

## AB 2023/208

## HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE

29 juni 2023, nr. C-444/21

(A. Prechal, M.L. Arastey Sahún, F. Biltgen, N. Wahl, J. Passer)  
m.nt. R.H.W. Frins\*

Art. 258 VWEU; art. 4 lid 4, art. 6 lid 1 Habitatrichtlijn

ECLI:EU:C:2023:90

ECLI:EU:C:2023:524

**Ierland heeft meerdere Natura 2000-gebieden niet tijdig aangewezen en heeft tevens onvoldoende instandhoudingsdoelstellingen en -maatregelen vastgesteld.***Het Hof (Tweede kamer) verklaart:*

1) Door voor 217 van de 423 gebieden van communautair belang die zijn opgenomen in de lijst bij beschikking 2004/813/EG van de Commissie van 7 december 2004 tot vaststelling, op grond van richtlijn 92/43/EEG van de Raad, van de lijst van gebieden van communautair belang voor de Atlantische biogeografische regio, zoals bijgewerkt bij beschikking 2008/23/EG van de Commissie van 12 november 2007 tot vaststelling, op grond van richtlijn 92/43/EEG van de Raad, van een eerste bijgewerkte lijst van gebieden van communautair belang voor de Atlantische biogeografische regio, en bij beschikking 2009/96/EG van de Commissie van 12 december 2008 tot vaststelling, op grond van richtlijn 92/43/EEG van de Raad, van een tweede bijgewerkte lijst van gebieden van communautair belang voor de Atlantische biogeografische regio, na te laten om deze zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen zes jaar, aan te wijzen als speciale beschermingszones, is Ierland de verplichtingen niet nagekomen die op deze lidstaat rusten krachtens artikel 4, lid 4, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/17/EU van de Raad van 13 mei 2013.

2) Door voor 140 van de in punt 1 van het dictum bedoelde 423 gebieden van communautair belang geen gedetailleerde gebiedsspecifieke instandhoudingsdoelstellingen te formuleren, is Ierland de krachtens artikel 4, lid 4, van richtlijn 92/43, zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/17, op deze lidstaat rustende verplichtingen niet nagekomen.

3) Door na te laten om de nodige instandhoudingsmaatregelen vast te stellen die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuur-

lijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II bij richtlijn 92/43, zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/17, die in de in punt 1 van het dictum bedoelde 423 gebieden van communautair belang voorkomen, is Ierland de krachtens artikel 6, lid 1, van richtlijn 92/43, zoals gewijzigd, op deze lidstaat rustende verplichtingen niet nagekomen.

In zaak C-444/21, betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 258 VWEU, ingesteld op 16 juli 2021:

Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Hermes en M. Noll-Ehlers als gemachtigden, verzoekster,

tegen

Ierland, vertegenwoordigd door M. Browne, A. Joyce, M. Lane en J. Quaney als gemachtigden, bijgestaan door E. Barrington, SC, A. Carroll, BL, en M. Gray, SC, verweerder,

ondersteund door:

Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door J. Möller en A. Hoesch als gemachtigden, interveniënte.

**Arrest**

1 De Europese Commissie verzoekt het Hof vast te stellen dat Ierland de verplichtingen niet is nagekomen die op deze lidstaat rusten krachtens artikel 4, lid 4, en artikel 6, lid 1, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB 1992, L 206, blz. 7), zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/17/EU van de Raad van 13 mei 2013 (PB 2013, L 158, blz. 193) (hierna: 'habitatrichtlijn'),

— door voor 217 van de 423 gebieden van communautair belang van de Atlantische biogeografische regio die zijn opgenomen in de lijst bij beschikking 2004/813/EG van de Commissie van 7 december 2004 tot vaststelling, op grond van richtlijn 92/43/EEG van de Raad, van de lijst van gebieden van communautair belang voor de Atlantische biogeografische regio (PB 2004, L 387, blz. 1), zoals bijgewerkt bij beschikking 2008/23/EG van de Commissie van 12 november 2007 tot vaststelling, op grond van richtlijn 92/43/EEG van de Raad, van een eerste bijgewerkte lijst van gebieden van communautair belang voor de Atlantische biogeografische regio (PB 2008, L 12, blz. 1), en bij beschikking 2009/96/EG van de Commissie van 12 december 2008 tot vaststelling, op grond van richtlijn 92/43/EEG van de Raad, van een tweede bijgewerkte lijst van gebieden van communautair belang voor de Atlantische biogeografische regio (PB 2009, L 43, blz. 466), na te laten om deze zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen zes jaar, aan te wijzen als

\* R.H.W. Frins is als universitair hoofddocent Omgevingsrecht verbonden aan Tilburg University.

speciale beschermingszones (hierna: 'betrokken gebieden van communautair belang');

– door voor 140 van de 423 betrokken gebieden van communautair belang geen gebiedsspecifieke instandhoudingsdoelstellingen te formuleren, en

– door niet de nodige instandhoudingsmaatregelen te treffen die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II bij de habitatrichtlijn, die in de 423 betrokken gebieden van communautair belang voorkomen.

### 1. Toepasselijke bepalingen

2 De derde en de achtste overweging van de habitatrichtlijn luiden:

“Overwegende dat deze richtlijn bijdraagt tot het algemene doel van een duurzame ontwikkeling, aangezien zij tot hoofddoel heeft, met inachtneming van de vereisten op economisch, sociaal, cultureel en regionaal gebied, het behoud van de biologische diversiteit te bevorderen; dat het behoud van deze biologische diversiteit in bepaalde gevallen de instandhouding en ook de aanmoediging van menselijke activiteiten kan vereisen;

[...]

Overwegende dat in elke aangewezen zone, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen, de nodige maatregelen in de praktijk moeten worden gebracht”.

3 Artikel 1, onder l), van deze richtlijn bepaalt:

“In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

l) speciale beschermingszone: een door de lidstaten bij een wettelijk, bestuursrechtelijk en/of op een overeenkomst berustend besluit aangewezen gebied van communautair belang waarin de instandhoudingsmaatregelen worden toegepast die nodig zijn om de natuurlijke habitats en/of de populaties van de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen”.

4 Artikel 2, lid 2, van die richtlijn luidt als volgt:

“De op grond van deze richtlijn genomen maatregelen beogen de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen.”

5 Artikel 3, leden 1 en 2, van de habitatrichtlijn bepaalt:

“1. Er wordt een coherent Europees ecologisch netwerk gevormd van speciale beschermingszones, Natura 2000 genaamd. Dit netwerk, dat bestaat uit gebieden met in bijla-

ge I genoemde typen natuurlijke habitats en habitats van in bijlage II genoemde soorten, moet de betrokken typen natuurlijke habitats en habitats van soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding behouden of in voorkomend geval herstellen.

Het Natura 2000-netwerk bestrijkt ook de door de lidstaten overeenkomstig richtlijn 79/409/EEG aangewezen speciale beschermingszones.

2. Elke lidstaat draagt bij tot de totstandkoming van Natura 2000 al naargelang van de aanwezigheid op zijn grondgebied van de typen natuurlijke habitats en habitats van soorten als bedoeld in lid 1. Hij wijst daartoe, overeenkomstig artikel 4 en met inachtneming van de doelstellingen van lid 1, gebieden als speciale beschermingszones aan.”

6 Artikel 4 van de habitatrichtlijn luidt:

“1. Op basis van de criteria van bijlage III (fase 1) en van de relevante wetenschappelijke gegevens stelt elke lidstaat een lijst van gebieden voor, waarop staat aangegeven welke typen natuurlijke habitats van bijlage I en welke inheemse soorten van bijlage II in die gebieden voorkomen. Voor diersoorten met een zeer groot territorium komen deze gebieden overeen met de plaatsen, binnen het natuurlijke verspreidingsgebied van die soorten, die de fysische en biologische elementen vertonen welke voor hun leven en voortplanting essentieel zijn. Voor aquatische soorten met een groot territorium worden deze gebieden alleen voorgesteld indien het mogelijk is een zone duidelijk af te bakenen die de fysische en biologische elementen vertoont welke voor hun leven en voortplanting essentieel zijn. Zo nodig stellen de lidstaten aanpassingen van de lijst voor in het licht van de resultaten van het in artikel 11 bedoelde toezicht.

De lijst wordt binnen drie jaar na kennisgeving van de richtlijn aan de Commissie toegezonden met informatie over elk gebied. Deze informatie omvat een kaart, de naam, de ligging en de oppervlakte van het gebied, alsmede de gegevens die zijn verkregen uit toepassing van de in bijlage III (fase 1) vermelde criteria, en wordt verstrekt op basis van een door de Commissie volgens de procedure van artikel 21 opgesteld formulier.

2. Op basis van de in bijlage III (fase 2) vermelde criteria werkt de Commissie met instemming van iedere lidstaat voor elk van de negen in artikel 1, onder c), iii), genoemde biogeografische regio's en voor het gehele in artikel 2, lid 1, bedoelde grondgebied aan de hand van de lijsten van de lidstaten een ontwerprijst

van de gebieden van communautair belang uit, waarop staat aangegeven in welke gebieden een of meer prioritaire typen natuurlijke habitats of een of meer prioritaire soorten voorkomen.

De lidstaten waar de gebieden met een of meer prioritaire typen natuurlijke habitats en een of meer prioritaire soorten in oppervlakte meer dan 5 % van het nationale grondgebied beslaan, kunnen, met instemming van de Commissie, verzoeken dat de criteria van bijlage III (fase 2) voor de selectie van alle gebieden van communautair belang op hun grondgebied flexibeler worden toegepast.

De lijst van gebieden van communautair belang, waarop de gebieden met een of meer prioritaire typen natuurlijke habitats of een of meer prioritaire soorten staan aangegeven, wordt door de Commissie vastgesteld volgens de procedure van artikel 21.

3. De in lid 2 genoemde lijst wordt binnen zes jaar na de kennisgeving van deze richtlijn vastgesteld.

4. Wanneer een gebied volgens de procedure van lid 2 tot een gebied van communautair belang is verklaard, wijst de betrokken lidstaat dat gebied zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen zes jaar, aan als speciale beschermingszone en stelt hij tevens de prioriteiten vast gelet op het belang van de gebieden voor het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van een type natuurlijke habitat van bijlage I of van een soort van bijlage II alsmede voor de coherentie van Natura 2000 en gelet op de voor dat gebied bestaande dreiging van achteruitgang en vernietiging.

5. Zodra een gebied op de in lid 2, derde alinea, bedoelde lijst is geplaatst, gelden voor dat gebied de bepalingen van artikel 6, leden 2, 3 en 4.”

7 Artikel 6 van deze richtlijn luidt als volgt:

“1. De lidstaten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke-orderingsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen.

2. De lidstaten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones 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.

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.

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. [...]  
[...]"

## II. Precontentieuze procedure en procedure bij het Hof

8 Bij beschikking 2004/813 heeft de Commissie een lijst van gebieden van communautair belang van de Atlantische biogeografische regio vastgesteld, waarvan er zich 413 op het grondgebied van Ierland bevinden. De in artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn vastgestelde termijn van zes jaar om deze gebieden als speciale beschermingszones aan te wijzen, is op 7 december 2010 verstreken. Deze lijst is bijgewerkt bij beschikkingen 2008/23 en 2009/96, waarbij voor Ierland 2 gebieden zijn samengevoegd en 11 gebieden zijn toegevoegd, zodat er in totaal 423 gebieden op het grondgebied van deze lidstaat zijn gelegen.

9 Bij brief van 23 april 2013 heeft de Commissie Ierland verzocht haar informatie te verstrekken over de genomen maatregelen om te voldoen aan de bepalingen van artikel 4, lid 4, en artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn, met name over de geboekte vooruitgang bij de aanwijzing van de betrokken gebieden van communautair belang als speciale beschermingszones, en over

de mate waarin de instandhoudingsdoelstellingen en -maatregelen waren vastgesteld.

10 Gelet op het antwoord van Ierland van 11 september 2013 was de Commissie van mening dat deze lidstaat de uit hoofde van de bovengenoemde bepalingen op deze lidstaat rustende verplichtingen niet was nagekomen en heeft zij hem op 27 februari 2015 een aanmaningsbrief gestuurd.

11 Na onderzoek van het antwoord dat Ierland bij brief van 5 mei 2015 heeft gegeven en van de door deze lidstaat overgelegde voortgangsverslagen heeft de Commissie op 29 april 2016 krachtens artikel 258, eerste alinea, VWEU een met redenen omkleed advies uitgebracht waarin zij aanvoerde dat deze lidstaat niet had voldaan aan:

- de verplichting om 401 van de betrokken gebieden van communautair belang overeenkomstig de voorschriften van artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen zes jaar, aan te wijzen als speciale beschermingszones;

- de verplichting om overeenkomstig die bepaling voor 335 van deze gebieden van communautair belang de instandhoudingsdoelstellingen vast te stellen;

- de verplichting om overeenkomstig artikel 6, lid 1, van deze richtlijn voor al die gebieden van communautair belang de nodige instandhoudingsmaatregelen vast te stellen.

