I-9017, punt 34; „conformiteit”).

50 — De bepaling luidt als volgt: „The provisions of Regulations 4, 5, 7, 13, 14, 15 and 16 shall, where appropriate, apply with any necessary modifications to areas classified pursuant to paragraph 1 and 2 of Article 4 of the Birds Directive.”

80. Het Hof kan niet beoordelen of en in welke vorm Regulation 13 op grond van Regulation 34 op SBZ's van toepassing is. Het gaat hierbij om een vraagstuk van Iers recht, waarover uiteindelijk de Ierse rechter moet beslissen. Het Hof dient daarentegen te toetsen of de Commissie haar verwijt dat Regulation 34 de toepassing van Regulation 13 op SBZ's niet waarborgt, hard weet te maken. Hiervoor is het voldoende dat de Commissie gegronde twijfels omtrent de juiste uitvoering van een richtlijn wekt. De omzetting dient namelijk de volledige toepassing van de richtlijn op voldoende bepaalde en duidelijke wijze te verzekeren.⁵¹ Met betrekking tot de vogelrichtlijn speelt de nauwkeurigheid van de omzetting een bijzonder belangrijke rol, aangezien de lidstaten met het beheer van het gemeenschappelijk erfgoed voor hun respectieve grondgebied zijn belast.⁵²

81. In casu slaagt de Commissie evenwel niet erin, gegronde twijfel te wekken.

82. De Commissie voert aan dat de Regulations 1997 — volgens de inleiding ervan — uitdrukkelijk alleen zijn vastgesteld ter uitvoering van de habitatrichtlijn, maar niet ter uitvoering van bepalingen van de vogelrichtlijn. Het is echter niet duidelijk in hoeverre dit de Ierse wetgever zou beletten desondanks ook bepalingen van de vogelrichtlijn

om te zetten. In zoverre is het ook irrelevant dat de maatregelen die volgens de Commissie voor SBZ's vereist zijn, ten dele worden geregeld in artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn, die op SBZ's niet van toepassing is. Indien overeenkomstige maatregelen volgens artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn ook op SBZ's moeten worden toegepast, staat het de nationale wetgever vanzelfsprekend vrij één enkele bepaling tot omzetting van de regelingen van twee richtlijnen vast te leggen. Voor zover de Commissie haar twijfels uit de machtigingsgrondslag voor de Regulations 1997 afleidt, is haar argumentatie onvoldoende onderbouwd.

83. Twijfel omtrent een toereikende uitvoering zou hooguit kunnen worden afgeleid uit de bewoordingen van Regulation 34. De daar genoemde bepalingen zijn alleen met de noodzakelijke wijzigingen („with any necessary modifications”) en indien adequaat („where appropriate”) op SBZ's van toepassing. De Commissie suggereert dat dit een voorbehoud inhoudt dat niet verenigbaar is met een onvoorwaardelijke, dwingende uitvoering. Het lijkt mij echter meer voor de hand liggend dat deze formuleringen een adequate toepassing dienen te waarborgen.

84. Indien men deze formuleringen bovendien met de uit te voeren bepalingen, namelijk artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn, vergelijkt, blijkt dat ook deze

51 — Arresten van 9 april 1987, Commissie/Italië (363/85, Jurispr. blz. 1733, punt 7); 30 mei 1991, Commissie/Duitsland (C-361/88, Jurispr. blz. I-2567, punt 15); 7 januari 2004, Commissie/Spanje (C-58/02, Jurispr. blz. I-621, punt 26), en Commissie/Verenigd Koninkrijk (conformiteit) (aangehaald in voetnoot 49, punt 21).

52 — Zie verwijzingen in voetnoot 33.

geen voldoende duidelijke, bindende regeling bevatten, wanneer positieve maatregelen moeten worden getroffen c.q. beheerplannen moeten worden opgesteld. Zij maken alleen maar deel uit van de nauwkeurig vast te leggen noodzakelijke beschermingsmaatregelen.⁵³ Of en in welke omvang positieve maatregelen moeten worden genomen, kan uitsluitend aan de hand van de concrete situatie van het gebied worden vastgesteld. Dat betekent dat de maatregelen adequaat en dus variabel moeten zijn. Dit en niets anders komt in de formuleringen „with any necessary modifications” en „where appropriate” tot uitdrukking.

85. Deze grief van de Commissie moet derhalve worden afgewezen.

C — De uitvoering van artikel 4, lid 4, eerste volzin, van de vogelrichtlijn met betrekking tot niet aangewezen SBZ's

86. De Commissie verwijt Ierland, artikel 4, lid 4, eerste volzin, van de vogelrichtlijn niet te hebben uitgevoerd met betrekking tot gebieden die ten onrechte niet als SBZ's zijn aangewezen. De betrokken bepaling luidt als volgt:

„De lidstaten nemen passende maatregelen om vervuiling en verslechtering van de woongebieden in de in de leden 1 en 2 bedoelde beschermingszones te voorkomen, alsmede om te voorkomen dat de vogels aldaar worden gestoord, voor zover deze vervuiling, verslechtering en storing, gelet op de doelstellingen van dit artikel, van wezenlijke invloed zijn.”

87. Deze verplichting gold niet alleen voor bestaande SBZ's, maar ook voor gebieden die ten onrechte niet als SBZ waren aangewezen.⁵⁴ Volgens artikel 7 van de habitatrichtlijn komen de verplichtingen in de zin van artikel 6, leden 2, 3 en 4, van die richtlijn vanaf de datum van toepassing ervan — dat wil zeggen vanaf juni 1994⁵⁵ — dan wel, indien deze datum later valt, vanaf de datum van de aanwijzing of erkenning overeenkomstig de vogelrichtlijn door een lidstaat van een gebied als SBZ, in de plaats van de plichten die voortvloeien uit artikel 4, lid 4, eerste volzin, van de vogelrichtlijn. Het Hof heeft in het arrest Basses Corbières duidelijk gemaakt dat ten onrechte niet als SBZ aangewezen zones onder de regeling van artikel 4, lid 4, eerste volzin, van de vogelrichtlijn blijven vallen.⁵⁶

54 — Arrest Santoña (aangehaald in voetnoot 13, punt 22).

55 — Ook het arrest Seine-estuarium (aangehaald in voetnoot 48, punt 5) rept alleen van juni 1994. Het is namelijk moeilijk, het einde van de uitvoeringstermijn voor de habitatrichtlijn precies te bepalen. Dit hangt volgens het destijds vigerende artikel 191, lid 2, EEG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 254 EG) af van de datum waarop de richtlijn aan de lidstaten is meegedeeld. Eur-Lex noemt als einddatum 10 juni 1994, terwijl het Hof in de arresten van 26 juni 1997, Commissie/Griekenland (C-329/96, Jurispr. blz. I-3749, punt 2), en 11 december 1997, Commissie/Duitsland (C-83/97, Jurispr. blz. I-7191, punt 2), is uitgegaan van de datum 5 juni 1994.

53 — Zie arrest Santoña (aangehaald in voetnoot 13, punt 30).

56 — Aangehaald in voetnoot 37.

88. Op het eerste gezicht is het verrassend dat wordt aangedrongen op uitvoering van een regeling die slechts indirect, aan de hand van de aan de doelstellingen van de richtlijn georiënteerde rechtspraak van het Hof, uit de bewoordingen van de uit te voeren bepaling kan worden afgeleid. Desondanks bestaat volgens deze rechtspraak een beschermingsplicht voor ten onrechte niet als SBZ aangewezen zones. De regeling moet derhalve reeds in het belang van de rechtsduidelijkheid, die juist op het vlak van de vogelrichtlijn van groot belang is⁵⁷, ten uitvoer worden gelegd.

89. Omzetting is bovendien noodzakelijk om de beschermingsverplichting ook aan particulieren te kunnen tegenwerpen. Zonder te zijn uitgevoerd, kan een richtlijn namelijk zelf geen verplichtingen voor individuele personen in het leven roepen.⁵⁸ Volgens de Commissie heeft de Ierse Supreme Court zelfs in ten minste één geval vastgesteld dat nog niet eens de regionale publiekrechtelijke lichamen aan de vogelrichtlijn gebonden zijn.⁵⁹

90. De Ierse regering gaat in verband met dit verwijt alleen in op een aantal illustratieve

opmerkingen van de Commissie, maar spreekt ze in wezen niet tegen. De bij wijze van illustratie aangevoerde opmerkingen zijn onvoldoende onderbouwd om als zelfstandig te beoordelen grieven te kunnen worden beschouwd. Het gaat hierbij dus alleen maar om argumenten waarop niet nader behoefte te worden ingegaan, omdat Ierland de betrokken beschermingsverplichting niet in bindende regelingen heeft gegoten.

