Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
T. ĆAPETA
van 9 februari 2023 [1]

**Zaak C-444/21**

**Europese Commissie**
**tegen**

**Ierland**

„Niet-nakoming – Richtlijn 92/43/EEG – Instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna – Artikel 6, lid 1 – Speciale beschermingszones – Verplichting om de nodige instandhoudingsmaatregelen te treffen – Algemene en voortdurende schending”

## I. Inleiding

1. „Het leven op aarde is een uniek en spectaculair wonder. […] De mens is volledig afhankelijk van dit nauwkeurig afgestelde beademingsapparaat, dat zonder biodiversiteit niet goed kan functioneren.” [2]

2. Biodiversiteit is op zich al van groot belang, maar is ook van levensbelang voor het voortbestaan van de mens. Volgens het Economisch Wereldforum [3] kan verlies van biodiversiteit [4] allerlei gevolgen meebrengen, waaronder in ieder geval voedselonzekerheid, verergering van klimaatverandering en risico’s voor gezondheid, economie en cultuur.

3. De Europese Unie erkent de problemen die kunnen ontstaan door het verlies van biodiversiteit. [5] Een van de instrumenten waarmee zij strijdt voor behoud van biodiversiteit is de habitatrichtlijn [6].

1 Oorspronkelijke taal: Engels.

2 Hughes, J., Scholey, K., en Fothergill, A., (regisseurs), *David Attenborough: A Life on Our Planet*, Netflix Original-documentaire, 2020.

3 World Economic Forum, *The Global Risks Report 2020*, blz. 47-49. Dit verslag kan worden geraadpleegd op https://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf.

4 Volgens sommige schattingen gaan er wel 1 000 tot 10 000 keer meer soorten verloren dan wanneer zij op natuurlijke wijze zouden uitsterven, dat wil zeggen wanneer die soorten zonder menselijk ingrijpen zouden verdwijnen. Dat betekent dat jaarlijks tussen 0,01 % en 0,1 % van alle soorten op aarde verloren gaat. Als lage schattingen van het aantal bestaande soorten (ongeveer 2 miljoen) juist zijn, dan sterven er elk jaar tussen 200 en 2 000 soorten uit. Gaan we echter uit van de hoogste schattingen, dan verdwijnen er jaarlijks tussen 10 000 en 100 000 soorten. Zie de informatie op de website van het Wereldnatuurfonds: https://wwf.panda.org/discover/our_focus/biodiversity/biodiversity/.

5 Zie in dit verband de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio’s van 20 mei 2020, „EU-biodiversiteitsstrategie voor 2030 – De natuur terug in ons leven brengen” [COM(2020) 380 final], Brussel. Die strategie heeft concrete invulling gekregen met onder meer het recente voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 2022 betreffende natuurherstel [COM(2022) 304 final], Brussel.

6 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 97/62/EG van de Raad van 27 oktober 1997 (PB 1997, L 305, blz. 42) (hierna: „habitatrichtlijn”).

4. De onderhavige niet-nakomingsprocedure heeft betrekking op die richtlijn. Krachtens artikel 258 VWEU heeft de Europese Commissie een beroep tegen Ierland ingesteld wegens niet-nakoming van de verplichtingen van artikel 4, lid 4, en van artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn.

5. Na de beroepen die aanleiding hebben gegeven tot de arresten van 5 september 2019, Commissie/Portugal (Aanwijzing en bescherming van speciale beschermingszones)[7], en van 17 december 2020, Commissie/Griekenland[8], is dit het derde beroep wegens niet-nakoming dat bij het Hof is ingesteld met betrekking tot de tenuitvoerlegging van artikel 4, lid 4, en van artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn. Bij het Hof zijn nog twee soortgelijke beroepen aanhangig[9] en er lopen nog meer niet-nakomingsprocedures[10].

6. De onderhavige zaak is dus niet gewoon de zoveelste niet-nakomingsprocedure die de Commissie krachtens artikel 258 VWEU tegen een lidstaat instelt. Deze zaak lijkt veeleer deel uit te maken van het beleid van de Commissie om in te grijpen wanneer de situatie van in de habitatrichtlijn opgenomen soorten en de leefomgeving waarin zij voorkomen, onvoldoende is verbeterd.[11]

7. Tegelijkertijd blijkt uit de onderhavige zaak dat het Hof in niet-nakomingsprocedures tegen lidstaten die bepaalde milieudoelstellingen volgens de Commissie niet hebben gehaald, op een aantal moeilijkheden stuit. Welke verplichtingen moet een lidstaat precies nakomen voor een adequate tenuitvoerlegging van de habitatrichtlijn? Hoe moet de Commissie aantonen dat de lidstaat de doelstellingen niet heeft verwezenlijkt, en wat kan een lidstaat ter verdediging aanvoeren? Bovendien rijst de – niet onbelangrijke – vraag hoe het Hof hun argumenten dient te beoordelen.