12 In zijn antwoord van 27 juni 2016 heeft Ierland, wat de verplichtingen van artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn betreft, gewezen op de complexiteit van de procedure voor de aanwijzing van gebieden van communautair belang als speciale beschermingszones. Zo was deze lidstaat van plan de aanwijzing van de speciale beschermingszones in 2017 te voltooien. Hij was echter van mening dat de betrokken gebieden reeds door de Ierse wet werden beschermd als 'gebieden die kandidaat zijn om te worden aangewezen als speciale beschermingszones' (hierna: 'kandidaat-SBZ's').

13 Bij brief van 9 november 2018, die op dezelfde dag door Ierland is ontvangen, heeft de Commissie deze lidstaat een aanvullend met redenen omkleed advies toegezonden. Zij verzocht de Ierse instanties om binnen twee maanden na de ontvangst ervan aan dat advies te voldoen. Zij stelde zich sindsdien op het standpunt dat de tekortkomingen van deze lidstaat betrekking hadden op:

- 255 gebieden van communautair belang, voor zover zij niet als speciale beschermingszones waren aangewezen,

- 198 gebieden van communautair belang, voor zover daarvoor geen gedetailleerde instandhoudingsdoelstellingen waren vastgesteld,

- alle 423 betrokken gebieden van communautair belang, voor zover daarvoor geen instandhoudingsmaatregelen waren vastgesteld.

14 Bij brief van 11 januari 2019 heeft Ierland verklaard dat het voornemens was om uiterlijk eind 2020 de overige gebieden aan te wijzen als speciale beschermingszones en de instandhoudingsdoelstellingen voor deze gebieden vast te stellen, en dat deze gebieden reeds bescherming genoten als kandidaat-SBZ's. Ierland verwees ook naar een programma ter uitvoering van de instandhoudingsmaatregelen.

15 Bij e-mails van 26 april, 2 mei, 11 oktober en 12 december 2019, en bij e-mails van 14 januari en 14 april 2020 heeft Ierland de Commissie op de hoogte gesteld van de voortgang van de procedures voor de aanwijzing van de betrokken gebieden van communautair belang als speciale beschermingszones en de vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen.

16 Aangezien de Commissie van mening was dat Ierland dus niet de nodige maatregelen had genomen ter nakoming van de krachtens artikel 4, lid 4, en artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn op deze lidstaat rustende verplichtingen, heeft zij op 16 juli 2021 het onderhavige beroep ingesteld.

17 Bij beslissing van de president van het Hof van 6 december 2021 is de Bondsrepubliek Duitsland toegelaten tot interventie aan de zijde van Ierland.

### III. Beroep

18 Ter onderbouwing van haar beroep voert de Commissie drie grieven aan. De eerste twee zijn ontleend aan schending van artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn, en de derde aan schending van artikel 6, lid 1, van deze richtlijn. Zij stelt ten eerste dat 217 van de betrokken gebieden van communautair belang niet zijn aangewezen als speciale beschermingszones, ten tweede dat voor 140 van de betrokken gebieden van communautair belang geen instandhoudingsdoelstellingen zijn vastgesteld, en ten derde dat er voor geen van de betrokken gebieden van communautair belang toereikende instandhoudingsmaatregelen zijn getroffen.

19 Ierland concludeert tot verwerping van het beroep wegens niet-nakoming. De Bondsrepubliek Duitsland, die aan de zijde van Ierland heeft geïntervenieerd, neemt echter enkel met betrekking tot de derde grief een standpunt in.

A. *Eerste grief: geen aanwijzing van de speciale beschermingszones*

1. *Argumenten van partijen*

20 Met haar eerste grief verwijt de Commissie Ierland de krachtens artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn op deze lidstaat rustende verplichtingen niet te zijn nagekomen door voor 217 van de betrokken gebieden van communautair belang na te laten om deze zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen zes jaar na de datums van vaststelling van de beschikkingen 2004/813 en 2009/96, als speciale beschermingszones aan te wijzen.

21 Deze instelling is van mening dat de rechtspraak van het Hof – namelijk de arresten van 27 februari 2003, Commissie/België (C-415/01, EU:C:2003:118, punten 22 en 23), en 14 oktober 2010, Commissie/Oostenrijk (C-535/07, EU:C:2010:602, punt 64) – betreffende de speciale beschermingszones bedoeld in richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PB 2010, L 20, blz. 7), zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/17 (hierna: ‘vogelrichtlijn’), op de onderhavige zaak kan worden toegepast, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen die met de habitatrichtlijn en de vogelrichtlijn worden nagestreefd. Ingevolge de toepassing van deze rechtspraak moeten de afbakening van die gebieden en de beschermde soorten derhalve worden bekendgemaakt om een onbetwistbare bindende kracht te hebben, teneinde aan het vereiste van rechtszekerheid te voldoen.

22 Blijkens de nota van de Commissie van 14 mei 2012 over de aanwijzing van speciale beschermingszones moeten de naam en de ligging van het gebied, de soorten en de typen habitats waarvoor de speciale beschermingszone is aangewezen, duidelijk worden aangegeven, net als de grenzen van die zone, het doel van de aanwijzing en de beschermingsregelingen voor een dergelijke zone.

23 Ierland heeft de Commissie meegedeeld dat deze aanwijzing zou plaatsvinden via secundaire wetgeving. De Commissie verzet zich niet tegen een dergelijke aanwijzingsmethode, maar benadrukt dat bij het verstrijken van de in het aanvullend met redenen omkleed advies gestelde termijn, vanaf welk tijdstip de niet-nakoming moest worden beoordeeld, slechts 206 van de betrokken gebieden van communautair waren aangewezen. Ierland heeft namelijk erkend dat het slechts 212 gebieden heeft aangewezen, waaronder 6 gebieden – namelijk Hempton’s Turbot Bank SAC, Porcupine Bank Canyon SAC, South-East Rockall Bank, Codling Fault Zone SAC, Blackwater Bank SAC en West Connacht Coast SAC –

die niet behoren tot de betrokken 423 gebieden van communautair belang. Op de datum van indiening van het verzoekschrift waren 154 gebieden nog niet aangewezen.

24 De verlening van bescherming aan gebieden zodra zij zijn opgenomen in de lijst van gebieden van communautair belang, doet niet af aan de verplichting om deze krachtens artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn als speciale beschermingszones aan te wijzen.

25 In zijn verweerschrift herinnert Ierland eraan dat de algemene doelstelling van artikel 6 van de habitatrichtlijn erin bestaat de lidstaten een reeks verplichtingen op te leggen om de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van belang voor de Europese Unie in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen, met het oog op de verwezenlijking van het algemenere doel van deze richtlijn, namelijk het waarborgen van een hoog niveau van milieubescherming arresten van 17 april 2018, Commissie/Polen (Oerbos van Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, punt 106, en 7 november 2018, Holohan e.a., C-461/17, EU:C:2018:883, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

26 Deze lidstaat betoogt in de eerste plaats dat de door de Commissie bedoelde maatregelen, die in punt 22 van het onderhavige arrest in herinnering zijn gebracht, voor alle betrokken gebieden van communautair belang zijn genomen op grond van de bescherming die het Ierse recht biedt aan alle ‘Europese gebieden’, een begrip naar Iers recht dat ook de kandidaat-SBZ’s omvat en derhalve ook de gebieden van communautair belang. De doelstelling om een hoog niveau van milieubescherming te bereiken en bij te dragen tot de totstandkoming van het Natura 2000-netwerk, is dus voor alle betrokken gebieden van communautair belang verwezenlijkt.

27 Een kandidaat-SBZ geniet derhalve dezelfde bescherming als speciale beschermingszones.

28 Zo leggen het vierde en het vijfde deel van de European Communities (Birds and Natural Habitats) Regulations 2011 (besluit van 2011 tot omzetting van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn van de Europese Gemeenschappen; hierna: ‘omzettingsbesluit’) de minister van Huisvesting, Lokaal Bestuur en Erfgoed (hierna: ‘bevoegde minister’) bepaalde verplichtingen op met betrekking tot activiteiten, plannen of projecten die gevolgen kunnen hebben voor Europese gebieden. Zij beschermen de gebieden dus in gelijke mate, ongeacht of zij formeel zijn aangewezen als speciale beschermingszones.

29 In dit verband is de bevoegde minister krachtens artikel 28 van het omzettingsbesluit verplicht om een activiteit die volgens hem een

significant effect kan hebben op een Europees gebied, in beginsel te verbieden. Dat besluit bevat daarvoor een lijst van vergunningplichtige activiteiten. Voorts moeten overheidsinstanties de lijst van vergunningplichtige activiteiten in aanmerking nemen bij hun beoordeling van een vergunningaanvraag overeenkomstig een wettelijke regeling of wanneer zij voorstellen om hun eigen plannen of projecten vast te stellen.

30 Voorts voorziet het vijfde deel van dit besluit in een procedure waarbij een overheidsinstantie in voorkomend geval een passende beoordeling verricht van een plan of project waarvoor zij een vergunningaanvraag heeft ontvangen of dat zij wenst uit te voeren.

31 Krachtens artikel 11 van dat besluit moet de aanwijzing van een gebied als gebied dat kandidaat is om te worden aangewezen als gebied van communautair belang, via internet kunnen worden geraadpleegd op het kabinet van de bevoegde minister en moeten de nader omschreven instanties, de grondeigenaren en de gehele bevolking daarover worden geïnformeerd. De aldus beschikbare informatie omvat met name een kaart waarop het gebied is afgebakend, de naam, de ligging en de oppervlakte van het gebied, en de reden waarom het gebied is geïdentificeerd als gebied dat kandidaat is om als gebied van communautair belang te worden aangewezen.

32 In de tweede plaats wijst Ierland, onverminderd het voorgaande, op de complexiteit van de procedure voor de formele aanwijzing van de betrokken gebieden van communautair belang als speciale beschermingszones, die meestal de verplichting behelst om de betrokken eigenaren te informeren en in staat te stellen bezwaar te maken tegen die aanwijzing, wat cruciaal is om hun rechtsbescherming te waarborgen. De formele aanwijzing van de betrokken gebieden maakte het dan ook noodzakelijk om overleg te plegen met 18 516 eigenaren en de 674 door deze eigenaren ingestelde beroepen te behandelen.

33 Bovendien zijn 20 van de nog niet aangewezen gebieden hoogveengebieden, waarvan het einde van de aanwijzingsprocedure afhangt van een overeenkomst met de Commissie over de oplossing voor het algemeen beheer van het netwerk van dergelijke hoogveengebieden, waarover grondig wordt overlegd met die instelling.

34 De Commissie betwist in haar memorie van repliek dat de procedure voor de aanwijzing van die 20 hoogveengebieden afhangt van de uitkomst van de besprekingen over de wijze waarop zij moeten worden beheerd, en verwijst voor de eventuele complexiteit van de formele aanwijzingsprocedure naar Iers recht, bijvoorbeeld de noodzaak om beroepen van grondeigenaren te behandelen, naar de vaste rechtspraak van het

Hof volgens welke lidstaten zich niet kunnen beroepen op bepalingen, praktijken of situaties van hun interne rechtsorde ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen (arrest van 12 november 2019, Commissie/Ierland (Windturbinepark in Derrybrien), C-261/18, EU:C:2019:955, punt 89 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

35 Deze instelling is van mening dat uit de context van artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn volgt dat er een verplichting bestaat om de in dit artikel bedoelde procedure te voltooien door de aanwijzing van een gebied als speciale beschermingszone. De door Ierland aangevoerde tegenovergestelde uitlegging zou artikel 4, lid 4, van deze richtlijn elk nuttig effect ontnemen.

36 De verplichting om gebieden te beschermen voordat zij zijn aangewezen als speciale beschermingszones, is overigens opgenomen in artikel 4, lid 5, van de habitatrichtlijn.

37 Bovendien is de bescherming krachtens het Ierse recht van kandidaat-SBZ's geringer dan die welke moet worden geboden aan speciale beschermingszones, die de enige gebieden zijn waarvoor de verplichting uit hoofde van artikel 6, lid 1, van deze richtlijn geldt om instandhoudingsmaatregelen vast te stellen.

38 Voorts voldoet deze bescherming niet aan het vereiste van duidelijkheid en rechtszekerheid. De lijst van kandidaat-SBZ's kan immers evolueren naargelang van de door de betrokkenen geformuleerde bezwaren.

39 Ierland wijst er in zijn memorie van dupliek op dat uit de in punt 22 van het onderhavige arrest genoemde nota van de Commissie blijkt dat de procedure voor de aanwijzing van speciale beschermingszones behoort tot het interne recht van de lidstaten. Overeenkomstig zijn beoordelingsmarge heeft Ierland ervoor gekozen om de speciale beschermingszones aan te wijzen door deze, als Europese gebieden, de vereiste bescherming te bieden.

40 Volgens deze lidstaat is de stelling dat de perimeter van de gebieden vóór de formele aanwijzing kan wijzigen, niet onderbouwd. Voorts worden de grenzen van de speciale beschermingszones door de aanwijzing ervan niet definitief vastgelegd, aangezien de grenzen van deze zones na de aanwijzing ervan nog kunnen worden gewijzigd indien een wetenschappelijke fout is begaan.

41 De door Ierland gegeven uitlegging onneemt artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn zijn nuttige werking niet. Het Ierse recht voldoet immers aan de uit dit lid voortvloeiende verplichtingen en waarborgt aldus de bescherming van de betrokken gebieden door te verplichten het voorzorgsbeginsel toe te passen en de in artikel 6,

lid 3, van deze richtlijn bedoelde beoordelingen te verrichten.