91. Ierland heeft derhalve verzuimd te waarborgen dat de bepalingen van artikel 4, lid 4, eerste volzin, van de vogelrichtlijn sinds 6 april 1981 worden toegepast op zones die krachtens deze richtlijn als bijzondere beschermingszones moeten worden aangewezen, maar niet als zodanig zijn aangewezen.

D — Artikel 4, lid 4, tweede volzin, van de vogelrichtlijn

92. De Commissie verwijt Ierland tevens, artikel 4, lid 4, tweede volzin, van de vogelrichtlijn noch in nationaal recht te hebben omgezet, noch in de praktijk te hebben toegepast. Deze regeling bepaalt:

„Ook buiten deze beschermingszones zetten de lidstaten zich in om vervuiling en verslechtering van de woongebieden te voorkomen.”

57 — Zie punt 80 van deze conclusie.

58 — Arresten van 26 februari 1986, Marshall/Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority (152/84, Jurispr. blz. 723, punt 48); 14 juli 1994, Faccini Dori/Recreb (C-91/92, Jurispr. blz. I-3325, punt 20); 7 januari 2004, Wells (C-201/02, Jurispr. blz. I-723, punt 56), en 5 oktober 2004, Pfeiffer e.a. (C-397/01-C-403/01, Jurispr. blz. I-8835, punt 108). In hoeverre het arrest van 22 november 2005, Mangold (C-144/04, Jurispr. blz. I-9981), met deze vaste rechtspraak overeenstemt, hoeft niet te worden onderzocht om de noodzaak van een uitvoering te motiveren.

59 — De Commissie verwijst naar het arrest van 24 maart 1998, Raymond McBride v. Galway Corporation.

93. In dit verband wijs ik erop dat artikel 4, lid 1, van de vogelrichtlijn de aanwijzing van SBZ's voor de in bijlage I genoemde vogels verplicht stelt, maar tegelijkertijd voorschrijft dat verdere bijzondere beschermingsmaatregelen voor deze vogels worden genomen. Artikel 4, lid 1, vierde alinea, verlangt namelijk dat de lidstaten *met name* SBZ's aanwijzen, terwijl krachtens de eerste alinea ook los van de aanwijzing bijzondere beschermingsmaatregelen moeten worden genomen.

94. De volgens artikel 4, lid 4, tweede volzin, van de vogelrichtlijn vereiste inspanningen moeten derhalve dergelijke van de gebieds-aanwijzing losstaande bijzondere beschermingsmaatregelen voor de in bijlage I vermelde soorten omvatten. Voor geregeld voorkomende trekvogels dienen volgens artikel 4, lid 2, overeenkomstige maatregelen te worden getroffen.

95. Artikel 4, lid 4, tweede volzin, van de vogelrichtlijn beperkt zich niet tot de habitats van de in bijlage I genoemde soorten en trekvogels, maar rept, zonder zich tot soorten te beperken, van de bescherming van de habitats. Gezien de plaats van deze bepaling in de opzet van artikel 4 moet echter ervan worden uitgegaan dat zij alleen

betrekking heeft op de door dit artikel bestreken soorten, dat wil zeggen de in bijlage I vermelde soorten en de geregeld voorkomende trekvogels. De verplichting van de lidstaten tot bescherming van andere vogelsoorten is daarentegen verankerd in artikel 3 van de vogelrichtlijn.⁶⁰

1. De omzetting in nationaal recht

96. Artikel 4, lid 4, tweede volzin, van de vogelrichtlijn bevat weliswaar geen verplichting om bepaalde resultaten te bereiken, maar de lidstaten moeten de bescherming van habitats buiten de SBZ's wel als serieus doel beschouwen. Het begrip „inzetten” impliceert namelijk dat men alle in redelijkheid te verwachten maatregelen neemt om het resultaat waarvoor men zich inzet, te bereiken.

97. Dit doel dient niet alleen algemeen, maar ook waar het gaat om individuele maatregelen te worden nagestreefd.⁶¹ Om te waarborgen dat de nationale instanties op alle niveaus bij hun activiteiten, en in het bijzonder in het kader van vergunnings-

60 — Arrest van 13 juni 2002, Commissie/Ierland (C-117/00, Jurispr. blz. I-5335, punt 15) (zaak Owenduff-Nephin Beg Complex); zie ook arrest Commissie/Nederland (aangehaald in voetnoot 3, punt 57).

61 — Derhalve onderzocht het Hof in het arrest Seine-estuarium (aangehaald in voetnoot 48, punten 48 e.v.) of een concreet project in strijd is met artikel 4, lid 4, tweede volzin, van richtlijn 79/409.

procedures, van deze doelstelling op de hoogte zijn, moet zij voldoende duidelijk in nationaal recht worden verankerd.

bijdraagt. Deze bepaling maakt volgens artikel 4 en bijlage III van die verordening echter feitelijk deel uit van de door ontvangers van rechtstreekse steun na te leven fundamentele verplichtingen betreffende de werkwijze van landbouwbedrijven.

98. De Ierse regering noemt geen bepaling die aan deze vereisten voldoet.

99. Het is niet duidelijk hoe de door de Ierse regering algemeen aangevoerde regelingen inzake de geïntegreerde preventie van milieuverontreiniging artikel 4, lid 4, tweede volzin, van de vogelrichtlijn zouden omzetten. Zij stoelen ten slotte op een andere richtlijn, met andere doelstellingen.⁶² Bovendien gelden deze regelingen, zoals de Commissie terecht benadrukt, slechts voor een beperkte categorie van projecten. Tal van potentiële verontreinigingen en verstoringen van de habitats van vogels worden hierdoor niet bestreken.

101. Aangezien deze vereisten pas gelden sinds 1 januari 2005, toen de relevante termijn voor de beoordeling van de verwijten van de Commissie reeds lang verstreken was, kunnen zij deze verwijten niet ontkrachten. De Commissie benadrukt bovendien terecht dat de bepalingen van richtlijnen overeenkomstig artikel 4, lid 2, van de voormelde verordening alleen zoals geïmplementeerd door de lidstaten gelden. Eventuele onjuistheden in de uitvoering worden door deze verwijzing dus niet afgezwakt, maar juist volledig overgenomen.

100. De Ierse regering stelt voorts dat de zogenoemde „cross compliance” in de zin van verordening nr. 1782/2003⁶³ op landbouwgebied tot de eerbiediging van artikel 4, lid 4, tweede volzin, van de vogelrichtlijn

102. Voor zover de Ierse regering verwijst naar nationaal gedefinieerde minimumeisen inzake goede landbouw- en milieuconditie overeenkomstig artikel 5 van verordening nr. 1782/2003, moet ook hier worden vastgesteld dat deze eisen op het relevante tijdstip nog niet waren vastgelegd en blijkbaar zelfs nog steeds niet bestaan. Derhalve snijdt ook dit argument met betrekking tot de onderhavige procedure geen hout.

62 — Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PB L 257, blz. 26).

63 — Verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad van 29 september 2003 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en houdende wijziging van de verordeningen (EEG) nr. 2019/93, (EG) nr. 1452/2001, (EG) nr. 1453/2001, (EG) nr. 1454/2001, (EG) nr. 1868/94, (EG) nr. 1251/1999, (EG) nr. 1254/1999, (EG) nr. 1673/2000, (EEG) nr. 2358/71 en (EG) nr. 2529/2001 (PB L 270, blz. 1).

103. In hoeverre het Rural Environment Protection Scheme, een Iers programma ter bevordering van milieuvriendelijke landbouw, alsook het Farm Waste Management Scheme, een programma betreffende het beheer van landbouwafval, ertoe dienen uitvoering te geven aan artikel 4, lid 4, tweede volzin, van de vogelrichtlijn, is evenmin duidelijk. Beide programma's hebben wellicht positieve gevolgen voor het behoud van habitats voor vogels, maar dit betekent nog niet dat de richtlijn hierdoor in nationaal recht wordt omgezet.

104. De Ierse regering verwijst ten slotte algemeen naar de door haar voorgelegde wet natuurbehoud van 1976 (Wildlife Act 1976), maar heeft alleen tijdens de precontentieuze procedure een bepaling ervan, Section 11, lid 1, concreet genoemd. Volgens deze bepaling is het de taak van de minister, het behoud van de natuur (wildlife) te waarborgen. Deze bepaling is echter niet concreet genoeg om de eerbiediging van artikel 4, lid 4, tweede volzin, van de vogelrichtlijn te waarborgen.

105. Ierland heeft derhalve verzuimd de vereisten van artikel 4, lid 4, tweede volzin, van de vogelrichtlijn volledig en naar behoren in nationaal recht om te zetten.