42 De door de Ierse regeling geboden bescherming aan kandidaat-SBZ's gaat verder dan die van artikel 4, lid 5, van de habitatrichtlijn, aangezien die regeling voorziet in de bekendmaking van de details en de oppervlakte van het betrokken gebied, de belangen die de reden voor aanwijzing zijn en van een lijst van activiteiten die zonder voorafgaande toestemming niet kunnen worden uitgevoerd.

43 Op de datum van indiening van de memorie van dupliek verklaart Ierland dat de formele aanwijzing van 339 van de 423 betrokken gebieden van communautair belang is voltooid.

## 2. *Beoordeling door het Hof*

44 Vooraf zij eraan herinnerd dat artikel 3, lid 2, van de habitatrichtlijn de lidstaten verplicht bij te dragen tot de totstandkoming van het Natura 2000-netwerk al naargelang van de aanwezigheid op hun respectieve grondgebied van de in bijlage I bij deze richtlijn genoemde typen natuurlijke habitats en de in bijlage II bij die richtlijn genoemde habitats van soorten, en daartoe, overeenkomstig artikel 4 van de habitatrichtlijn en volgens de daarin vastgestelde procedure, gebieden als speciale beschermingszones aan te wijzen.

45 De in artikel 4 van de habitatrichtlijn bedoelde procedure voor de aanwijzing van gebieden als speciale beschermingszones verloopt in vier fasen. Eerst stelt elke lidstaat, volgens artikel 4, lid 1, een lijst van gebieden voor waarop de typen natuurlijke habitats en de inheemse soorten die in het gebied voorkomen, staan aangegeven, waarna deze lijst aan de Commissie wordt toegezonden (eerste fase). De Commissie werkt vervolgens, overeenkomstig lid 2 van dat artikel 4, met instemming van iedere lidstaat en aan de hand van de lijsten van de lidstaten, een ontwerplijst van de gebieden van communautair belang uit (tweede fase). Op basis van deze ontwerplijst stelt de Commissie de lijst van gekozen gebieden vast (derde fase). Wanneer een gebied van communautair belang is verklaard, wijst de betrokken lidstaat dat gebied krachtens lid 4 van datzelfde artikel 4 zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen zes jaar aan als speciale beschermingszone en stelt hij tevens de prioriteiten vast gelet op het belang van de gebieden voor het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van een type natuurlijke habitat of van een soort alsmede voor de coherentie van Natura 2000 (vierde fase) (zie in die zin arrest van 12 juni 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, punt 37).

46 Ierland betwist niet dat op de datum waarop de termijn verstreek die in het aanvullend met redenen omkleed advies is gesteld, niet

alle 217 betrokken gebieden formeel waren aangewezen als speciale beschermingszones. Ierland voert echter aan dat de bescherming die het aan kandidaat-SBZ's biedt, vergelijkbaar is met de bescherming die aan speciale beschermingszones wordt geboden, zodat aan de doelstellingen van de habitatrichtlijn is voldaan.

47 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat de Portugese Republiek, in het kader van een beroep wegens niet-nakoming tegen deze lidstaat, als verweermiddel het argument had aangevoerd dat bestaande nationale instandhoudingsmaatregelen en -programma's, die rechtens bindend zijn voor het overheidsbestuur, van toepassing waren op de betrokken gebieden van communautair belang vanaf de datum van de mededeling aan de Commissie van de lijst die door de Portugese Republiek was opgesteld overeenkomstig artikel 4, lid 1, van de habitatrichtlijn (zie in die zin arrest van 5 september 2019, Commissie/Portugal (Aanwijzing en bescherming van speciale beschermingszones), C-290/18, EU:C:2019:669, punt 31).

48 In antwoord op dit argument oordeelde het Hof dat de bepalingen van een richtlijn moeten worden uitgevoerd met een onbetwistbare dwingende kracht en met de specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijkheid die nodig zijn om te voldoen aan het vereiste van rechtszekerheid (arrest van 5 september 2019, Commissie/Portugal (Aanwijzing en bescherming van speciale beschermingszones), C-290/18, EU:C:2019:669, punt 35).

49 Voorts heeft het Hof geoordeeld dat de Portugese Republiek met haar stelling dat de procedures voor de aanwijzing van de betrokken gebieden van communautair belang als speciale beschermingszones formeel niet waren voltooid, niet betwistte dat zij deze gebieden bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn nog niet als speciale beschermingszones had aangewezen [arrest van 5 september 2019, Commissie/Portugal (Aanwijzing en bescherming van speciale beschermingszones), C-290/18, EU:C:2019:669, punt 37].

50 Een dergelijke redenering geldt ook voor het verweermiddel van Ierland volgens hetwelk de bij de Ierse regeling verleende bescherming voor gebieden van communautair belang en kandidaat-SBZ's toereikend is om aan de verplichtingen van artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn te voldoen.

51 In casu moet worden vastgesteld dat de nationale regeling die Ierland ter onderbouwing van zijn antwoord op de eerste grief van het verzoekschrift van de Commissie heeft aangevoerd, welke regeling volgens deze lidstaat een toereikende bescherming biedt aan de betrokken gebieden van communautair belang die niet zijn

aangewezen als speciale beschermingszones, niet voldoet aan de in artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn opgenomen specifieke verplichting om gebieden van communautair belang formeel aan te wijzen als speciale beschermingszones.

52 Een dergelijke verplichting vormt immers een verplichte fase van de bij deze richtlijn ingestelde beschermingsregeling voor habitats en soorten.

53 Bij deze verplichting komen nog de verplichting om de instandhoudingsdoelstellingen vast te leggen, overeenkomstig artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn, en de verplichting om instandhoudingsmaatregelen te treffen, overeenkomstig artikel 6, lid 1, van deze richtlijn (zie in die zin arrest van 17 december 2020, Commissie/Griekenland, C-849/19, EU:C:2020:1047, punt 50).

54 Volgens de in punt 45 van het onderhavige arrest genoemde rechtspraak verschilt die laatste verplichting voor de lidstaten om de nodige instandhoudingsmaatregelen ter bescherming van de speciale beschermingszones vast te stellen, die is opgenomen in artikel 6 van de habitatrichtlijn, van de in artikel 4, lid 4, van deze richtlijn bedoelde formele verplichting voor de lidstaten om gebieden van communautair belang aan te wijzen als speciale beschermingszones.

55 Met betrekking tot de door Ierland benadrukte complexiteit van de formele aanwijzingsprocedure, die met name het gevolg is van het feit dat de eigenaren van de betrokken gebieden in rechte zijn opgekomen tegen een dergelijke aanwijzing, zij eraan herinnerd dat lidstaten zich niet mogen beroepen op bepalingen, praktijken of situaties van hun interne rechtsorde ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen (arrest van 12 november 2019, Commissie/Ierland (Windturbinepark in Derrybrien), C-261/18, EU:C:2019:955, punt 89 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

56 In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat Ierland, door voor 217 van de 423 betrokken gebieden van communautair belang na te laten om deze zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen zes jaar, aan te wijzen als speciale beschermingszones, de krachtens artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn op deze lidstaat rustende verplichtingen niet is nagekomen.

57 Bijgevolg moet de eerste grief worden aanvaard.

## B. Tweede grief: geen vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen

### 1. Argumenten van partijen

58 Met haar tweede grief voert de Commissie aan dat Ierland zijn verplichtingen krachtens artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn niet is nage-

komen door na te laten om voor 140 van de betrokken gebieden van communautair belang gedetailleerde instandhoudingsdoelstellingen vast te leggen.

59 Deze instelling leidt de verplichting om binnen uiterlijk zes jaar gedetailleerde gebieds-specifieke instandhoudingsdoelstellingen vast te stellen af uit artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn, zoals uitgelegd door het Hof in het arrest van 17 december 2020, Commissie/Griekenland (C-849/19, EU:C:2020:1047, punten 46–52).

60 Op de datum waarop de in het aanvullend met redenen omkleed advies gestelde termijn is verstreken, had Ierland voor 140 van de 423 betrokken gebieden van communautair belang niet voldaan aan deze verplichting.

61 Ierland erkent in zijn verweerschrift dat de procedure voor de vaststelling en de publicatie de specifieke instandhoudingsdoelstellingen niet voor alle 423 betrokken gebieden van communautair belang was voltooid.

62 Deze lidstaat verklaart aanzienlijke inspanningen te hebben geleverd om de specifieke instandhoudingsdoelstellingen vast te stellen en te publiceren. Door de COVID-19-pandemie heeft de voltooiing van de werkzaamheden echter vertraging opgelopen. Op de datum van het verweerschrift van Ierland waren voor 371 gebieden instandhoudingsdoelstellingen vastgelegd. Op de datum van de memorie van dupliek van deze lidstaat waren de instandhoudingsdoelstellingen voor alle gebieden vastgesteld.

63 Gelet op de geboekte vooruitgang is er volgens deze lidstaat geen sprake van een wezenlijke inbreuk op artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn.

## 2. Beoordeling door het Hof

64 Wat de bewoordingen van artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn betreft, moet worden vastgesteld dat deze bepaling weliswaar niet uitdrukkelijk melding maakt van de verplichting om instandhoudingsdoelstellingen vast te stellen, maar wel vereist dat de bevoegde instanties van de betrokken lidstaat bij de aanwijzing van de speciale beschermingszone de prioriteiten vaststellen gelet op het belang van de gebieden voor het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van een type habitat. De vaststelling van deze prioriteiten veronderstelt evenwel dat die instandhoudingsdoelstellingen reeds zijn vastgelegd (arrest van 17 december 2020, Commissie/Griekenland, C-849/19, EU:C:2020:1047, punt 46).

65 Derhalve heeft het Hof, mede gelet op de context en het doel van artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn, geoordeeld dat uit deze bepaling weliswaar volgt dat de aanwijzing van spe-



ciale beschermingszones en de vaststelling van de instandhoudingsprioriteiten zo spoedig mogelijk moeten plaatsvinden, maar hoe dan ook uiterlijk zes jaar na het moment waarop een gebied volgens de procedure van lid 2 van dit artikel van communautair belang is verklaard, maar dat deze termijn ook geldt voor de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen, aangezien deze noodzakelijk zijn om deze prioriteiten vast te stellen en dus aan de vaststelling daarvan moeten voorafgaan (zie in die zin arrest van 17 december 2020, Commissie/Griekenland, C-849/19, EU:C:2020:1047, punten 47–53)

66 Hieraan moet worden toegevoegd dat alleen specifieke en nauwkeurige doelstellingen kunnen worden beschouwd als ‘instandhoudingsdoelstellingen’ in de zin van de habitatrichtlijn (zie in die zin arrest van 17 december 2020, Commissie/Griekenland, C-849/19, EU:C:2020:1047, punt 59).

67 In casu zijn de termijnen van zes jaar waarbinnen Ierland de in de beschikkingen 2004/813 en 2009/96 opgesomde gebieden diende aan te wijzen, verstreken op respectievelijk 7 december 2007 en 12 december 2014.

68 Ierland erkent dat bij het verstrijken van de in het aanvullend met redenen omkleed advies gestelde termijn, te weten op 9 januari 2019, voor de 140 gebieden van communautair belang waarvoor de Commissie de tweede grief opwerpt, geen specifieke instandhoudingsdoelstellingen in de nationale rechtsorde waren vastgesteld.

69 In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat Ierland, door voor 140 van de 423 betrokken gebieden van communautair belang geen gedetailleerde gebiedsspecifieke instandhoudingsdoelstellingen te formuleren, de krachtens artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn op deze lidstaat rustende verplichtingen niet is nagekomen.

70 Derhalve moet de tweede grief worden aanvaard.

*C. Derde grief: niet-nakoming van de verplichting om de nodige instandhoudingsmaatregelen te treffen*

*1. Argumenten van partijen*

71 In haar verzoekschrift verwijt de Commissie Ierland de krachtens artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn op deze lidstaat rustende verplichtingen niet te zijn nagekomen door niet de nodige instandhoudingsmaatregelen te treffen. Om te beginnen zijn er voor 230 gebieden geen instandhoudingsmaatregelen vastgesteld. Voorts zijn de in 149 andere gebieden getroffen instandhoudingsmaatregelen slechts fragmentarisch. Bovendien zijn de maatregelen voor 44 gebieden waarvoor volledige instandhoudingsmaatregelen gelden, ongeldig omdat zij vóór de vaststelling van

de instandhoudingsdoelstellingen zijn genomen. Ten slotte wordt Ierland verweten een algemene praktijk te volgen die erin bestaat onvoldoende nauwkeurige instandhoudingsmaatregelen te treffen.

*a) Gebieden waarvoor volgens de Commissie geen of gedeeltelijke instandhoudingsmaatregelen gelden*

72 De Commissie stelt zich op het standpunt dat de nodige instandhoudingsmaatregelen hadden moeten worden vastgesteld binnen de in artikel 4, lid 4, van deze richtlijn vastgestelde termijn van zes jaar voor de aanwijzing van speciale beschermingszones. Zij stelt dat instandhoudingsmaatregelen in de zin van artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn volgens de arresten van 5 september 2019, Commissie/Portugal (Aanwijzing en bescherming van speciale beschermingszones) (C-290/18, EU:C:2019:669, punt 52), en 17 december 2020, Commissie/Griekenland (C-849/19, EU:C:2020:1047, punt 76), moeten worden getroffen en uitgevoerd in het kader van deze speciale beschermingszones en dus binnen de termijn voor de aanwijzing van deze zones.

73 De Commissie is van mening dat uit de bewoordingen van artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn duidelijk blijkt dat de betrokken lidstaat voor alle speciale beschermingszones op zijn grondgebied instandhoudingsmaatregelen moet treffen.

74 Voor 230 van de 423 betrokken gebieden van communautair belang heeft Ierland haar geen enkele instandhoudingsmaatregel meegegeeld.

75 Wat de 193 overige gebieden betreft, waarvoor instandhoudingsmaatregelen gelden, stelt de Commissie op grond van de arresten van 5 september 2019, Commissie/Portugal (Aanwijzing en bescherming van speciale beschermingszones) (C-290/18, EU:C:2020:669, punt 55), en 17 december 2020, Commissie/Griekenland (C-849/19, EU:C:2020:1047, punt 86), dat de instandhoudingsmaatregelen moeten worden vastgesteld voor elke soort die en elk type habitat dat in elk van de betrokken gebieden voorkomt. Ierland heeft echter slechts voor een deel van de in 149 gebieden beschermde soorten en/of typen habitats instandhoudingsmaatregelen ingevoerd.

76 De Commissie zet uiteen dat zij tot dit cijfer is gekomen door het aantal in aanmerking komende elementen van de gebieden, dat Ierland in de standaardformulieren voor relevante gegevens heeft meegedeeld, te vergelijken met het aantal van die elementen waarvoor Ierland heeft aangegeven instandhoudingsmaatregelen te hebben getroffen.

77 De maatregelen die Ierland in antwoord op het met redenen omkleed advies van de Com-

missie heeft genoemd, zijn haars inziens ontoereikend om het aantal gebieden waarvoor gedeeltelijke instandhoudingsmaatregelen gelden te verminderen. Volgens de Commissie bevinden de meeste van die maatregelen zich namelijk slechts in de ontwikkelingsfase, meer bepaald in de voorbereidende fase. Voorts heeft Ierland geen informatie verstrekt op grond waarvan kan worden geconcludeerd dat de genoemde maatregelen een aanvulling vormen op alle instandhoudingsmaatregelen en derhalve alle relevante elementen van de betrokken gebieden bestrijken.

78 Ierland zet in zijn verweerschrift uiteen dat het via tien nationale programma's uitgebreide en gedetailleerde instandhoudingsmaatregelen heeft uitgevoerd. Die programma's zijn opgesteld per type habitat en per soort, en niet per gebied. Zij worden echter voor elk gebied op specifieke wijze uitgevoerd. Hieruit blijkt dat deze lidstaat niet alleen artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn in acht neemt, maar ook dat hij op pragmatische wijze wil voldoen aan de vereisten van deze bepaling door een passende bescherming van de betrokken soorten en habitats te waarborgen.

79 Deze lidstaat wijst er met name op dat hij voor 79 in de bijlage bij het verweerschrift opgenomen gebieden volledige instandhoudingsmaatregelen heeft vastgesteld en ter illustratie legt hij de maatregelen over die voor een sample van 6 gebieden zijn vastgesteld. In talrijke gebieden gelden ten minste gedeeltelijke instandhoudingsmaatregelen.

80 Ierland geeft aan dat het omzettingsbesluit instandhoudingsmaatregelen bevat, voor zover het voor de uitoefening van een activiteit een voorafgaande toestemming voorschrijft en aldus beoogt te voorkomen dat het betrokken gebied schade lijdt. Voor elk van de betrokken gebieden gelden dus instandhoudingsmaatregelen.

81 Ierland erkent dat de informatie mogelijk-kerwijs op gebrekkige wijze aan de Commissie is verstrekt. Aangezien er geen centraal gegevensbeheersysteem bestaat om de interventies en de maatregelen voor het beheer van de betrokken gebieden te registreren, is het voor Ierland moeilijk om volledige resultaten, op basis van bewijsmateriaal, door te zenden van het lokale beheer van de gebieden naar het nationale niveau. Een centraal dataplatform wordt overwogen.

82 De Commissie merkt op dat de tien door Ierland genoemde nationale programma's en de lijst van 79 gebieden waarvoor beweerdelijk volledige instandhoudingsmaatregelen gelden, samen slechts betrekking hebben op 137 gebieden. Ierland geeft dus toe dat er voor minstens 286 gebieden geen instandhoudingsmaatregelen zijn getroffen.

83 Met betrekking tot die 79 gebieden en de bijkomende gebieden waarop de tien nationale programma's betrekking hebben die door Ierland zijn aangevoerd onder verwijzing naar de inhoud van de bij zijn verweerschrift gevoegde stukken, stelt de Commissie dat deze lidstaat in zijn verweerschrift niet aangeeft in welk deel van de bijlagen staat dat de instandhoudingsmaatregelen met betrekking tot die 79 gebieden 'uitputtend en volledig' zouden zijn, en evenmin verwijst naar de tien programma's, die hij in een van die bijlagen heeft samengevat, om met name te weerleggen dat de instandhoudingsmaatregelen onvolledig zouden zijn. Derhalve hoeft volgens de Commissie overeenkomstig artikel 124, lid 1, onder b), van het Reglement voor de procesvoering van het Hof geen rekening te worden gehouden met de gegevens in die bijlagen.

84 Voorts zijn vier van die tien programma's vastgesteld nadat de in het aanvullend met redenen omkleed advies gestelde termijn was verstreken. Uit de bijlagen bij het verweerschrift blijkt ook dat een aantal van die programma's de in aanmerking komende elementen van de gebieden slechts gedeeltelijk bestrijkt.

85 Ierland betoogt in zijn memorie van duplicat dat de door de Commissie bepleite uitlegging van artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn, volgens welke deze bepaling vereist dat wordt aangetoond dat in alle gebieden instandhoudingsmaatregelen zijn uitgevoerd en dat deze maatregelen functioneren, onuitvoerbaar is en voorbijgaat aan de werkelijke context. Deze uitlegging vindt geen steun in de richtlijn, noch in de rechtspraak van het Hof.

86 Instandhoudingsmaatregelen moeten volgens Ierland vanwege hun aard worden aangepast, zodat de vaststelling dat er extra of andere maatregelen zijn getroffen niet volstaat om een niet-nakoming door Ierland aan te tonen. Het volstaat dat Ierland voortdurend toezicht houdt op de instandhoudingsmaatregelen die in het gehele Natura 2000-netwerk worden uitgevoerd, om ervoor te zorgen dat de voor de verschillende gebieden vastgestelde bedreigingen en druk in aanmerking worden genomen. Deze uitlegging wordt gestaafd door de artikelen 11 en 17 van de habitatrichtlijn, die bepalen dat instandhoudingsmaatregelen worden beoordeeld en dat de uitvoering ervan desnoods wordt bijgestuurd om de doeltreffendheid ervan te verzekeren.

87 Dat de instandhoudingsprogramma's niet uitdrukkelijk zijn gekoppeld aan de grenzen van de gebieden, doet niet af aan de doeltreffendheid van die maatregelen. Integendeel, de invoering van alomvattende programma's in plaats van individuele maatregelen voor elk gebied heeft algemene gevolgen voor de bescherming van soorten en habitats en weerspiegelt de noodzakelijke

coördinatie van de acties om aan de complexiteit van de instandhoudingsdoelstelling te voldoen.

88 In de bijlage bij zijn memorie van dupliek legt Ierland de instandhoudingsmaatregelen over die voor 6 bijkomende gebieden, die op de lijst van 79 gebieden staan, en 21 gebieden met betrekking tot de vleermuis *Rhinolophus hipposideros* zijn vastgesteld, alsmede aanvullende gegevens over het handvol gebieden die Ierland bij wijze van voorbeeld in zijn verweerschrift had geselecteerd.

89 De Bondsrepubliek Duitsland verzet zich in haar memorie van interventie tegen de uitlegging dat instandhoudingsmaatregelen betrekking moeten hebben op elke soort die of elk habitatype dat in de betrokken gebieden voorkomt.

90 De rechtspraak van het Hof verwijst naar een verplichting waarbij er voor elke soort of elk habitatype geen specifieke of individuele instandhoudingsmaatregelen moeten worden getroffen, maar instandhoudingsmaatregelen die worden vastgesteld op basis van de ecologische vereisten van elke soort en elk habitatype (zie in die zin arrest van 5 september 2019, Commissie/Portugal (Aanwijzing en bescherming van speciale beschermingszones), C-290/18, EU:C:2019:669, punt 55).

91 In het arrest van 7 december 2000, Commissie/Frankrijk (C-374/98, EU:C:2000:670, punt 20) — dat betrekking heeft op de vogelrichtlijn, maar kan worden toegepast op de habitatrichtlijn —, heeft het Hof de tegen de Franse Republiek aangevoerde grief dat de speciale beschermingsmaatregelen ontoereikend waren wegens het gebrek aan specifieke bepalingen voor elke in het wild levende vogelsoort in het betrokken gebied, afgewezen op grond dat de betrokken nationale bepalingen ten goede komen aan de gehele vogelfauna van de gebieden waarop deze regeling van toepassing is, doordat zij activiteiten verbieden die de natuurlijke kenmerken van de betrokken biotopen kunnen aantasten.

92 Naargelang van de context zijn ofwel algemene verboden toereikend om de voornaamste gevaren of bedreigingen voor het gebied te voorkomen, ofwel zijn gedifferentieerde maatregelen noodzakelijk. Het zou dan ook overdreven formalistisch zijn om systematisch voor elke zone specifieke maatregelen te eisen.

93 In haar antwoord op de memorie in interventie van de Bondsrepubliek Duitsland ontkent de Commissie elke vorm van het haar verweten formalisme.

94 Deze instelling en de Bondsrepubliek Duitsland zijn het eens over het feit dat een instandhoudingsmaatregel betrekking kan hebben op meerdere elementen indien deze soortgelijke ecologische eisen vertonen. Voor elke habitat en

elke soort die in het gebied voorkomt, moeten echter de nodige instandhoudingsmaatregelen gelden die op specifieke instandhoudingsdoelstellingen zijn gebaseerd. Dit is in casu niet het geval aangezien Ierland slechts voor een deel van de relevante elementen maatregelen heeft meegedeeld.

*b) Gebieden waarvoor volgens de Commissie instandhoudingsmaatregelen gelden die niet zijn gebaseerd op de instandhoudingsdoelstellingen*

95 In haar verzoekschrift verwijt de Commissie Ierland instandhoudingsmaatregelen te hebben vastgesteld hoewel de instandhoudingsdoelstellingen nog niet waren vastgesteld voor de 44 betrokken gebieden waarvoor volledige instandhoudingsmaatregelen gelden.

96 Volgens deze instelling volgt uit de rechtspraak van het Hof, met name het arrest van 17 december 2020, Commissie/Griekenland (C-849/19, EU:C:2020:1047, punten 46–52), dat instandhoudingsmaatregelen moeten worden gebaseerd op instandhoudingsdoelstellingen.

97 Die instelling concludeert daaruit dat er een wettelijke verplichting bestaat om instandhoudingsmaatregelen te baseren op duidelijk omschreven gebiedsspecifieke instandhoudingsdoelstellingen die inhoudelijk van aard zijn (doelstellingen en maatregelen moeten op elkaar aansluiten) en een bepaalde volgorde veronderstellen (doelstellingen mogen niet volgen op maatregelen). Deze benadering wordt bevestigd door de systematische uitlegging van artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn in het licht van artikel 6, lid 3, van deze richtlijn, waarin is bepaald dat bij de beoordeling van projecten die significante gevolgen kunnen hebben voor een speciale beschermingszone, rekening moet worden gehouden met de instandhoudingsdoelstellingen.

98 Ierland betwist in zijn verweerschrift de door de Commissie bepleite uitlegging van het arrest van 17 december 2020, Commissie/Griekenland (C-849/19, EU:C:2020:1047), die te letterlijk is en geen rekening houdt met de geest of de bewoordingen van artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn. In de zaak die tot dat arrest heeft geleid, waren er geen instandhoudingsdoelstellingen vastgesteld. Een dergelijk geval moet worden onderscheiden van het onderhavige geval, waarin instandhoudingsdoelstellingen zijn vastgelegd na de vaststelling van de instandhoudingsmaatregelen.

99 In haar memorie van repliek voegt de Commissie nog toe dat het feit dat de instandhoudingsdoelstellingen moeten voorafgaan aan de instandhoudingsmaatregelen, noodzakelijk is in het licht van het voorwerp en het doel van de habitatrichtlijn. Met de instandhoudingsdoelstel-

lingen worden namelijk de parameters vastgesteld aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of de instandhoudingsmaatregelen deze doelstellingen bereiken. Indien de instandhoudingsdoelstellingen na de instandhoudingsmaatregelen zouden worden vastgelegd, zou het gevaar bestaan dat deze doelstellingen slechts een afspiegeling zijn van de eerder vastgestelde instandhoudingsmaatregelen.