2. De toepassing in de praktijk

106. De Commissie beperkt deze grief niet tot de omzetting in nationaal recht van artikel 4, lid 4, tweede volzin, van de vogelrichtlijn, maar verwijt Ierland tevens deze bepaling in de praktijk niet naar behoren toe te passen. Zij gaat in dit verband vooral uit van een studie van de Ierse vogelbeschermingsorganisatie Birdwatch Ireland en de Britse Royal Society for the Protection of Birds.⁶⁴ Volgens deze studie doen zich door gewijzigde landbouwpraktijken zorgwekkende ontwikkelingen voor met betrekking tot verschillende wijdverspreide soorten. De Commissie noemt de trekvogels koekoek (*Cuculus canorus*), boerenzwaluw (*Hirundo rustica*), oeverzwaluw (*Riparia riparia*) en veldleeuwerik (*Alauda arvensis*), waarvan de noordelijke populaties mogelijk ten dele in Ierland overwinteren. Daarnaast verwijst zij naar een verslag van de Ierse Environmental Protection Agency van 2004, waarin een aantal factoren voor de achteruitgang van de habitats wordt vermeld.

107. Ierland spreekt de inhoud van deze documenten niet tegen. Ik wijs echter erop dat de bestanden van de oeverzwaluw volgens BirdLife International in Ierland toeneemen.⁶⁵

⁶⁴ — *Birds of Conservation Concern in Ireland*, 1999.

⁶⁵ — Zie de „species factsheet”, die blijkbaar op hetzelfde onderzoek gebaseerd is als de gegevens van de Commissie, <http://www.birdlife.org/datazone/species/BirdsInEuropeII/BiE2004Sp7105.pdf>.

108. De Commissie concludeert uit de achteruitgang van de bestanden en de habitats dat Ierland niet voldoende inspanningen heeft ondernomen om vervuiling en verslechtering van woongebieden te voorkomen. Dit is een zeer vergaand verwijt. Indien uit de argumentatie van de Commissie blijkt dat Ierland het gemeenschapsrecht heeft geschonden, dan zou ditzelfde verwijt ook voor tal van andere lidstaten gelden, aangezien daar soortgelijke ontwikkelingen kunnen worden vastgesteld.⁶⁶

109. Uit de in artikel 4, lid 4, tweede volzin, van de vogelrichtlijn neergelegde verplichting van de lidstaten om zich voor preventie in te zetten volgt niet dat de te voorkomen schade ook daadwerkelijk moet worden verhinderd. Het gaat niet om een resultaatverplichting, maar om een inspanningsverplichting.

110. Met betrekking tot de argumentatie van de Commissie betekent dit dat het verlies en de verslechtering van habitats niet definitief bewijzen dat Ierland zijn verplichting om preventieve inspanningen te ondernemen, niet is nagekomen. Deze feiten wijzen echter erop dat Ierland zich niet of onvoldoende

heeft ingezet. Gezien deze aanwijzingen staat het aan Ierland aan te tonen dat het toch voldoende inspanningen heeft gedaan om deze schade te voorkomen.⁶⁷

111. Voor het bewijs dat voldoende stappen zijn ondernomen volstaat niet dat om het even welke maatregelen zijn vastgesteld. Serieuze inspanningen, het treffen van alle redelijkerwijs mogelijke maatregelen om het nagestreefde resultaat te bereiken, vergen doelgericht optreden. Het kader voor de beoordeling van de redelijkheid biedt artikel 2 van de vogelrichtlijn. Dit artikel bepaalt dat de lidstaten alle nodige maatregelen nemen om de populatie van alle Europese vogelsoorten op een niveau te houden of te brengen dat met name beantwoordt aan de ecologische, wetenschappelijke en culturele vereisten, waarbij tevens rekening wordt gehouden met economische en recreatieve aspecten.

112. De maatregelen die in het kader van de inspanningen zoals bedoeld in artikel 4, lid 4, tweede volzin, van de vogelrichtlijn worden genomen, moeten dus — op ornithologische basis — van dien aard zijn dat zij — samen met de andere volgens de richtlijn geboden maatregelen — het volgens artikel 2 vereiste niveau van de populaties van de betrokken soorten verwezenlijken of in stand houden. Bij de afweging in de zin van artikel 2 moet

66 — Zie de gegevens over de achteruitgang van de vogelpopulaties in landbouwhabitats in BirdLife International (2005), *A Biodiversity Indicator for Europe: Wild Bird Indicator Update 2005*, http://www.birdlife.org/action/science/indicators/pdfs/2005_pecbm_indicator_update.pdf, evenals de overeenkomstige factsheets van BirdLife betreffende de door de Commissie genoemde soorten: http://www.birdlife.org/action/science/species/birds_in_europs/species_search.html.

67 — Zie arrest Seine-estuarium (aangehaald in voetnoot 48, punten 48 e.v.), waarin het Hof aanwijzingen van de Commissie betreffende een inbreuk op basis van de tegenargumenten van Frankrijk afwees.

in aanmerking worden genomen in welke omvang en toestand de soorten op habitats zijn aangewezen en in welke verhouding de instandhouding ervan tot de andere in artikel 2 genoemde vereisten staat.

ook de instandhouding van vogelpopulaties bevorderen. Dit volstaat echter niet om hard te maken dat Ierland zich daadwerkelijk voldoende heeft ingezet in de zin van artikel 4, lid 4, tweede volzin, van de vogelrichtlijn.

113. In casu verwijst Ierland met betrekking tot zijn dusver ondernomen inspanningen voor de instandhouding van habitats vooral naar de administratieve praktijken op het gebied van de geïntegreerde preventie van milieuverontreiniging en programma's ter bevordering van de milieubescherming in de landbouw en het beheer van landbouwafval.

116. Ierland heeft derhalve verzuimd, de bepalingen van artikel 4, lid 4, tweede volzin, van de vogelrichtlijn volledig en naar behoren toe te passen.

114. De Commissie erkent dat in elk geval het programma ter bevordering van de milieubescherming in de landbouw ten goede komt aan vogels. De andere maatregelen zijn weliswaar evenmin uitdrukkelijk aan ornithologische criteria georiënteerd, maar ook zij hebben waarschijnlijk indirect positieve gevolgen voor de vogelpopulaties.

E — De uitvoering van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn

117. Luidens artikel 7 van de habitatrichtlijn komt artikel 6, leden 2, 3 en 4, ervan vanaf het tijdstip van aanwijzing van een SBZ in de plaats van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 4, lid 4, eerste volzin, van de vogelrichtlijn. Artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn bepaalt:

115. Ierland heeft echter niet weten aan te tonen dat deze inspanningen ertoe dienen, een om ornithologische redenen nagestreefd doel in de zin van artikel 2 van de vogelrichtlijn te verwezenlijken. De Ierse argumentatie heeft eerder veel weg van een willekeurig samengestelde lijst van milieumaatregelen die op de één of andere manier

„De lidstaten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de specialebeschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren,

gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.”

118. In de ogen van de Commissie heeft Ierland artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn in twee opzichten niet juist uitgevoerd. Enerzijds is deze bepaling algemeen ontoereikend ten uitvoer gelegd, anderzijds worden SBZ's niet beschermd tegen verstoring door derden, in het bijzonder in verband met recreatief gebruik. Als voorbeeld voor de praktische gebreken van de Ierse regelingen noemt de Commissie een geval van niet toegestane schelpenvisserij in de SBZ Banow Bay.

1. De algemene uitvoering

119. De Commissie is van mening dat artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn in wezen door Regulation 14 van de Regulations 1997 wordt uitgevoerd.

120. Volgens Regulation 14 mogen bepaalde activiteiten alleen met toestemming van de minister of op basis van een beheersplan worden uitgevoerd. Welke activiteiten dit betreft, volgt uit een mededeling die overeenkomstig Regulation 4, lid 2, naar aanlei-

ding van de selectie van het gebied in kwestie wordt vastgesteld. De minister verleent volgens de Regulations 15 en 16 alleen vergunningen onder de voorwaarden van artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn. Deze uitvoering van artikel 6, leden 3 en 4, wordt aangevuld door de Regulations 27 tot en met 32, die voor bepaalde projecten uitdrukkelijk voorzien in een toestemmingsprocedure.

121. Tegen deze achtergrond gaat de Commissie blijkbaar ervan uit dat artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn in Ierland primair door de in artikel 6, leden 3 en 4, van die richtlijn voorziene beschermingsmaatregelen wordt uitgevoerd.

122. Aangezien oudere SBZ's niet op basis van de Regulations 1997 zijn aangewezen, ontbreken voor deze gebieden mededelingen over de activiteiten die alleen in overeenstemming met artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn mogen worden uitgevoerd. De Commissie verwijt Ierland dat het Ierse recht voor die activiteiten niet voorziet in instrumenten om de volledige doeltreffendheid van artikel 6, lid 2, te waarborgen.

123. Ierland brengt hiertegen in dat artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn ook door Regulation 13, lid 3, is omgezet. De bewoordingen van deze bepaling zijn vrijwel iden-

tiel met artikel 6, lid 2, met dien verstande dat niet de lidstaten, maar de minister belast is met het treffen van passende maatregelen.

124. De Commissie betwijfelt terecht dat Regulation 13, lid 3, als grondslag voor concrete beschermingsmaatregelen kan worden beschouwd. Naast deze bepaling bestaat namelijk een aantal concrete bevoegdheidsnormen, waarvan de toepassing afhankelijk is van een reeks zeer duidelijk omschreven voorwaarden. Derhalve ligt het meer voor de hand Regulation 13, lid 3, als loutere taakomschrijving te beschouwen, terwijl de instrumenten ter uitvoering van die taken in andere regelingen zijn verankerd.

125. De enige instrumenten ter uitvoering van deze taak die beschikbaar zijn wanneer de regelingen van artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn niet van toepassing zijn, zijn kennelijk de Regulations 17 en 18. Ook bij ontbreken van een mededeling bieden deze bepalingen de minister de mogelijkheid om bij alle activiteiten uit eigen initiatief de milieueffecten te laten onderzoeken. Indien de minister in het licht van de uitkomst van de milieubeoordeling van mening is dat het gebied als zodanig wordt aangetast, moet hij bij de rechter beroep instellen tot stopzetting van de activiteiten.

126. Uit artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn blijkt dat de gebiedsbescherming ertoe strekt activiteiten slechts toe te

staan wanneer vaststaat dat zij geen significante gevolgen voor het gebied hebben. De bescherming uit hoofde van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn mag niet bij deze norm achterblijven, aangezien anders het risico van aantasting van SBZ's zou bestaan.⁶⁸

127. Aan deze vereisten voldoen de Regulations 17 en 18 niet. Interventie uit hoofde van deze bepalingen is per definitie pas mogelijk wanneer met de betrokken activiteit reeds een begin is gemaakt en eventuele aantastingen dus al een feit zijn. Bovendien dient volgens beide regelingen eerst een milieueffectbeoordeling te worden uitgevoerd voordat een rechterlijk verbod kan worden aangevraagd. De reactieve bescherming van SBZ's kan door deze procedurele stappen aanzienlijk worden vertraagd.

128. De beperkingen van het Ierse recht worden evenmin gerechtvaardigd door de bescherming van het individu, aangezien dit in het kader van de gebiedsbescherming preventief aan de uitvoering van potentieel schadelijke activiteiten moet worden gehinderd en dus principieel alleen mag handelen wanneer vaststaat dat het gebied niet wordt aangetast.

129. Voor zover Ierland naar de regelingen van de Foreshore Act verwijst, kunnen deze

68 — Met betrekking tot de verhouding tussen de leden 2 en 3 van artikel 6 van de habitatrichtlijn, zie arrest van 7 september 2004, Waddenvereniging en Vogelsbeschermingvereniging (C-127/02, Jurispr. blz. I-7405, punten 31 e.v., met name punt 36).

los van hun inhoud geen volledige omzetting van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn waarborgen, aangezien zij alleen op de kustgebieden van toepassing zijn. Zelfs al strekken deze bepalingen in dit kader tot bescherming van de flora en fauna, Ierland heeft niet toegelicht in hoeverre zij de doeltreffendheid van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn waarborgen.

beschermingsregelingen alleen ten opzichte van de landeigenaren preventieve werking hebben. Met betrekking tot interventies door derden, in het bijzonder in verband met recreatief gebruik, kunnen uitsluitend reactieve maatregelen worden genomen, die met name in Regulation 17 zijn neergelegd.

130. Dit betekent dat bij gebreke van een mededeling inzake activiteiten waarvoor een vergunning vereist is, geen juridisch instrument bestaat dat de volledige doeltreffendheid van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn zou kunnen waarborgen.

133. De Ierse regering brengt hiertegen in dat het verbod om activiteiten ook zonder de vereiste vergunning uit te voeren, niet alleen de landeigenaren betreft, maar ten opzichte van iedereen geldt. Dit volgt uit Regulation 14, lid 3. De Commissie betwijfelt echter dat ten opzichte van derden een beroep kan worden gedaan op mededelingen waarover zij niet geïnformeerd zijn. Zij verwijst in dit verband met name naar het beginsel *nullum crimen, nulla poena sine lege*.

131. Ierland heeft derhalve verzuimd passende maatregelen te treffen om ten aanzien van de vóór de vaststelling van de Statutory Instruments nr. 94/1997, European Communities (Natural Habitats) Regulations, 1997 overeenkomstig de vogelrichtlijn aangewezen bijzondere beschermingszones te voldoen aan de bepalingen van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn.

134. De argumentatie van de Ierse regering snijdt geen hout. Zelfs wanneer de strafrechtelijke norm in Regulation 14, lid 3, aan het legaliteitsbeginsel zou voldoen, is het de vraag of derden zich niet kunnen verweren met het argument dat zij niet van de mededeling op de hoogte waren. Regulation 14, lid 3, bepaalt namelijk dat sprake is van een strafbaar feit wanneer de betrokkene geen rechtvaardigheidsgrond („reasonable excuse”) kan aanvoeren. Het niet op de hoogte zijn van mededelingen die niet gepubliceerd worden, zou een dergelijke rechtvaardigheidsgrond kunnen zijn. Artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn is derhalve in elk geval niet duidelijk genoeg omgezet.

2. Aantasting door derden

132. De Commissie bekritiseert voorts dat de op mededelingen berustende Ierse

135. Om de voornoemde redenen vormt ook de mogelijkheid van reactieve maatregelen volgens de Regulations 17 of 18 geen toereikende omzetting van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn, aangezien deze maatregelen pas achteraf en mogelijkserwijs met aanzienlijke vertraging effect sorteren.

136. De Ierse regering verwijst tevens naar de wet natuurbehoud, maar de hierin voorziene verboden strekken slechts tot omzetting van de bepalingen inzake de biodiversiteit van de artikelen 12 en 13 van de habitatrichtlijn en artikel 5 van de vogelrichtlijn. Artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn verlangt daarentegen een veel bredere bescherming van habitats, los van de vraag of de beschermde soorten daar juist aanwezig zijn. Bovendien bestrijkt artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn niet alleen beschermde soorten.

137. De Ierse regering verwijst ten slotte naar de regelingen inzake „trespassing”, uit hoofde waarvan verschillende gedragingen in verband met het betreden van aan derden toebehorend land strafbaar zijn. Geen van deze gedragingen heeft uitdrukkelijk betrekking op de verslechtering van de natuurlijke habitats van de soorten of verstoringen van soorten. Nu kan niet worden uitgesloten dat een en ander volgens Iers recht als onder „trespassing” vallend strafbaar feit kan worden beschouwd, maar juist de habitatrichtlijn

moet zo duidelijk en nauwkeurig worden omgezet, dat individuele personen en overheidsinstanties hun verplichtingen zonder enige twijfel kunnen kennen.⁶⁹ Aan deze vereisten voldoen de regelingen inzake „trespassing” niet.

138. Ierland heeft derhalve verzuimd, alle passende maatregelen te treffen om aan artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn uitvoering te geven met betrekking tot aantastingen van alle onder deze bepaling vallende SBZ's door personen die geen eigenaar van de betrokken zones zijn.

3. De voorvallen in de SBZ Bannow Bay

139. Met betrekking tot de SBZ Bannow Bay verklaart de Commissie dat zij zich met een klacht wegens mechanische schelpenvisserij in de winter 1997/98 tot de Ierse regering heeft gewend. Deze deelde in eerste instantie mee dat de betrokken activiteiten pas na een uitvoerige openbare hoorzitting konden worden stopgezet. In latere mededelingen stelde de Ierse regering zich echter op het standpunt dat de bevoegde instanties onverwijld waren opgetreden en de schelpenvisserij binnen 24 uur hadden beëindigd.

⁶⁹ — Conformancearrest (aangehaald in voetnoot 49, punten 25 e.v.).

140. Welk verwijt de Commissie in dit verband uit, komt niet uit de verf. Ik ga derhalve ervan uit dat zij dit geval alleen ter illustratie aanvoert, zoals het geen voorwerp van het beroep is.

Bijzondere kritiek uit zij met betrekking tot onderhoudswerkzaamheden aan afwateringsloten in de SBZ Glen Lake.

141. Mocht de Commissie Ierland willen verwijten, artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn in de praktijk onjuist te hebben uitgevoerd, dan zou zij ten minste bewijzen c.q. getuigen voor haar kijk op de gebeurtenissen moeten presenteren. De oorspronkelijke mededeling van de Ierse regering, die met betrekking tot de duur van de schelpenvisserij op zijn minst onduidelijk was, is gezien de verduidelijking die later volgde als bewijs in elk geval niet voldoende. Een dienovereenkomstige grief zou derhalve bij gebrek aan bewijs moeten worden afgewezen.