100 Ierland wijst er in zijn memorie van duplicatie op dat de uitlegging van de Commissie tot gevolg heeft dat de instandhoudingsmaatregelen die de lidstaten met het oog op de toepassing van de habitatrichtlijn ten uitvoer leggen, volledig buiten beschouwing worden gelaten om de enkele reden dat zij dateren van vóór de publicatie van de instandhoudingsdoelstellingen.

101 De betrokken instandhoudingsmaatregelen zijn gebaseerd op een passende beoordeling van bedreigingen en druk.

102 In haar memorie in interventie is ook de Bondsrepubliek Duitsland van mening dat een niet-nakoming niet kan voortvloeien uit het enkele feit dat de instandhoudingsdoelstellingen niet eerder zijn vastgesteld dan de instandhoudingsmaatregelen. Voor de beoordeling of er sprake is van niet-nakoming, is het doorslaggevend dat de instandhoudingsmaatregelen doeltreffend zijn, ongeacht de datum waarop zij zijn vastgesteld.

103 Een andere uitlegging houdt louter formeel de verplichting in om de instandhoudingsmaatregelen opnieuw te nemen, ook al zijn de vastgestelde maatregelen doeltreffend en voldoen zij volledig aan de materiële criteria van artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn. De toepassing van dat formele vereiste zou in strijd zijn met de rechtspraak van het Hof, met name het arrest van 17 april 2018, Commissie/Polen (Oerbos van Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, punt 213, volgens welke het belangrijkste element erin bestaat dat de nodige instandhoudingsmaatregelen doeltreffend worden uitgevoerd.

104 De Bondsrepubliek Duitsland ziet bovendien een tegenstrijdigheid in de redenering van de Commissie. Enerzijds is deze instelling van mening dat de instandhoudingsdoelstellingen moeten worden vastgesteld zodra een gebied is aangewezen als gebied van communautair belang. Anderzijds erkent zij dat voor de vaststelling van deze doelstellingen de in artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn bedoelde termijn van zes jaar geldt.

105 In haar antwoord op de memorie in interventie van de Bondsrepubliek Duitsland voert de Commissie aan dat het geval waarin eerder dan de instandhoudingsdoelstellingen vastgestelde instandhoudingsmaatregelen aan die doel-

stellingen voldoen, berust op louter toeval. Andersom zou het gevaar bestaan dat achteraf vastgelegde instandhoudingsdoelstellingen hun functie voor het bepalen van de potentiële bijdrage van een gebied tot het Natura 2000-netwerk niet vervullen omdat zij louter de ambitie weerspiegelen van de bestaande instandhoudingsmaatregelen die niet waren gebaseerd op de instandhoudingsdoelstellingen en derhalve niet waren gericht op de algemene doelstelling van de habitatrichtlijn, namelijk het behoud en het herstel van een gunstige staat van instandhouding. Dit probleem wordt schrijnender wanneer, zoals in casu, de maatregelen stelselmatig eerder dan de doelstellingen worden vastgesteld.

106 Die instelling ontken overigens dat haar uitlegging enige tegenstrijdigheid zou bevatten. De door de habitatrichtlijn voorgeschreven volgorde volgt uit de bewoordingen van de artikelen 4 en 6 van deze richtlijn.

*c) Een voortdurende en systematische praktijk waarbij instandhoudingsmaatregelen worden vastgesteld die onvoldoende nauwkeurig zijn en die het niet mogelijk maken om aan alle belangrijke vormen van druk en bedreigingen het hoofd te bieden*

107 De Commissie stelt in haar verzoekschrift dat instandhoudingsmaatregelen duidelijk en nauwkeurig moeten zijn. Algemene maatregelen, oriënterende maatregelen of maatregelen die concreterende maatregelen vereisen voor de daadwerkelijke uitvoering ervan, zijn ontoereikend (arrest van 17 december 2020, Commissie/Griekenland, C-849/19, EU:C:2020:1047, punten 77 en 78 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

108 Daarnaast bevat artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn ook een kwalitatief vereiste, namelijk dat met die maatregelen de belangrijkste vormen van druk of bedreigingen moeten kunnen worden aangepakt.

109 In casu zijn de door Ierland getroffen instandhoudingsmaatregelen systematisch en voortdurend onvoldoende nauwkeurig en gedetailleerd om te reageren op alle belangrijke vormen van druk en bedreigingen.

110 De Commissie kan krachtens artikel 258 VWEU doen vaststellen dat de bepalingen van een richtlijn niet zijn nagekomen doordat de autoriteiten van een lidstaat een daarmee strijdige algemene praktijk hebben aangenomen, waarvan specifieke situaties in voorkomend geval de illustratie zijn (arrest van 26 april 2005, Commissie/Ierland, C-494/01, EU:C:2005:250, punt 27).

111 Deze instelling stelt, op basis van een kwalitatieve beoordeling van een breed scala van Ierse gebieden waarvoor bestaande instandhoudingsmaatregelen gelden, dat de kwaliteit van de

in de Ierse gebieden geldende instandhoudingsmaatregelen systematisch en voortdurend ontoereikend was omdat zij onvoldoende nauwkeurig en gedetailleerd waren of ontoereikend waren om te reageren op alle belangrijke vormen van druk en bedreigingen.

112 De Commissie illustreert dit structurele gebrek aan de hand van een gedetailleerde beoordeling die gericht is op twee belangrijke prioritaire habitattypen in een groot aantal Ierse gebieden, te weten, ten eerste, kustlagunen en bedekkingsveen, en, ten tweede, een bijzonder bedreigde soort, de beekparelmossel.

113 Deze voorbeelden zijn representatief en wijzen dus op een algemene en voortdurende schending door Ierland van artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn. Zij hebben betrekking op een groot aantal gebieden die met name zijn gekozen wegens de – ongunstige of slechte – staat van instandhouding ervan die is vastgesteld in de verslagen die Ierland op grond van artikel 17 van deze richtlijn heeft opgesteld, en het belang van de betrokken habitats en soorten, aangezien een groot deel van het bedekkingsveen en de beekparelmosselen in Ierland voorkomen. Ten slotte is de geografische spreiding van de onderzochte gebieden representatief voor de geografische vorm van het netwerk van gebieden van communautair belang en de speciale beschermingszones in Ierland.

114 Zo geeft de Commissie om te beginnen het voorbeeld van de kustlagunen, waarvoor met name de instandhoudingsmaatregelen ‘verslibbing’, ‘inundatie’ en ‘beheer van de waterstanden’ zijn meegedeeld. Deze maatregelen zijn onvoldoende specifiek in kwantitatief opzicht en wat de vermelding van de verantwoordelijke actoren of de uit te voeren activiteiten betreft, en pakken met name niet de druk met betrekking tot waterverontreiniging aan.

115 De talrijke vormen van druk op dit habitattype en de ontoereikendheid van die maatregelen worden bevestigd in het verslag dat Ierland in 2019 in het kader van de habitatrichtlijn heeft opgesteld, volgens hetwelk de toestand van de lagunen slecht is en verder verslechtert.

116 De Commissie neemt vervolgens het voorbeeld van het bedekkingsveen. De maatregelen voor de instandhouding van de betrokken gebieden zijn te algemeen. In dit verband noemt deze instelling factoren zoals ‘het mechanisch verwijderen van turf’, ‘turfwinning’, ‘het afbranden’, ‘ontbossing’, ‘begrazing’, ‘algemeen bosbeheer’, ‘beheer van de waterstanden’, ‘andere gevolgen van toerisme en vrijetijdsbesteding’, ‘jacht’, ‘verwijdering van struikgewas’, ‘verwijdering/beheersing van invasieve/niet-inheemse of problematische plantensoorten’ en ‘plaatsing van hekken’.

117 Blijkens het verslag van Ierland voor 2013 in het kader van de habitatrichtlijn zijn deze maatregelen toegespitst op de bedreiging die overbegrazing vormt, maar zijn zij ontoereikend om de andere belangrijke vormen van druk en bedreigingen voor het bedekkingsveen aan te pakken die uit het verslag van Ierland voor 2019 blijken, zoals windmolenparken en andere infrastructuur, turfsteken, erosie, het afbranden, bosaanplanting en landbouwactiviteiten die stikstofdepositie of afwatering met zich meebrengen. Deze verslagen tonen aan dat de toestand van deze veengebieden slecht is en verder verslechtert.

118 Ten slotte neemt de Commissie het voorbeeld van de beschermingsgebieden voor de beekparelmossel. Volgens haar verwijzen de maatregelen voor de instandhouding van deze gebieden op zeer algemene wijze naar ‘lozingen’, ‘verwijdering van huishoudelijk afval’, ‘waterverontreiniging’ of ‘irrigatie’, zonder dat instandhoudingsmaatregelen met kwantitatieve gegevens, verantwoordelijke actoren of tijdschema’s worden vastgesteld.

119 Voorts is zij van mening dat de door Ierland opgetekende druk als gevolg van ‘diffuse verontreiniging van oppervlaktewateren door land- en bosbouwactiviteiten’, ‘onttrekking van oppervlaktewater voor de openbare watervoorziening’, ‘branden’ of ‘bosaanplant op open grasland’, met deze maatregelen niet wordt aangepakt.

120 De maatregelen van het KerryLIFE-project, waarnaar Ierland verwijst in zijn antwoord op het aanvullend met redenen omkleed advies van de Commissie, zijn ontoereikend, met name omdat zij de druk vanuit de bosbouw op de betrokken gebieden niet wegnemen. Ierland verwijst ook naar het Europees innovatiepartnerschap, dat betrekking heeft op zeven beschermingsgebieden voor de beekparelmossel, maar verschaft geen informatie over de wijze waarop de daarmee verbonden maatregelen reageren op elk van de voornaamste vormen van druk en bedreigingen waarmee de betrokken soort in deze gebieden te kampen heeft.

121 Het verslag dat Ierland voor 2019 in het kader van de habitatrichtlijn heeft opgesteld, bevestigt de druk op die gebieden en toont aan dat de maatregelen voor de instandhouding van die gebieden ontoereikend zijn, aangezien de algemene toestand ervan wordt beoordeeld als slecht en ‘verder verslechterend’.

122 In zijn verweerschrift zet Ierland ter illustratie uiteen dat gebiedsspecifieke herstel- en afwateringsplannen zijn opgesteld voor het gehele netwerk van hoogveengebieden van Ierland die zijn aangewezen als speciale beschermingszones, waarvan 53 betrokken gebieden, en dat thans in dit gehele netwerk instandhoudingsmaatregelen

ten uitvoer worden gelegd. De in elk plan uiteengezette instandhoudingsmaatregelen zijn erop gericht om voor elke speciale beschermingszone de doelen te bereiken waarin de gebiedsspecifieke instandhoudingsdoelstelling voor de in bijlage I bij de habitatrichtlijn genoemde habitat 'actief hoogveen' voorziet. Die plannen worden momenteel uitgevoerd overeenkomstig de verschillende onderdelen van het programma voor de instandhouding van het hoogveen.

123 De Commissie betoogt in haar memorie van repliek dat uit de beknopte toelichtingen in het verweerschrift en de bijlagen daarbij niet blijkt dat de genomen maatregelen voor de drie typen habitats en soorten waarop de onderhavige grief betrekking heeft, voldoende nauwkeurig en gedetailleerd zijn. Ierland heeft niet gepreciseerd 'wie wat, waar en wanneer doet', en of de genomen maatregelen toereikend zijn om aan alle essentiële vormen van druk en bedreigingen het hoofd te bieden.

124 Voorts bevinden zich onder de 6 in punt 79 van het onderhavige arrest bedoelde gebieden die behoren tot de 79 gebieden waarvoor Ierland stelt volledige instandhoudingsmaatregelen te hebben vastgesteld, het gebied Carrownagappul Bog SAC, dat een van de hoogveengebieden is waarvoor de herstelplannen nog maar in de ontwerpfasen zijn, en het gebied Slieve Bloom Mountains, dat een bedekkingsveen betreft dat actief herstel vereist en waarvoor nog geen herstelplan is opgesteld.

125 Het ontbreken van instandhoudingsmaatregelen om het hoofd te bieden aan de problemen die de bosbouw met zich meebrengt in het stroomgebied van de gebieden waar beekparelmosselen voorkomen, wordt bevestigd door de laatste wetenschappelijke analyse betreffende de soort en de instandhouding ervan. Het 'Kerry-LIFE'-project wordt daarin bekritiseerd omdat het niet heeft geleid tot het herstel van de zones die voor de bosbouw zijn ontwaterd.

126 Ierland wijst in zijn dupliek op de inspanningen die deze lidstaat heeft geleverd om de instandhoudingsmaatregelen te verbeteren. Deze lidstaat is van mening dat artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn niet vereist dat met de instandhoudingsmaatregelen noodzakelijkerwijs alle vormen van druk en bedreigingen worden aangepakt waarmee een gebied op een bepaald moment te kampen heeft.

127 In haar memorie in interventie betwist de Bondsrepubliek Duitsland de door de Commissie verlangde mate van volledigheid en nauwkeurigheid en verzet zij zich ertegen dat de verslagen die Ierland op grond van artikel 17 van de habitatrichtlijn heeft opgesteld, in aanmerking

worden genomen om die niet-nakoming aan te tonen.

128 Wat de volledigheid van de maatregelen betreft, kunnen alle voornaamste gevaren en bedreigingen vaak worden voorkomen met louter een algemeen verbod om schadelijke handelingen te verrichten. Het zou getuigen van puur formalisme om in het algemeen te eisen dat voor iedere zone steeds specifieke maatregelen worden genomen voor elke bedreiging of voor elke soort of elke natuurlijke habitat.

129 Wat de mate van nauwkeurigheid betreft, is deze lidstaat van mening dat uit het vereiste van duidelijke en nauwkeurige instandhoudingsmaatregelen niet mag worden afgeleid dat deze steeds kwantitatieve doelstellingen en termijnen om te handelen moeten bevatten of moeten specificeren 'wie wat, waar en wanneer doet'.

130 Uit het arrest van 10 mei 2007, Commissie/Oostenrijk (C-508/04, EU:C:2007:274, punt 76), volgt immers dat de habitatrichtlijn de vaststelling van de nodige instandhoudingsmaatregelen verplicht stelt en de eventuele regelgevende of beslissingsbevoegdheden van de nationale autoriteiten ter zake beperkt tot de in het kader van die maatregelen toe te passen middelen en te maken technische keuzes. Voorts heeft het Hof in het arrest van 14 oktober 2010, Commissie/Oostenrijk (C-535/07, EU:C:2010:602, punt 60), dat betrekking had op de vogelrichtlijn, geoordeeld dat deze richtlijn, die voor elke lidstaat verbindend is ten aanzien van het te bereiken resultaat, de nationale instanties de bevoegdheid laat om de vorm en de middelen voor de uitvoering van die richtlijn te kiezen.

131 Wat het gebruik betreft van de verslagen die Ierland op grond van artikel 17 van de habitatrichtlijn heeft opgesteld, wijst de Bondsrepubliek Duitsland erop dat die verslagen niet specifiek verwijzen naar de situatie van de betrokken gebieden, maar naar de situatie in het gehele betrokken grondgebied. Hieruit mag dan ook geen conclusie worden getrokken over de effectiviteit van de in de betrokken gebieden genomen maatregelen.

132 Voorts vloeien de in die verslagen vastgestelde ontwikkelingen mogelijkerwijs voort uit het feit dat het gaat om populaties en natuurlijke ecosystemen met soms – natuurlijke – grote schommelingen of een eigen dynamiek, die bovendien kan worden versterkt, tenietgedaan of belemmerd door diverse antropogene invloeden, die niet altijd kunnen worden gecompenseerd door specifieke maatregelen voor de beschermde gebieden.

133 In haar antwoord op de memorie in interventie van de Bondsrepubliek Duitsland stelt de Commissie dat het natuurlijk mogelijk is dat

een instandhoudingsmaatregel betrekking heeft op meerdere habitatkenmerken, indien deze soortgelijke ecologische vereisten hebben. Voor vele Ierse gebieden was het probleem echter dat Ierland voor talrijke gebieden slechts voor een subgroep van de relevante elementen maatregelen heeft meegedeeld.

134 Voorts zet de Commissie uiteen dat aan de lidstaten een beperkte beoordelingsmarge wordt gelaten ten aanzien van de middelen voor de uitvoering van de instandhoudingsmaatregelen. Om te beginnen volgt uit artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn dat met de instandhoudingsmaatregelen alle voornaamste vormen van druk of bedreiging moeten worden aangepakt die de habitattypen en soorten in het gebied kunnen aantasten. Voorts moeten de instandhoudingsmaatregelen duidelijk en nauwkeurig zijn. Ten slotte heeft het Hof geoordeeld dat de instandhoudingsmaatregelen ontoereikend zijn indien zij algemeen en oriënterend van aard zijn of indien zij concreterende maatregelen vereisen voor de daadwerkelijke uitvoering ervan (arresten van 5 september 2019, Commissie/Portugal (Aanwijzing en bescherming van de speciale beschermingszones), C-290/18, EU:C:2019:669, punt 55, en 17 december 2020, Commissie/Griekenland, C-849/19, EU:C:2020:1047, punt 82). De kwaliteit van instandhoudingsmaatregelen, met inbegrip van de nauwkeurigheid ervan, wordt dus niet overgelaten aan de vrije beoordeling van de lidstaten.

135 Overigens blijkt uit het op grond van artikel 17 van de habitatrichtlijn opgestelde verslag dat de staat van instandhouding van de habitattypen 'kustlagunen' en 'bedekkingsveen' en van een bijzonder bedreigde soort, de beekparelmossel, 'aan het verslechteren' was binnen het Natura 2000-netwerk. Het verslag refereert dus uitdrukkelijk aan de situatie in de Natura 2000-gebieden.

## 2. *Beoordeling door het Hof*

### a) *Opmerkingen vooraf*

136 Vooraf moet eraan worden herinnerd dat artikel 6 van de habitatrichtlijn de lidstaten een reeks specifieke verplichtingen en procedures oplegt om, zoals blijkt uit artikel 2, lid 2, van deze richtlijn, de natuurlijke habitats en de wilde dieren- en plantensoorten van belang voor de Unie in een gunstige staat van instandhouding te behouden of, in voorkomend geval, te herstellen, met het oog op de verwezenlijking van het algemenere doel van deze richtlijn, namelijk het waarborgen van een hoog niveau van milieubescherming in de krachtens deze richtlijn beschermde gebieden (arrest van 7 november 2018, Holohan e.a.,

C-461/17, EU:C:2018:883, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

137 Meer in het bijzonder moeten de lidstaten krachtens artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn voor iedere speciale beschermingszone de nodige instandhoudingsmaatregelen treffen die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de in het betrokken gebied aanwezige typen natuurlijke habitats van bijlage I bij deze richtlijn en soorten van bijlage II bij die richtlijn (arrest van 17 april 2018, Commissie/Polen (Oerbos van Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, punt 207).

138 De krachtens artikel 6 van de habitatrichtlijn op de lidstaten rustende verplichtingen, met inbegrip van de in lid 1 van dit artikel bedoelde verplichting om de nodige instandhoudingsmaatregelen vast te stellen, moeten op doeltreffende wijze worden uitgevoerd met volledige, duidelijke en nauwkeurige maatregelen (arrest van 5 september 2019, Commissie/Portugal (Aanwijzing en bescherming van speciale beschermingszones), C-290/18, EU:C:2019:669, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

139 In casu moet worden opgemerkt dat Ierland, zoals in punt 56 van het onderhavige arrest is geconstateerd, voor 217 van de 423 betrokken gebieden van communautair belang heeft nagelaten om deze zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen zes jaar, aan te wijzen als speciale beschermingszones. De nodige instandhoudingsmaatregelen in de zin van artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn moeten worden getroffen en uitgevoerd in het kader van deze speciale beschermingszones (zie in die zin arrest van 5 september 2019, Commissie/Portugal (Aanwijzing en bescherming van speciale beschermingszones), C-290/18, EU:C:2019:669, punt 52).

140 De omstandigheid dat Ierland niet heeft voldaan aan de verplichting van artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn om de betrokken gebieden van communautair belang als speciale beschermingszones aan te wijzen, stelt deze lidstaat voor dezelfde gebieden niet vrij van de verplichting om de nodige instandhoudingsmaatregelen vast te stellen overeenkomstig artikel 6, lid 1, van deze richtlijn en vrijwaart deze niet voor vaststelling van niet-nakoming in geval van niet-naleving van de laatstgenoemde verplichting (zie in die zin arrest van 5 september 2019, Commissie/Portugal (Aanwijzing en bescherming van speciale beschermingszones), C-290/18, EU:C:2019:669, punten 52–54).

### b) *Gebieden waarvoor geen of onvolledige instandhoudingsmaatregelen gelden*

141 Na deze precisering moet in herinnering worden gebracht dat het volgens vaste rechtspraak inzake de bewijslast in een niet-nako-

mingsprocedure krachtens artikel 258 VWEU aan de Commissie staat om de gestelde niet-nakoming aan te tonen. Zij moet het Hof de gegevens verschaffen die het nodig heeft om uit te maken of er sprake is van deze niet-nakoming en zij kan zich daarbij niet baseren op enig vermoeden (arrest van 2 september 2021, Commissie/Zweden (Zuiveringsinstallaties), C-22/20, EU:C:2021:669, punt 143 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

142 De lidstaten zijn evenwel krachtens artikel 4, lid 3, VEU verplicht om voor de Commissie de vervulling van haar taak te vergemakkelijken, die er volgens artikel 17, lid 1, VEU met name in bestaat, toe te zien op de toepassing van de bepalingen van het VWEU en van de bepalingen die de instellingen ingevolge dit Verdrag vaststellen. In het bijzonder moet er bij het onderzoek naar de correcte toepassing in de praktijk van nationale bepalingen die de daadwerkelijke uitvoering van een richtlijn dienen te verzekeren, rekening mee worden gehouden dat de Commissie, die niet over eigen onderzoeksbevoegdheden ter zake beschikt, grotendeels op de door eventuele klagers en de betrokken lidstaat verstrekte gegevens is aangewezen [arrest van 2 september 2021, Commissie/Zweden (Zuiveringsinstallaties), C-22/20, EU:C:2021:669, punt 144 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

143 Hieruit volgt inzonderheid dat wanneer de Commissie voldoende bewijs van bepaalde feiten heeft aangevoerd, de lidstaat de aldus overgelegde gegevens en de daaruit voortvloeiende gevolgen inhoudelijk en gedetailleerd moet bestrijden (arrest van 26 april 2005, Commissie/Ierland, C-494/01, EU:C:2005:250, punt 44).

144 In casu heeft de Commissie aangevoerd dat Ierland haar voor 230 van de 423 betrokken gebieden van communautair belang geen instandhoudingsmaatregelen heeft meegedeeld. Voorts stelt zij op basis van de in punt 71 van het onderhavige arrest genoemde vergelijking dat voor 149 van de 193 overige gebieden waarvoor er instandhoudingsmaatregelen bestaan, geen volledige maatregelen zijn getroffen die zien op elke soort en elk habitatype die in deze gebieden significant aanwezig zijn.

145 In antwoord op dit argument betoogt Ierland dat de instandhoudingsmaatregelen worden uitgevoerd via tien nationale programma's die zijn opgesteld op basis van de typen habitats en de soorten, alsook bij het omzettingsbesluit, dat een voorafgaande toestemming voorschrijft voor de uitoefening van een activiteit die significante of schadelijke gevolgen kan hebben of kan leiden tot verslechtering van een gebied van communautair belang.

146 Voorts verklaart deze lidstaat dat hij voor 79 van de betrokken gebieden van communau-

tair belang volledige instandhoudingsmaatregelen heeft vastgesteld.

147 Wat in de eerste plaats dat omzettingsbesluit betreft, zij eraan herinnerd dat artikel 6 van de habitatrichtlijn de maatregelen indeelt in drie categorieën, namelijk instandhoudingsmaatregelen, preventieve maatregelen en compenserende maatregelen, als respectievelijk bedoeld in de leden 1, 2 en 4 van dit artikel (arrest van 21 juli 2016, Orleans e.a., C-387/15 en C-388/15, EU:C:2016:583, punt 33).

148 Artikel 6, leden 2 en 3, van de habitatrichtlijn voorziet respectievelijk in de verplichting om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de gebieden niet verslechtert en om een passende beoordeling te verrichten van plannen en projecten die significante gevolgen kunnen hebben voor de gebieden. Het doel van deze twee leden bestaat er dus in de gebieden te beschermen tegen verslechtering.

149 Voor de uitvoering van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn kan het noodzakelijk zijn zowel maatregelen te nemen om externe, door de mens veroorzaakte aantastingen en verstoringen te vermijden, als maatregelen om natuurlijke ontwikkelingen af te remmen die de staat van instandhouding van de soorten en natuurlijke habitats in de speciale beschermingszones kunnen verslechteren (arrest van 20 oktober 2005, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-6/04, EU:C:2005:626, punt 34).

150 De instandhoudingsmaatregelen van artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn mogen a fortiori in beginsel niet beperkt blijven tot maatregelen om door de mens veroorzaakte externe aantastingen en storingen te voorkomen en zij moeten, zo nodig, positieve, proactieve maatregelen omvatten die ertoe strekken het gebied in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen.

151 In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat het omzettingsbesluit, waarbij enkel een voorafgaande toestemming wordt voorgeschreven voor de uitoefening van een activiteit die significante of schadelijke gevolgen kan hebben of kan leiden tot verslechtering van een gebied van communautair belang, niet volstaat om te voldoen aan de verplichtingen van artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn.

152 Wat in de tweede plaats de tien nationale programma's betreft die Ierland heeft opgesteld op basis van de typen habitats en de soorten, en de lijst van 79 gebieden waarvoor deze lidstaat stelt volledige instandhoudingsmaatregelen te hebben vastgesteld, moet ten eerste worden vastgesteld dat de door deze lidstaat aan het Hof verstrekte informatie niet volstaat om het argument van de Commissie te weerleggen dat er



geen sprake is van instandhoudingsmaatregelen voor de 230 gebieden waarop de onderhavige grief betrekking heeft.