143. De in casu relevante passages van artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn luiden als volgt:

„3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

F — De omzetting in nationaal recht en de toepassing van artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn

142. Ten aanzien van artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn betoogt de Commissie dat de regelingen ter uitvoering van dit artikel onvoldoende aandacht besteden aan plannen en dat de administratieve praktijken bij de goedkeuring van aquacultuurprojecten niet aan de genoemde bepalingen voldoen.

4. Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de lidstaat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van

Natura 2000 bewaard blijft. De lidstaat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.

[...]"

1. Inaanmerkingneming van plannen

144. De Commissie stelt dat plannen door het Ierse recht niet worden bestreken. De Ierse regering brengt hiertegen in dat ieder afzonderlijk project los van plannen aan de procedure van artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn is onderworpen en dat het derhalve niet noodzakelijk is ook plannen aan deze bepalingen te onderwerpen.

145. De Commissie voert in het verzoekschrift — volgens eigen zeggen voor het eerst — onder verwijzing naar bebossingsprojecten aan dat niet alle projecten aan de in artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn voorziene procedure zijn onderworpen. Dit verwijt zou als zelfstandig middel het voorwerp van de procedure op ontoelaatbare wijze uitbreiden. Indien het als tegenargument wordt aangevoerd, behoeft het daarentegen niet te worden getoetst, aangezien de noodzaak om bij de uitvoering van artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn ook aandacht te besteden aan plannen, reeds uit de hieronder toegelichte overwegingen volgt.

146. Het Hof heeft namelijk reeds met betrekking tot het Verenigd Koninkrijk vastgesteld dat de procedure van artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn ook dan van toepassing is op plannen wanneer daarop volgende afzonderlijke projecten eveneens aan die procedure zullen worden onderworpen. Voorwaarde is dat de waarschijnlijkheid of het risico bestaat dat de plannen significante gevolgen hebben voor het betrokken gebied. In het bijzonder gelet op het voorzorgsbeginsel bestaat dit risico wanneer op grond van objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten dat een plan significante gevolgen heeft voor het gebied. Dit is het geval wanneer uit de plannen blijkt dat zij door daarop volgende afzonderlijke projecten zullen worden verwezenlijkt.⁷⁰

147. Het lijkt voor de hand liggend dat dergelijke plannen ook in Ierland bestaan, aangezien planning anders geen zin zou hebben. Zo bepaalt Section 15 van de wet van 2000 inzake planning en ontwikkeling (Planning and Development Act 2000) bijvoorbeeld dat de met de planning belaste instanties de nodige stappen moeten ondernemen om de ontwikkelingsdoelstellingen van het ontwikkelingsplan te bereiken.⁷¹

148. In tegenstelling tot de opvatting van Ierland kunnen ook milieueffectbeoordelingen en strategische milieubeoordelingen

70 — Arrest conformiteit (aangehaald in voetnoot 49, punten 54 e.v.).

71 — „It shall be the duty of a planning authority to take such steps within its power as may be necessary for securing the objectives of the development plan.” Ontwikkelingsdoelstellingen maken volgens Section 10 deel uit van het ontwikkelingsplan.

geen vervanging bieden voor de inaanmerkingneming van plannen in de bepalingen ter uitvoering van artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn. Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten⁷², en richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's⁷³, bevatten regelingen inzake de besluitvormingsprocedures, zonder de lidstaten wat de besluiten zelf betreft verplichtingen op te leggen. Volgens artikel 6, lid 3, tweede volzin, van de habitatrichtlijn kan echter slechts toestemming voor plannen of projecten worden verleend wanneer deze geen gevolgen hebben voor het gebied op zich. Uitzonderingen zijn uitsluitend toegestaan in de in artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn aangegeven gevallen, dat wil zeggen om dwingende redenen van groot openbaar belang, bij gebreke van alternatieve oplossingen en bij uitvoering van de nodige compenserende maatregelen. Beoordelingen in de zin van richtlijn 85/337 of richtlijn 2001/42 kunnen derhalve geen vervanging bieden voor de procedure van artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn.⁷⁴

149. Derhalve is het noodzakelijk dat ook plannen in de bepalingen ter uitvoering van artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn in aanmerking worden genomen.

72 — PB L 175, blz. 40.

73 — PB L 197, blz. 30.

74 — Zie arrest van 15 juli 2004, Commissie/Finland (C-407/03, niet gepubliceerd, uitsluitend in het Fins en het Frans bekendgemaakt). Finland had erkend dat een milieueffectbeoordeling de toepassing van artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn niet kan vervangen. Zie ook mijn conclusie van 27 oktober 2005 in de zaak Lauteracher Ried (aangehaald in voetnoot 31, punten 70 e.v.) betreffende de toetsing van alternatieven.

150. Tegen deze achtergrond stel ik vast dat Ierland heeft verzuimd alle passende maatregelen te treffen om met het oog op plannen te voldoen aan de bepalingen van artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn.

2. De administratieve praktijk bij de goedkeuring van aquacultuurprojecten

151. De Commissie heeft tijdens de precontentieuze procedure twijfels geuit omtrent de juiste omzetting van de bepalingen inzake aquacultuurprojecten. Dit verwijt heeft zij inmiddels evenwel ingetrokken. Regulation 31 van de Regulations 1997 bepaalt namelijk dat ook bij vergunningen die uit hoofde van de voor aquacultuurprojecten relevante wet op de visserij (Fisheries Act) worden afgegeven, de bepalingen ter uitvoering van artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn van toepassing zijn.

152. De Commissie verwijt Ierland thans nog dat vergunningen voor aquacultuurprojecten — waarbij het binnen de SBZ's tot dusver uitsluitend om schelpdierkwekerijen gaat — worden verleend via een procedure die de praktische toepassing van artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn niet waarborgt.

153. Volgens vaste rechtspraak kan een inbreuk op het Verdrag resulteren uit het

bestaan van een administratieve praktijk die in strijd is met het gemeenschapsrecht, ook al is de toepasbare nationale regeling op zich met dit recht verenigbaar.⁷⁵ De Commissie dient de niet-nakoming aan te tonen door een voldoende omstandig en gedocumenteerd bewijs van de aan de nationale administratieve instanties verweten praktijk die aan de betrokken lidstaat kan worden toegerekend.⁷⁶ Het moet hierbij echter wel een in zekere mate constante en algemene administratieve praktijk betreffen.⁷⁷

154. Volgens de Ierse regering valt de afgifte van vergunningen voor aquacultuurprojecten onder de bevoegdheid van het Department of Communications, Marine and Natural Resources (ministerie van Communicatie, Maritieme en Natuurlijke Hulpbronnen). Dit is zich bewust van zijn verantwoordelijkheid voor de instandhouding van de natuur, en het wordt door Section 61, sub e, van de wet tot wijziging van de wet op de visserij van 1997 (Fisheries Amendment Act 1997) ertoe aangespoord bij de goedkeuring van aquacultuurprojecten de waarschijnlijke gevolgen voor de in het wild levende visbestanden, de natuurlijke habitats en de flora en fauna in aanmerking te nemen. Bovendien zijn grondige consultaties, in het bijzonder van voor de natuurbescherming bevoegde instanties, voorgeschreven. Deze consultaties maken het mogelijk de voordelen van de respectieve aanvraag in te schatten en volledig rekening te houden met negatieve gevolgen voor het milieu. Iedereen heeft de mogelijkheid om tegen de

goedkeuring van een aquacultuurproject in beroep te gaan bij een speciale rechtbank, die eveneens Section 61 van de wet tot wijziging van de wet op de visserij van 1997 toepast.

155. De Commissie baseert haar verwijten in wezen op een studie van een Ierse niet-gouvernementele organisatie.⁷⁸ De Ierse regering spreekt de uitkomsten van deze studie niet tegen. Deze had betrekking op 271 vergunningen voor aquacultuurprojecten en 46 aanhangige aanvragen en bestreek de periode juni 1998 tot en met december 1999. 72 vergunningen en 9 aanhangige aanvragen betroffen projecten binnen of in de nabijheid van SBZ's. Het ging uitsluitend om schelpdierkwekerijen voor met name oesters en venusschelpen. De studie bestrijkt dus de gehele Ierse administratieve praktijk op dit gebied binnen een tijdsbestek van anderhalf jaar, hetgeen het mogelijk maakt, conclusies betreffende de algemene praktijk te trekken.