153 Ten tweede valt uit de door Ierland aan het Hof overgelegde informatie niet op te maken dat de door deze lidstaat vastgestelde maatregelen voor alle 193 in punt 144 van dit arrest bedoelde gebieden en buiten de 44 gebieden waarvoor de Commissie dit aanvaardt, stelselmatig instandhoudingsmaatregelen omvatten die zijn vastgesteld op basis van de ecologische vereisten van elke soort en elk habitatype die in die gebieden voorkomen. Artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn vereist echter dat instandhoudingsmaatregelen worden vastgesteld op basis van de ecologische vereisten van elke soort die en elk habitatype dat in elk van de betrokken gebieden van communautair belang voorkomt (zie in die zin arrest van 5 september 2019, Commissie/Portugal (Aanwijzing en bescherming van speciale beschermingszones), C-290/18, EU:C:2019:669, punt 55).

154 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat die lidstaat, door na te laten om voor 230 van de 423 betrokken gebieden instandhoudingsmaatregelen vast te stellen, en door geen volledige instandhoudingsmaatregelen vast te stellen voor 149 van de 193 overige gebieden, de krachtens artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

*c) Gebieden waarvoor instandhoudingsmaatregelen gelden die niet zijn gebaseerd op de instandhoudingsdoelstellingen*

155 Zoals blijkt uit de rechtspraak van het Hof, moeten de lidstaten de nodige instandhoudingsmaatregelen vast te stellen die beantwoorden aan de ecologische vereisten. De vaststelling van deze vereisten vooronderstelt dat de instandhoudingsdoelstellingen zijn vastgelegd (zie in die zin arrest van 17 december 2020, Commissie/Griekenland, C-849/19, EU:C:2020:1047, punt 49).

156 Het Hof heeft geoordeeld dat de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen een noodzakelijke voorwaarde is in het kader van de vaststelling van de prioriteiten en de instandhoudingsmaatregelen (zie in die zin arrest van 17 december 2020, Commissie/Griekenland, C-849/19, EU:C:2020:1047, punt 50).

157 Hieruit volgt dat de vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen een verplichte en noodzakelijke stap vormt tussen de aanwijzing van de speciale beschermingszones en de uitvoering van instandhoudingsmaatregelen (arrest van 17 december 2020, Commissie/Griekenland, C-849/19, EU:C:2020:1047, punt 52).

158 Het is juist dat uit de punten 64 tot en met 70 van het onderhavige arrest en het arrest van 17 december 2020, Commissie/Griekenland

(C-849/19, EU:C:2020:1047, punten 42–61), blijkt dat het feit dat een lidstaat geen specifieke en nauwkeurige instandhoudingsdoelstellingen vaststelt, moet worden beschouwd als een niet-nakoming van de verplichtingen die overeenkomstig artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn op die lidstaat rusten.

159 Zoals de advocaat-generaal in de punten 85 tot en met 88 van haar conclusie in wezen heeft opgemerkt, vereist artikel 6, lid 1, van deze richtlijn evenwel niet dat de instandhoudingsmaatregelen worden vastgesteld nadat de instandhoudingsdoelstellingen zijn vastgesteld.

160 Dit neemt niet weg dat ook wanneer die doelstellingen na de vaststelling van de instandhoudingsmaatregelen worden vastgesteld, deze maatregelen aan die doelstellingen moeten beantwoorden.

161 In de onderhavige zaak heeft de Commissie voor de 44 gebieden waarvoor volgens haar volledige instandhoudingsmaatregelen zijn getroffen, niet aangetoond dat de door Ierland vastgestelde concrete instandhoudingsmaatregelen niet beantwoordden aan de instandhoudingsdoelstellingen die na de vaststelling van die maatregelen zijn vastgelegd.

162 In die omstandigheden moet worden geconstateerd dat het enkele feit dat er voor de betrokken gebieden van communautair belang instandhoudingsmaatregelen zijn getroffen voordat de instandhoudingsdoelstellingen zijn vastgelegd, geen schending van artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn oplevert, zodat de Commissie voor de 44 betrokken gebieden niet heeft aangetoond dat de getroffen instandhoudingsmaatregelen niet voldoen aan de vereisten van die bepaling.

*d) Een voortdurende en systematische praktijk waarbij instandhoudingsmaatregelen worden vastgesteld die onvoldoende nauwkeurig zijn en die het niet mogelijk maken om aan alle belangrijke vormen van druk en bedreigingen het hoofd te bieden*

163 In herinnering moet worden geroepen dat de habitatrichtlijn de vaststelling van de nodige instandhoudingsmaatregelen verplicht stelt, hetgeen in dit opzicht elke beoordelingsmarge voor de lidstaten uitsluit en de eventuele regelgevende of beslissingsbevoegdheden van de nationale autoriteiten ter zake beperkt tot de in het kader van die maatregelen uit te voeren middelen en te maken technische keuzes (arrest van 10 mei 2007, Commissie/Oostenrijk, C-508/04, EU:C:2007:274, punt 76).

164 In het onderhavige geval geeft de Commissie ter illustratie drie voorbeelden die volgens haar een breed scala van gebieden bestrijken en betrekking hebben op twee prioritaire habitatype-

pen, namelijk kustlagunen en bedekkingsveen, en op een prioritaire soort, namelijk de beekparelmossel, om aan te tonen dat de kwaliteit van de in Ierland vastgestelde en toegepaste instandhoudingsmaatregelen systematisch en voortdurend ontoereikend is omdat zij onvoldoende nauwkeurig en gedetailleerd zijn, en niet volstaan om alle belangrijke vormen van druk en bedreigingen aan te pakken.

165 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat, onverminderd de verplichting van de Commissie om in beide gevallen te voldoen aan de op haar rustende bewijslast, op het eerste gezicht niets haar belet om gelijktijdig te willen komen tot de vaststelling van een niet-nakoming van de bepalingen van de richtlijn door de houding die de autoriteiten van een lidstaat hebben aangenomen ten aanzien van specifiek geïdentificeerde, concrete situaties, en tot de vaststelling van een niet-nakoming van deze bepalingen doordat deze autoriteiten een daarmee strijdige algemene praktijk hebben aangenomen, waarvan die specifieke situaties in voorkomend geval de illustratie zijn (arrest van 26 april 2005, Commissie/Ierland, C-494/01, EU:C:2005:250, punt 27).

166 Wanneer de Commissie voldoende bewijs heeft aangevoerd van een met de bepalingen van een richtlijn strijdige, herhaalde en bestendige praktijk van de autoriteiten van een lidstaat, staat het aan deze lidstaat om de aldus overgelegde gegevens en de daaruit voortvloeiende gevolgen inhoudelijk en gedetailleerd te bestrijden (arrest van 26 april 2005, Commissie/Ierland, C-494/01, EU:C:2005:250, punt 47).

167 Gelet op haar verplichting om de gestelde niet-nakoming aan te tonen, kan de Commissie zich tegelijkertijd niet, door de betrokken lidstaat een algemene en voortdurende niet-nakoming van de krachtens het Unierecht op hem rustende verplichtingen te verwijten, onttrekken aan die verplichting om het bewijs van de verweten niet-nakoming te leveren op basis van concrete elementen waaruit schending van de door haar aangevoerde specifieke bepalingen blijkt, en zich niet louter op vermoedens of oppervlakkig causale verbanden baseren (zie in die zin arrest van 5 september 2019, Commissie/Italië (Bacterie *Xylella fastidiosa*), C-443/18, EU:C:2019:676, punt 80).

168 Het onderhavige beroep heeft betrekking op 423 gebieden van communautair belang van de Atlantische biogeografische regio.

169 Die regio wordt gekenmerkt door een groot aantal gebieden, waarop de grief van de Commissie betrekking heeft, en door een grote verscheidenheid aan soorten en habitats in deze gebieden, zoals blijkt uit het aan het Hof overgelegde dossier.

170 Gelet op de in punt 167 van het onderhavige arrest bedoelde rechtspraak, staat het in een dergelijk geval aan de Commissie om aan te tonen, zoals de advocaat-generaal in punt 106 van haar conclusie in wezen heeft opgemerkt, dat de soorten en habitats die deze instelling bij wijze van voorbeeld heeft gegeven tot staving van de grief die strekt tot vaststelling van een algemene en voortdurende niet-nakoming van de verplichtingen van de habitatrichtlijn, representatief zijn voor alle betrokken gebieden van communautair belang.

171 In de onderhavige zaak heeft de Commissie echter niet voldaan aan de in het vorige punt bedoelde bewijslast.

172 Het is juist dat de Commissie in haar verzoekschrift heeft aangevoerd dat zij, bij het verstrijken van de in het aanvullend met redenen omkleed advies gestelde termijn, op basis van een kwalitatieve beoordeling van een groot aantal Ierse gebieden waarvoor bestaande instandhoudingsmaatregelen gelden, van mening was dat de kwaliteit van de geldende instandhoudingsmaatregelen systematisch en voortdurend ontoereikend was, omdat zij onvoldoende nauwkeurig en gedetailleerd waren of ontoereikend waren om alle belangrijke vormen van druk en bedreigingen aan te pakken.

173 De Commissie heeft echter noch in het verzoekschrift, noch in haar memorie van repliek met voldoende nauwkeurige, duidelijke en gedetailleerde argumenten en gegevens rechtens genoegzaam aangetoond dat de voorbeelden die zij ter illustratie geeft, namelijk in casu de kustlagunen, het bedekkingsveen en de beekparelmossel, representatief zijn voor alle betrokken gebieden van communautair belang.

174 Wat in het bijzonder de vaststelling van de Commissie in het verzoekschrift betreft dat de geografische spreiding van de onderzochte gebieden een weerspiegeling is van de geografische vorm van het netwerk van gebieden van communautair belang en de speciale beschermingszones in Ierland, zij opgemerkt dat de Commissie in dit verband verwijst naar bijlagen A.21 en A.22 bij haar verzoekschrift, die kaarten van Ierland bevatten. Uit het onderzoek van die kaarten kan op zich, bij gebrek aan een nauwkeurige, gedetailleerde en grondige uitlegging door de Commissie van de daarin opgenomen gegevens in het verzoekschrift, echter geen conclusie worden getrokken met betrekking tot de vraag in welke mate de drie in het vorige punt genoemde voorbeelden als representatief voor alle betrokken gebieden van communautair belang kunnen worden beschouwd.

175 In die omstandigheden kan het argument van de Commissie dat de kwaliteit van de

door Ierland vastgestelde instandhoudingsmaatregelen in het algemeen, systematisch en voortdurend ontoereikend was omdat zij onvoldoende nauwkeurig en gedetailleerd waren of omdat zij ontoereikend waren om alle belangrijke vormen van druk en bedreigingen aan te pakken, niet slagen.

176 Bijgevolg is de derde grief slechts gegrond voor zover Ierland voor de 423 betrokken gebieden van communautair belang niet de nodige instandhoudingsmaatregelen heeft vastgesteld die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II bij de habitatrichtlijn.

177 Gelet op een en ander dient te worden geconstateerd dat Ierland

— door voor 217 van de 423 betrokken gebieden van communautair belang na te laten om deze zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen zes jaar, aan te wijzen als speciale beschermingszones, de krachtens artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn op deze lidstaat rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— door voor 140 van de 423 betrokken gebieden van communautair belang geen gedetailleerde gebiedsspecifieke instandhoudingsdoelstellingen te formuleren, de krachtens artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn op deze lidstaat rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— door na te laten om de nodige instandhoudingsmaatregelen vast te stellen die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II bij de habitatrichtlijn die in de 423 betrokken gebieden van communautair belang voorkomen, de krachtens artikel 6, lid 1, van deze richtlijn op deze lidstaat rustende verplichtingen niet is nagekomen.

178 Het beroep wordt verworpen voor het overige.

#### Kosten

179 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Aangezien Ierland grotendeels in het ongelijk is gesteld, moet deze lidstaat overeenkomstig de vordering van de Commissie worden verwezen in de kosten.

180 Overeenkomstig artikel 140, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering, dat bepaalt dat de lidstaten die in het geding hebben geïnterveneerd hun eigen kosten dragen, zal de Bondsrepubliek Duitsland haar eigen kosten dragen.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart:

1) *Door voor 217 van de 423 gebieden van communautair belang die zijn opgenomen in de lijst bij beschikking 2004/813/EG van de Commissie van 7*

*december 2004 tot vaststelling, op grond van richtlijn 92/43/EEG van de Raad, van de lijst van gebieden van communautair belang voor de Atlantische biogeografische regio, zoals bijgewerkt bij beschikking 2008/23/EG van de Commissie van 12 november 2007 tot vaststelling, op grond van richtlijn 92/43/EEG van de Raad, van een eerste bijgewerkte lijst van gebieden van communautair belang voor de Atlantische biogeografische regio, en bij beschikking 2009/96/EG van de Commissie van 12 december 2008 tot vaststelling, op grond van richtlijn 92/43/EEG van de Raad, van een tweede bijgewerkte lijst van gebieden van communautair belang voor de Atlantische biogeografische regio, na te laten om deze zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen zes jaar, aan te wijzen als speciale beschermingszones, is Ierland de verplichtingen niet nagekomen die op deze lidstaat rusten krachtens artikel 4, lid 4, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/17/EU van de Raad van 13 mei 2013.*

2) *Door voor 140 van de in punt 1 van het dictum bedoelde 423 gebieden van communautair belang geen gedetailleerde gebiedsspecifieke instandhoudingsdoelstellingen te formuleren, is Ierland de krachtens artikel 4, lid 4, van richtlijn 92/43, zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/17, op deze lidstaat rustende verplichtingen niet nagekomen.*

3) *Door na te laten om de nodige instandhoudingsmaatregelen vast te stellen die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II bij richtlijn 92/43, zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/17, die in de in punt 1 van het dictum bedoelde 423 gebieden van communautair belang voorkomen, is Ierland de krachtens artikel 6, lid 1, van richtlijn 92/43, zoals gewijzigd, op deze lidstaat rustende verplichtingen niet nagekomen.*

4) *Het beroep wordt verworpen voor het overige.*

5) *Ierland wordt verwezen in zijn eigen kosten en in die van de Europese Commissie.*

6) *De Bondsrepubliek Duitsland draagt haar eigen kosten.*

#### Noot

1. Bovenstaand arrest gaat over een inbreukprocedure tegen Ierland. De Europese Commissie (hierna: de Commissie) heeft drie grieven aangevoerd die betrekking hebben op de aanwinst resp. het behoud/herstel van Natura 2000-gebieden. Volgens de Commissie heeft Ierland zowel in strijd gehandeld met art. 4, vierde lid, van de Habitatrichtlijn (hierna: Hrl), als met art. 6, eerste lid, daarvan. De verweten schending van eerstgenoemd artikel bestaat eruit dat Ierland 217 gebieden van communautair belang

(hierna: gebieden) *niet* tijdig heeft aangewezen als Natura 2000-gebied, alsmede dat het voor 140 gebieden géén gedetailleerde instandhoudingsdoelstellingen heeft vastgesteld. De verweten schending van het tweede artikel bestaat eruit dat Ierland voor geen enkel van de in totaal 423 gebieden toereikende instandhoudingsmaatregelen heeft vastgesteld. Hierna bespreek ik eerst het oordeel van het Hof (onder 2–5). Daarna ga ik in op de lessen die hieruit kunnen worden getrokken voor Nederland (onder 6–8).

2. Wat de eerste grief betreft: Ierland heeft niet betwist dat het 217 gebieden *niet* tijdig als Natura 2000-gebied heeft aangewezen. Ierland betoogde echter dat desalniettemin aan de doelstellingen van de Hrl wordt voldaan, omdat de bescherming die aan 'kandidaat Natura 2000-gebieden' wordt geboden, vergelijkbaar is met de bescherming die aan aangewezen gebieden wordt geboden (punt 46). Dit betoog slaagt logischerwijs niet. Uit art. 4, vierde lid, Hrl volgt immers klip en klaar dat gebieden die op de lijst van gebieden van communautair belang ex art. 4, tweede lid, Hrl zijn geplaatst, uiterlijk zes jaar later als Natura 2000-gebied moeten zijn aangewezen. Aangezien de betrokken gebieden op 7 december 2004 resp. 12 december 2008 op voornoemde lijst zijn geplaatst, is deze 6 jaren termijn al lang en breed verstreken. Het is dan ook evident dat Ierland de krachtens art. 4, vierde lid, Hrl op hem rustende verplichting om gebieden tijdig als Natura 2000-gebied aan te wijzen, niet is nagekomen. Dat aan de 'kandidaat Natura 2000-gebieden' een vergelijkbare bescherming wordt geboden, doet hier uiteraard niets aan af. Dat de vertraging valt te verklaren doordat veel eigenaren in rechte zijn opgekomen tegen de aanwijzing, evenmin. Dit oordeel van het Hof sluit overigens naadloos aan op eerdere, door hem aangehaalde rechtspraak.

3. De tweede grief slaagt ook. Dat spreekt minder voor zich dan in het geval van de eerste grief, omdat art. 4, vierde lid, Hrl *niet* bepaalt dat instandhoudingsdoelstellingen moeten worden vastgesteld. Uit dit artikel volgt echter wél dat de bevoegde instanties van een lidstaat bij de aanwijzing van Natura 2000-gebieden de prioriteiten moeten vaststellen gelet op het belang van die gebieden voor het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van de betrokken natuurwaarden. Bovendien heeft het Hof in een eerder arrest reeds geoordeeld dat uit art. 4, vierde lid, Hrl moet worden opgemaakt dat ook de instandhoudingsdoelstellingen binnen de uit dit artikel volgende 6 jaren termijn moeten worden vastgesteld, omdat zij noodzakelijk zijn voor de vaststelling van de prioriteiten en dus aan de vaststelling daarvan

vooraf moeten gaan (zie: HvJ EU 17 december 2020, C-849/19, ECLI:EU:C:2020:1047 (*Commissie/Griekenland*)). In onderhavig arrest bevestigt het Hof dit oordeel, dat mij juist voorkomt. Verder heeft het Hof in voornoemd arrest geoordeeld dat alleen specifieke en nauwkeurige doelstellingen kunnen worden aangemerkt als instandhoudingsdoelstellingen in de zin van de Hrl. Aangezien Ierland heeft erkend dat voor 140 gebieden niet tijdig dergelijke instandhoudingsdoelstellingen zijn vastgesteld, verbaast het niet dat ook de tweede grief wordt aanvaard.

4. Dan de derde en laatste grief: de Commissie heeft o.a. gesteld dat Ierland haar voor 230 van de 423 gebieden geen instandhoudingsmaatregelen heeft medegegeeld. Voorts heeft zij gesteld dat voor 149 van de overige 193 gebieden geen volledige maatregelen zijn getroffen, die zien op elke soort en elk habitatype die/dat in deze gebieden significant aanwezig zijn/is (punt 144). Ter verweer heeft Ierland erop gewezen dat het 'omzettingsbesluit' een voorafgaande toestemming voorschrijft voor de uitoefening van een activiteit die significante of schadelijke gevolgen kan hebben of kan leiden tot verslechtering van een gebied. Ierland heeft er verder op gewezen dat de instandhoudingsmaatregelen worden uitgevoerd via tien nationale programma's die zijn opgesteld per type habitat en per soort, in plaats van per gebied. Dit verweer slaagt *niet*. Volgens het Hof mogen instandhoudingsmaatregelen in beginsel niet beperkt blijven tot maatregelen om door de mens veroorzaakte externe aantastingen en storingen te voorkomen. Instandhoudingsmaatregelen moeten, zo nodig, positieve, proactieve maatregelen omvatten, die ertoe strekken het gebied in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen, aldus het Hof (punt 150). Verder overweegt het Hof dat de door Ierland aan hem verstrekte informatie *niet* volstaat om de stelling van de Commissie, dat voor 230 gebieden geen instandhoudingsmaatregelen zijn vastgesteld, te weerleggen. Uit die informatie valt evenmin op te maken dat voor 149 gebieden instandhoudingsmaatregelen zijn vastgesteld op basis van de ecologische vereisten van elke soort die en elk habitatype dat in elk van de betrokken gebieden voorkomt. Vandaar dat deze twee stellingen slagen.

5. Dat geldt *niet* voor de stelling van de Commissie dat de instandhoudingsdoelstellingen per se voorafgaand aan de vaststelling van instandhoudingsmaatregelen moeten worden vastgesteld. Hoewel dat op zichzelf voor de hand ligt, volgt een dergelijke eis *niet* uit art. 6, eerste lid, Hrl. Waar het om gaat is dat de instandhoudingsmaatregelen aansluiten op de instandhoudingsdoelstellingen. Dat kan natuurlijk ook worden be-

reikt als eerst de instandhoudingsmaatregelen worden vastgesteld. De Commissie heeft verder gesteld dat de kwaliteit van de vastgestelde en toegepaste instandhoudingsmaatregelen systematisch en voortdurend ontoereikend is, omdat zij onvoldoende nauwkeurig en gedetailleerd zijn en niet volstaan om alle belangrijke vormen van druk en bedreigingen aan te pakken. Hierbij heeft zij ter illustratie verwezen naar drie voorbeelden (punt 164). Het Hof is echter van mening dat de Commissie onvoldoende heeft aangetoond dat deze drie voorbeelden representatief zijn voor alle betrokken gebieden (punt 173). Vandaar dat ook deze stelling *niet* slaagt (punt 175).

6. Feit is dat Nederland – net als Ierland – tot de Atlantische biogeografische regio behoort. Aangezien vrijwel alle Nederlandse gebieden op 7 december 2004 door de Europese Commissie op de lijst van gebieden van communautair belang zijn geplaatst, hadden deze gebieden uiterlijk op 7 december 2010 moeten zijn aangewezen. Feit is echter dat die datum voor veel gebieden *niet* is gehaald (zie: J. Verbeek, *Gebiedsbescherming in de Wet natuurbescherming*, Zutphen: Uitgeverij Paris 2016, p. 102). Bovendien is één van deze gebieden, te weten 'Krammer-Volkerak', nog steeds *niet* definitief aangewezen. Duidelijk is echter dat Nederland zijn zaken beter op orde heeft dan Ierland, maar ook dan verschillende andere lidstaten. Op dit moment lopen er namelijk vergelijkbare inbreukprocedures tegen meerdere lidstaten (zie: conclusie van advocaat-generaal T. Čápetá van 20 april 2023, ECLI:EU:C:2023:317, voetnoot 8). Dat laat echter onverlet dat Nederland door vernoemd gebied niet tijdig aan te wijzen de krachtens art. 4, vierde lid, Hrl op hem rustende verplichtingen *niet* is nagekomen. Voor zover mij bekend loopt hierover echter géén inbreukprocedure.

7. Dat Nederland zijn zaken beter op orde heeft, geldt niet alleen voor de aanwijzing van de gebieden, maar ook voor de vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen. Voor ieder Natura 2000-gebied zijn immers instandhoudingsdoelstellingen vastgesteld (voor 'Krammer-Volkerak' gaat het om ontwerp-doelstellingen). Ik ga er voorsnog van uit dat deze instandhoudingsdoelstellingen voldoende specifiek en nauwkeurig zijn, ofschoon alléén de doelstellingen m.b.t. vogelsoorten zijn gekwantificeerd. In dit verband zij erop gewezen dat het Hof zich thans buigt over een inbreukprocedure tegen Duitsland. In die procedure stelt de Commissie o.a. dat instandhoudingsdoelstellingen gekwantificeerd moeten zijn. Advocaat-generaal Čápetá deelt die mening *niet* (zie: conclusie van advocaat-generaal T. Čápetá van 20 april 2023, ECLI:EU:C:2023:317, i.h.b. punt 42–97). Met haar ben ik van mening dat een dergelijke voorwaarde

*niet* uit de Hrl noch uit de rechtspraak van het Hof volgt. Waar het om gaat is dat de te beschermen soorten en habitattypen in een gunstige staat van instandhouding blijven of komen te verkeren. Gekwantificeerde instandhoudingsdoelstellingen zijn daarvoor geen noodzakelijke voorwaarde, aldus ook de advocaat-generaal en Duitsland. De Ecologische Autoriteit merkt echter in verschillende adviezen over natuurdoelanalyses terecht op dat het voordeel van gekwantificeerde instandhoudingsdoelstellingen is, dat hierdoor beter kan worden beoordeeld in welke mate de instandhoudingsdoelstellingen zijn of worden gerealiseerd (zie in dit verband bijv. de adviezen m.b.t. de gebieden 'Eilandspolder' en 'Wormer- en Jisperveld en Kalverpolder', raadpleegbaar via: <http://www.ecologischeautoriteit.nl>). Een ander voordeel van gekwantificeerde instandhoudingsdoelstellingen lijkt mij dat hierdoor de beoordeling of een activiteit significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied wordt ge-objectiveerd en daardoor beter toetsbaar wordt. Gelet hierop zou mijns inziens waar mogelijk voor gekwantificeerde instandhoudingsdoelstellingen moeten worden gekozen.

8. Tot slot: ook met betrekking tot de instandhoudingsmaatregelen heeft Nederland zijn zaken mijns inziens beter op orde. Feit is immers dat voor vrijwel ieder aangewezen Natura 2000-gebied reeds een beheerplan is vastgesteld. Daarin worden positieve, proactieve maatregelen beschreven. Naar aanleiding van de stelling van de Commissie dat instandhoudingsmaatregelen moeten zien op elke soort en elk habitatype die/dat in het gebied significant aanwezig zijn/is, wijs ik volledigheidshalve nog op het 'Wijzigingsbesluit Habitatrichtlijngebieden vanwege aanwezige waarden' (*Stcr*. 2022, 29279). Door dit besluit zijn aan de aanwijzingsbesluiten van veel Natura 2000-gebieden instandhoudingsdoelstellingen toegevoegd. Uiteraard zullen ook voor die soorten en habitattypen instandhoudingsmaatregelen moeten worden vastgesteld.

R.H.W. Frins

---

## AB 2023/209

### HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE (ADVOCaat-GENERAAL)

2 maart 2023, nr. C-723/21  
(A-G L Medina)  
m.nt. H.F.M.W. van Rijswick

Art. 4, 7 Richtlijn 2000/60/EG (KRW)

M en R 2023/79  
ECLI:EU:C:2023:152