156. De Commissie leidt uit de studie af dat schelpdierkwekerijen niet aan de volgens artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn vereiste beoordelingen worden onderworpen. Dit betreft vooral de voorafgaande toetsing van de vraag of voor een project een (grondige) beoordeling van de compatibiliteit met de voor de betrokken SBZ vastgelegde instandhoudingsdoelstellingen noodzakelijk is. Een dergelijke beoordeling dient te worden uitgevoerd indien de inrichting van de schelp-

75 — Arrest van 27 april 2006, Commissie/Duitsland (C-441/02, Jurispr. blz. I-3449, punten 47 e.v., en aldaar aangehaalde rechtspraak).

76 — Arrest Commissie/Duitsland (aangehaald in voetnoot 75, punt 49).

77 — Arrest Commissie/Duitsland (aangehaald in voetnoot 75, punt 50, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

78 — Birdwatch Ireland, *Review of the Aquaculture Licensing System in Ireland*, 2000, bijlage A-39 bij het verzoekschrift. De Ierse Heritage Council, een consultatief publiekrechtelijk lichaam, heeft deze studie ondersteund.

dierkwekerij een project is dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied.

157. Schelpdierkwekerijen zijn naar Iers recht ontegenzeggelijk maatregelen waarvoor een vergunning vereist is, dat wil zeggen projecten in de zin van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn. Zij houden over het algemeen niet en vermoedelijk zelfs nooit direct verband met het beheer van het gebied en zijn daartoe niet noodzakelijk.

158. Derhalve is volgens artikel 6, lid 3, eerste volzin, van de habitatrichtlijn een beoordeling vereist van de vraag of de schelpdierkwekerij verenigbaar is met de instandhoudingsdoelstellingen voor het betrokken gebied, indien niet aan de hand van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat zij afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten geen significante gevolgen zou kunnen hebben voor zo'n gebied.⁷⁹

159. Principieel kan niet voor ieder aquacultuurproject worden uitgesloten dat het

significante gevolgen voor een gebied heeft. De door de Commissie voorgelegde studie noemt in het bijzonder het verlies of de verandering van de foerageerhabitats, vooral in verband met de schelpdieroogst, en ook verstoringen van de vogels door de lopende werkzaamheden van de schelpdierkwekerijen.

160. Ook de Ierse regering beweert in de onderhavige procedure niet dat *alle* aquacultuurprojecten onschadelijk zijn, maar benadrukt alleen dat *niet ieder* aquacultuurproject noodzakelijkerwijs schadelijke gevolgen heeft voor een SBZ. Zij erkent dus de mogelijkheid dat aquacultuurprojecten een SBZ aantasten.

161. Overigens heeft de Commissie op verzoek van Ierland een project ondersteund dat onder meer tot doel had de beoordeling van aquacultuurprojecten te structureren en SBZ's met het oog op dergelijke projecten in te delen naar gelang van de kwetsbaarheid van de gebieden.⁸⁰ Beide partijen gingen in het kader van dit steunproject dus ervan uit dat schelpdierkwekerijen SBZ's aanzienlijk kunnen aantasten.

162. Dit betekent dat de vergunningsprocedure moet waarborgen dat *ieder afzonderlijk* aquacultuurproject aan een effectbeoordeling wordt onderworpen wanneer niet op

⁷⁹ — Arrest Waddenvereniging (aangehaald in voetnoot 68, punt 45).

⁸⁰ — LIFE96 NAT/IRL/003240 — Management planning, monitoring, auditing of management and land acquisition for SPAs in Ireland, informatie over dit steunproject kan worden verkregen onder: <http://ec.europa.eu/environment/life/project/Projects/index.cfm>.

grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat het significante gevolgen voor het betrokken gebied kan hebben. Dat dit in het geval van Ierland moet worden betwijfeld, blijkt al uit het feit dat kennelijk tot dusver in geen enkel geval een volledige beoordeling van een aquacultuurproject is uitgevoerd, alhoewel ongeveer 25 % van deze projecten volgens de studie binnen of in de nabijheid van SBZ's gesitueerd zijn. Bovendien blijkt noch uit de argumentatie van de Ierse regering, noch uit de door de Commissie voorgelegde studie dat de noodzaak van een effectbeoordeling naar behoren wordt onderzocht.

163. De argumentatie van de Ierse regering wekt verbazing voor zover zij weliswaar in eerste instantie benadrukt dat Regulation 31 van de Regulations 1997 toepasbaar is, maar bij de toelichting op de eigenlijke procedure vervolgens op geen enkele wijze aangeeft hoe de vereisten van de bepaling, waartoe onder meer de bepalingen van artikel 6, lid 3, eerste volzin, van de habitatrichtlijn behoren, in het kader van de vergunningsprocedure aan bod komen. Volgens deze toelichting is de bevoegde instantie blijkbaar verplicht alle aspecten in aanmerking te nemen, consultaties uit te voeren en tot een evenwichtig besluit te komen. Maar dat zij een effectbeoordeling dient uit te voeren wanneer significante gevolgen voor het gebied niet op grond van objectieve gegevens kunnen worden uitgesloten, wordt niet aangetoond.

164. De studie bevestigt deze twijfels, vooral omdat hieruit blijkt dat de vergunningver-

lenende instantie de adviezen van de over de nodige vakkennis beschikkende milieuinstanties slechts in beperkte mate in aanmerking neemt. In de gevallen waarin de milieuinstanties advies verstrekten betreffende schelpdierkwekerijen binnen SBZ's, werd dit door de vergunningverlenende instantie in 64 % van de gevallen opgevolgd. In de vijf gevallen waarin de milieuinstantie zich tegen de afgifte van een vergunning uitsprak, gaf de vergunningverlenende instantie hieraan slechts één keer gehoor.⁸¹ In 8 % van de gevallen heeft de vergunningverlenende instantie het advies van de milieuinstanties niet in aanmerking genomen omdat deze de termijn van zes weken hadden overschreden. Artikel 6, lid 3, eerste volzin, van de habitatrichtlijn voorziet evenwel niet in een dergelijke vervaltermijn voor het vooronderzoek. Een dergelijke termijn is des te bedenkelijker, aangezien uit een intern document van de Ierse autoriteiten, dat als bijlage bij de repliek van de Commissie is gevoegd⁸², blijkt dat de overschrijdingen van de termijnen te wijten waren aan personeelsgebrek bij de milieuinstanties.

165. Bovendien maakte geen enkele vergunning voor aquacultuurprojecten in SBZ's gewag van het feit dat het project binnen een SBZ lag en welke betekenis dit had. In

81 — Blijkens de gegevens werd in vijf gevallen aanbevolen de aanvraag af te wijzen, maar werden vier van deze projecten niettemin goedgekeurd.

82 — Bijlage B-15 bij de repliek, blad 179.

86 % van de vergunningen voor binnen SBZ's gelegen projecten werden kwetsbare habitats, soorten of storings niet vermeld. De toegangswegen tot de schelpdierkwekerij werden slechts in 28 % van de vergunningen voor binnen SBZ's gelegen projecten vastgelegd, de precieze locatie in minder dan de helft van de gevallen.

ling toestemming heeft verleend voor schelpdierkwekerijen binnen SBZ's, kon uitsluiten dat deze projecten significante gevolgen voor de betrokken SBZ zouden hebben. Ook had Ierland moeten toelichten welke bronnen de vergunningverlenende instantie de ornithologische vakkennis verschaft die haar in staat stelde om zonder het advies van de milieuinstanties of zonder dit in aanmerking te nemen, significante gevolgen voor SBZ's uit te sluiten. Niets daarvan is gebeurd.

166. Tegen deze achtergrond moet ernstig worden betwijfeld dat de milieuinstanties hun vakkennis in de vergunningsprocedure voor aquacultuurprojecten adequaat kunnen inbrengen en dat voldoende rekening wordt gehouden met hun inzichten wanneer deze in de vorm van een advies worden gegoten. Uit niets blijkt ook dat de vergunningverlenende instantie bij andere bronnen deskundig advies inwint. Derhalve is kennelijk niet gewaarborgd dat bij de goedkeuring van aquacultuurprojecten een effectbeoordeling slechts dan achterwege blijft wanneer significante gevolgen voor het gebied op grond van objectieve gegevens kunnen worden uitgesloten.

168. Derhalve moet ervan worden uitgegaan dat de naleving van artikel 6, lid 3, eerste volzin, van de habitatrichtlijn bij de goedkeuring van aquacultuurprojecten binnen SBZ's in de Ierse administratieve praktijk niet is gewaarborgd. Er zijn daarentegen onvoldoende aanwijzingen voor schending van verdere bepalingen van artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn.

167. Gezien de gegronde twijfel omtrent de naleving van artikel 6, lid 3, eerste volzin, van de habitatrichtlijn had Ierland moeten aantonen hoe deze bepaling in het kader van de goedkeuring van aquacultuurprojecten praktisch ten uitvoer wordt gelegd. Te dien einde had het bijvoorbeeld kunnen aangeven op grond van welke objectieve gegevens de vergunningverlenende instantie in de vier gevallen waarin zij tegen het advies van de milieuinstanties en zonder effectbeoorde-

169. Ierland heeft derhalve verzuimd passende maatregelen te treffen om bij de goedkeuring van aquacultuurprojecten die significante gevolgen kunnen hebben voor krachtens de vogelrichtlijn aangewezen

SBZ's, te voldoen aan de bepalingen van artikel 6, lid 3, eerste volzin, van de habitatrichtlijn.

3. De maatregelen bij Glen Lake

170. De Commissie verwijt Ierland met betrekking tot de SBZ Glen Lake, in strijd met artikel 6, leden 2, 3 en 4, van de habitatrichtlijn onderhoudswerkzaamheden aan afwateringssloten te hebben uitgevoerd. De in 1995 aangewezen SBZ met een oppervlakte van 80 hectare is in het bijzonder vanwege zijn waterrijkdom van betekenis. In deze SBZ overwintert een op internationale schaal belangrijk aantal exemplaren van de wilde zwaan (*Cygnus cygnus*).

171. De Commissie stelt dat een Ierse openbare instantie, de dienst voor openbare werken, in de jaren 1992 en 1997 onderhoudswerkzaamheden aan afwateringssloten heeft uitgevoerd en dat de draslanden sindsdien in sterkere mate worden ontwaterd. Dit heeft een verandering van de vegetatie en de teloorgang van waterrijke habitats tot gevolg. De maatregelen zijn niet via de procedure van artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn goedgekeurd, en tevens is door de verslechtering van het gebied artikel 6, lid 2, van die richtlijn geschonden.

172. Ik wil om te beginnen erop wijzen dat de habitatrichtlijn nog niet van toepassing was op maatregelen in het jaar 1992 en dat het beroep derhalve voor zover ongegrond is.

173. De resterende grief betreffende de werkzaamheden in 1997 doet de vraag rijzen of bepaalde activiteiten zowel artikel 6, lid 2, als artikel 6, leden 3 en 4, kunnen schenden. De leden 3 en 4 hebben beide tot doel te voorkomen dat afbreuk wordt gedaan aan de instandhoudingsdoelstellingen van een beschermd gebied.⁸³ Wanneer een plan of een project echter volgens de procedure van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn is goedgekeurd, wordt hierdoor, wat de invloed van dit plan of project op de betrokken beschermde zone betreft, een gelijktijdige toepassing van de algemene beschermingsnorm van artikel 6, lid 2, overbodig.⁸⁴ Wanneer daarentegen geen vergunningsprocedure is uitgevoerd, kunnen met betrekking tot dit project zowel de procedurele bepalingen van artikel 6, leden 3 en 4, als de inhoudelijke vereisten inzake de gebiedsbescherming die uit alle drie de leden voortvloeien, worden geschonden.

174. Aangezien een toetsing van artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn de procedurele aspecten en de inhoudelijke vereisten inzake de gebiedsbescherming kan raken, lijkt het mij een goede zaak deze bepalingen eerst te onderzoeken. Van schen-

83 — Arrest Waddenzee (aangehaald in voetnoot 68, punt 36).

84 — Arrest Waddenzee (aangehaald in voetnoot 68, punt 35).

ding van deze bepalingen is sprake wanneer het bij de maatregelen tot instandhouding van afwateringsloten gaat om een project of meerdere projecten die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben voor zo'n gebied.

175. Met betrekking tot de definitie van projecten heeft het Hof zich reeds bij een eerdere gelegenheid georiënteerd aan de definitie in artikel 1, lid 2, van de richtlijn inzake de milieueffectbeoordeling.⁸⁵ Volgens deze definitie wordt onder het begrip 'project' verstaan de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken evenals andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten. Ook onderhoudswerkzaamheden kunnen ingrepen in natuurlijk milieu of landschap vormen, vooral wanneer zij — zoals in casu — leiden tot de verslechtering van een habitat die voor de bescherming van vogels het meest geschikt is. De litigieuze werkzaamheden moeten derhalve als project worden aangemerkt.

176. Het lijdt geen twijfel dat de maatregelen niet direct verband hielden met of nodig waren voor het beheer van het gebied.

177. Derhalve diende overeenkomstig artikel 6, lid 3, eerste volzin, van de habitatricht-

lijn te worden beoordeeld of deze maatregelen strookten met de voor de SBZ vastgelegde instandhoudingsdoelstellingen, tenzij op grond van objectieve gegevens kon worden uitgesloten dat zij afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen hadden voor dat gebied.⁸⁶ Bij inaanmerkingneming van met name het voorzorgbeginsel, één van de grondslagen van een politiek met een hoog niveau van bescherming, die de Gemeenschap op milieugebied krachtens artikel 174, lid 2, tweede alinea, EG nastreeft en in het licht waarvan de habitatrichtlijn moet worden uitgelegd, dient derhalve bij twijfel omtrent het ontbreken van significante gevolgen een effectbeoordeling te worden uitgevoerd.⁸⁷

178. Volgens de Ierse regering bestond geen reden tot twijfel, aangezien de afwateringsloten al bijna 50 jaar bestaan en sindsdien ook herhaaldelijk zijn onderhouden, zonder dat Glen Lake daardoor zijn ornithologische betekenis heeft verloren. De bevoegde instanties konden derhalve ervan uitgaan dat ook de onderhoudswerkzaamheden van 1992 en 1997 geen verslechtering van de SBZ tot gevolg zouden hebben.

179. Deze argumentatie snijdt geen hout. Het lijdt geen twijfel dat afwateringsmaatregelen gevolgen hebben voor waterrijke gebieden waarmee zij verbonden zijn. In

85 — Arrest Waddenzee (aangehaald in voetnoot 68, punt 24).

86 — Arrest Waddenzee (aangehaald in voetnoot 68, punt 45).

87 — Arrest Waddenzee (aangehaald in voetnoot 68, punt 44).

het verleden opgedane ervaringen met onderhoudswerkzaamheden kunnen twijfels hieromtrent slechts uit de weg ruimen wanneer zij nauwkeurig genoeg gedocumenteerd zijn en duidelijk aantonen dat de geplande werkzaamheden de in ornithologisch opzicht belangrijke eigenschappen van de SBZ niet aantasten. In casu blijkt niet dat de ervaringen uit het verleden deze kwaliteit hadden. De Commissie benadrukt veeleer terecht dat niet bekend is of de in het verleden uitgevoerde maatregelen het gebied al dan niet hebben aangetast.

180. Dit betekent dat artikel 6, lid 3, eerste volzin, van de habitatrichtlijn is geschonden, daar de onderhoudswerkzaamheden pas mochten worden uitgevoerd nadat was vastgesteld dat zij strookten met de instandhoudingsdoelstellingen van de SBZ.

181. Volgens artikel 6, lid 3, tweede volzin, van de habitatrichtlijn hadden de Ierse autoriteiten, gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen van de onderhoudswerkzaamheden voor de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied, hiervoor slechts toestemming mogen geven nadat zij de zekerheid hadden verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied hierdoor niet zouden worden aangetast. Dit is het geval wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn.⁸⁸

182. Reeds vanwege het ontbreken van een milieueffectbeoordeling had gezien artikel 6, lid 3, tweede volzin, van de habitatrichtlijn geen vergunning mogen worden afgegeven. Uit de toelichting van de Ierse regering blijkt evenwel dat ook op grond van de gevolgen voor de SBZ geen goedkeuring mocht worden verleend. De Ierse regering erkent dat het waterpeil van het meer in het bijzonder voor het verblijf van de wilde zwaan van doorslaggevend belang is, aangezien deze vogelsoort is aangewezen op een groot wateroppervlak. Zij erkent tevens dat het onderhoud van de afwateringssloten in 1997 de daling van het waterpeil heeft bespoedigd en dat de zwaan derhalve gedurende kortere tijd in het gebied verblijft. De litigieuze werkzaamheden hebben dus ook volgens de Ierse regering de SBZ Glen Lake althans gedurende een bepaalde periode minder geschikt gemaakt als overwinteringsgebied voor de wilde zwaan. Aangezien de instandhouding van het overwinteringsgebied voor de wilde zwaan het wezenlijke doel van deze SBZ is, is het in de zin van artikel 6, lid 3, tweede volzin, van de habitatrichtlijn wat dit aspect betreft aangetast.

183. Ook uit hoofde van artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn was goedkeuring uitgesloten. Ierland voert ter rechtvaardiging uitsluitend aan dat het onderhoud van de afwateringssloten is uitgevoerd op grond van een reeds geruime tijd bestaande wettelijke verplichting. Uit dit argument volgt dat de afwatering volgens de Ierse regering van openbaar belang is. Een dergelijk openbaar belang kan echter, zelfs wanneer het ten opzichte van het belang van de bescherming van de SBZ prevaleert, volgens artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn een verslechtering slechts rechtvaardigen indien er geen alternatief bestaat. In casu stelt de Ierse regering zelf dat een dijk de nadelen van de afwatering zou kunnen voorkomen, maar zij voert niet

88 — Arrest Waddenzee (aangehaald in voetnoot 68, punt 67).

aan dat er voorafgaande aan de uitvoering van de onderhoudswerkzaamheden onoverkomelijke belemmeringen voor de bouw van een dijk bestonden. Derhalve bestond er ten minste één alternatief voor de maatregel met nadelige gevolgen voor het gebied.

184. De onderhoudswerkzaamheden waren derhalve in de vorm waarin zij zijn uitgevoerd onverenigbaar met artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn. Aangezien de inbreuk op deze bepalingen ook op een aantasting van de SBZ als zodanig berust, is tegelijkertijd artikel 6, lid 2, van die richtlijn geschonden.

185. Ierland heeft derhalve verzuimd alle passende maatregelen te treffen om bij de uitvoering van maatregelen betreffende het onderhoud van afwateringssloten in de SBZ Glen Lake te voldoen aan de bepalingen van artikel 6, leden 2, 3 en 4, van de habitatrichtlijn.

G — Artikel 10 van de vogelrichtlijn

186. Ten slotte verwijt de Commissie Ierland dat dit de verplichtingen inzake wetenschappelijk onderzoek in de zin van artikel 10 van de vogelrichtlijn niet heeft nageleefd.

187. Artikel 10 van de vogelrichtlijn bepaalt:

„1. De lidstaten bevorderen het onderzoek en de werkzaamheden, nodig voor de bescherming en het beheer van de populaties van alle in artikel 1 bedoelde vogelsoorten alsmede de exploitatie daarvan.

2. Bijzondere aandacht dient uit te gaan naar het onderzoek en de werkzaamheden met betrekking tot de in bijlage V vermelde onderwerpen. De lidstaten doen de Commissie alle nodige informatie toekomen opdat zij passende maatregelen kan nemen voor de coördinatie van het onderzoek en de werkzaamheden, bedoeld in dit artikel.”

188. Bijlage V noemt de volgende zwaartepunten op onderzoeksgebied:

„a) Opstelling van de nationale lijst van met uitroeiing bedreigde of speciaal gevaarlopende soorten, met inachtneming van hun geografische verspreiding.

- b) Inventarisatie en ecologische beschrijving van de zones die van bijzonder belang zijn voor trekvogels tijdens trek, overwintering en nestbouw. alleen de mogelijkheid, maar niet de verplichting, om dergelijk onderzoek uit te voeren of te bevorderen. Ook op het vlak van de praktische uitvoering bestaan volgens de Commissie leemten. Zo heeft Ierland erkend, niet over voldoende gegevens te beschikken om SBZ's voor de goudplevier en het smelleken te kunnen aanwijzen.
- c) Inventarisatie van de gegevens met betrekking tot de populatie van de trekvogels, met gebruikmaking van de resultaten van het ringen.
- d) Bepaling van de invloed op de populatie van de wijzen van onttrekken aan het milieu. 190. De Ierse regering verwijst van haar kant naar Ierse rechtspraak volgens welke de met betrekking tot ornithologisch onderzoek gekozen formulering („the Minister may”) ook als verplichting kan worden opgevat. Bovendien is in Ierland ook onderzoek uitgevoerd dat verder ging dan krachtens artikel 10 van de vogelrichtlijn vereist was.
- e) Uitwerking en ontwikkeling van ecologische methoden voor de preventie van vogelschade.
- f) Bepaling van de rol van sommige soorten als indicator van verontreiniging. 191. De Commissie benadrukt echter terecht dat alleen de mogelijkheid bestaat dat Section 11, lid 3, van de wet natuurbehoud 1976 ondanks haar open formulering als verplichting wordt begrepen. Een rechterlijke beslissing waarin dit begrip zodanig wordt uitgelegd, heeft Ierland niet voorgesteld. Dit betekent dat Section 11, lid 3, van de wet natuurbehoud van 1976 niet zo duidelijk en nauwkeurig is geformuleerd dat aan de vereisten van artikel 10 van de vogelrichtlijn is voldaan.
- g) Studie van de schadelijke effecten van chemische verontreiniging op het populatieniveau van de vogelsoorten.”

189. Naar Iers recht — Section 11, lid 3, van de wet natuurbehoud van 1976 — bestaat

192. Bovendien heeft Ierland evenmin het verwijt tegengesproken dat ten aanzien van

de twee voornoemde vogelsoorten niet voldoende onderzoeksinspanningen zijn ondernomen. Kennelijk aanvaardt het dit verwijt dus.

193. Uit de globale context van het beroep volgt dat soortgelijke leemten ook ten aanzien van de ijsvogel bestaan en met betrekking tot andere vogelsoorten althans gedurende langere tijd hebben bestaan. Dit blijkt in het bijzonder uit de ontoereikende aanwijzing van zones als SBZ's. Ook worden de in bijlage V genoemde zwaartepunten op onderzoeksgebied in Section 11 van de wet natuurbehoud van 1976 niet vermeld.

194. Ierland heeft derhalve verzuimd alle passende maatregelen te treffen om te voldoen aan de vereisten van artikel 10 van de Vogelrichtlijn.

IV — Kosten

195. 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. Aangezien Ierland op de voornaamste punten in het ongelijk is gesteld, dient het overeenkomstig de vorderingen van de Commissie in de kosten te worden verwezen.

196. Volgens artikel 69, lid 4, van het Reglement voor de procesvoering dragen het Koninkrijk Spanje en de Helleense Republiek, die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten.

V — Conclusie

197. In het licht van het voorgaande geef ik het Hof in overweging:

„1) vast te stellen dat Ierland niet heeft voldaan aan de verplichtingen die op hem rusten krachtens richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het

behoud van de vogelstand en richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna,

- a) door niet overeenkomstig artikel 4, leden 1 en 2, van richtlijn 79/409 per 6 april 1981 alle naar aantal en oppervlakte voor de instandhouding van de in bijlage I van die richtlijn genoemde vogels en de geregeld voorkomende trekvogels meest geschikte gebieden aan te wijzen, in het bijzonder door het gebied Cross Lough (Killadoon) niet aan te wijzen en door twee zones van het estuarium van de rivier de Tolka niet in de bijzondere beschermingszone Sandymount Strand and Tolka Estuary op te nemen;
- b) door niet te waarborgen dat per 6 april 1981 de bepalingen van artikel 4, lid 4, eerste volzin, van richtlijn 79/409 werden toegepast op gebieden die ten onrechte niet zijn aangewezen als bijzondere beschermingszones in de zin van die richtlijn;
- c) door de vereisten van artikel 4, lid 4, tweede volzin, van richtlijn 79/409 niet volledig en naar behoren in nationaal recht om te zetten en toe te passen;
- d) door niet alle passende maatregelen te treffen om ten aanzien van de gebieden die vóór de vaststelling van de Statutory Instruments nr. 94/1997, European Communities (Natural Habitats) Regulations, 1997, krachtens richtlijn 79/409 waren aangewezen als bijzondere beschermingszones, te voldoen aan de bepalingen van artikel 6, lid 2, van richtlijn 92/43;
- e) door niet alle passende maatregelen te treffen om te voldoen aan het bepaalde in artikel 6, lid 2, van richtlijn 92/43 met betrekking tot aantastingen van alle onder deze bepaling vallende bijzondere beschermingszones door personen die niet de eigenaar van de betrokken gebieden zijn;

- f) door niet alle passende maatregelen te treffen om ten aanzien van plannen te voldoen aan het bepaalde in artikel 6, leden 3 en 4, van richtlijn 92/43;
 - g) door niet alle passende maatregelen te treffen om bij de goedkeuring van aquacultuurprojecten te voldoen aan het bepaalde in artikel 6, lid 3, eerste zin, van richtlijn 92/43;
 - h) door niet alle passende maatregelen te treffen om bij de uitvoering van onderhoudswerkzaamheden aan afwateringssloten in het gebied van de bijzondere beschermingszone Glen Lake te voldoen aan het bepaalde in artikel 6, leden 2, 3 en 4, van richtlijn 93/43;
 - i) door niet alle passende maatregelen te treffen om te voldoen aan artikel 10 van richtlijn 79/409;
- 2) het beroep te verwerpen voor het overige;
 - 3) Ierland te verwijzen in de kosten;
 - 4) het Koninkrijk Spanje en de Helleense Republiek te verwijzen in hun eigen kosten.”