8. Zoals ik zal aantonen, is het – meer dan op vele andere gebieden van het Unierecht – essentieel deze vragen inhoudelijk en niet formeel-juridisch te benaderen. Daarbij moet het hoofddoel van de habitatrichtlijn, bescherming van de biodiversiteit, centraal staan. Krachtens die richtlijn moet dit doel worden verwezenlijkt door maatregelen van de lidstaten die beogen specifieke natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen.[12]

9. Met de habitatrichtlijn wordt dus een resultaat beoogd dat waarneembaar is in de natuur. Dat resultaat is geen samenstel van wettelijke bepalingen (ook al kunnen we daar waarschijnlijk niet helemaal omheen), maar het behoud van de biodiversiteit waarop deze richtlijn ziet. Het doel van de habitatrichtlijn kan niet louter door het vastleggen van rechtsregels worden bereikt, en evenmin door te controleren of die regels worden nageleefd. Veel maatregelen die moeten worden getroffen, zijn niet juridisch van aard, in die zin dat daarmee rechten en verplichtingen voor specifieke betrokkenen in het leven worden geroepen. Bij de beoordeling van dergelijke

7 C-290/18, niet gepubliceerd, EU:C:2019:669.

8 C-849/19, niet gepubliceerd, EU:C:2020:1047.

9 Zie dienaangaande de nog aanhangige zaken Commissie/Bulgarije (C-85/22) en Commissie/Duitsland (C-116/22).

10 De Commissie heeft in haar verzoekschrift in de onderhavige zaak uiteengezet dat er soortgelijke niet-nakomingsprocedures lopen tegen Spanje, Italië, Cyprus, Letland en Polen.

11 Zie in dat verband Europees Milieuagentschap, *State of nature in the EU: Results from the reporting under the nature directives 2013-2018*, EEA-verslag nr. 10/2020, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2020 (hierna: „EEA-verslag"), blz. 127, waarin het agentschap concludeert dat „voor doelstelling 1 de situatie van alle soorten en habitats algemeen bezien betrekkelijk weinig is vooruitgegaan ten opzichte van de uitgangswaarden van 2010: voor geen enkele groep is de doelstelling bereikt".

12 Zie artikel 2, leden 1 en 2, van de habitatrichtlijn. Zie de punten 29-53 van deze conclusie voor een nadere beschrijving van het systeem van die richtlijn.

maatregelen kan vaak niet worden gebruikgemaakt van dezelfde methoden als die welke het Hof doorgaans toepast in het kader van niet-nakomingsprocedures, en waarbij het namelijk nagaat of er sprake is van een juridische maatregel, of de naleving van die maatregel in de praktijk wordt gehandhaafd en voor wie die maatregel rechten en verplichtingen schept. Hier zijn de vragen van een andere orde en beschikt het Hof niet over de instrumenten waarmee het die vragen op basis van zijn eigen kennis kan beantwoorden. Zo kan het Hof moeilijk beoordelen of een verbod op recreatief gebruik van bepaalde delen van een bos volstaat om een bedreigde dier- of plantensoort te beschermen. Wel moet het Hof kunnen vaststellen of een lidstaat de voorschriften van de habitatrichtlijn al dan niet heeft nageleefd.

10. Na een korte beschrijving van het verloop van deze niet-nakomingsprocedure tegen Ierland (II) zal ik om te beginnen het systeem van de habitatrichtlijn uiteenzetten en aantonen dat de verplichtingen die uit hoofde van artikel 4, lid 4, en van artikel 6, lid 1, van die richtlijn op de lidstaten rusten, een ondeelbaar geheel vormen (III). Vervolgens zal ik, zoals het Hof heeft verzocht, de grief van de Commissie in deze zaak analyseren dat artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn is geschonden (IV). Ten slotte zal ik concluderen dat Ierland de krachtens artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, waardoor deze lidstaat in wezen tevens inbreuk heeft gemaakt op artikel 4, lid 4, van die richtlijn.

## II. Verloop van deze zaak: precontentieuze procedure en procedure bij het Hof

11. Deze zaak betreft de tenuitvoerlegging door Ierland van zijn verplichtingen krachtens artikel 4, lid 4, en artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn in de Atlantische biogeografische regio. [13]

12. Voor deze regio heeft de Commissie bij beschikking 2004/813/EG [14] een lijst met 413 gebieden van communautair belang (hierna: „GCB's") op het grondgebied van Ierland aangenomen. De Commissie heeft die lijst vervolgens met name bij twee beschikkingen [15] aangepast. Daarbij zijn voor Ierland 11 gebieden toegevoegd en zijn twee gebieden tot één gebied samengevoegd. De onderhavige zaak heeft dus betrekking op de in totaal 423 gebieden in die drie beschikkingen.

13. Na verzoeken om inlichtingen in het kader van een „EU pilot-procedure" heeft de Commissie Ierland op 27 februari 2015 krachtens artikel 258 VWEU een aanmaningsbrief gestuurd, waarin zij heeft uiteengezet dat deze lidstaat zijn verplichtingen krachtens artikel 4, lid 4, en artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn niet was nagekomen door een aantal gebieden op zijn grondgebied niet als speciale beschermingszones (hierna: „SBZ's") aan te wijzen, door geen gebiedsspecifieke instandhoudingsdoelstellingen vast te stellen, en door voor geen van de 423 betrokken gebieden de nodige instandhoudingsmaatregelen te treffen.

[13] Dit is een van de regio's die onder de habitatrichtlijn vallen. Het gehele grondgebied van Ierland behoort tot die regio. Zie de punten 25-28 van deze conclusie.

[14] Beschikking 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). De termijn van zes jaar waarbinnen deze gebieden krachtens artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn als speciale beschermingszones moesten worden aangewezen, is dus op 7 december 2010 verstreken.

[15] 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 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). Volgens deze laatste beschikking is de in artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn vastgestelde termijn van zes jaar voor de extra gebieden op 12 december 2014 verstreken.

14. Op 30 april 2015 heeft Ierland in antwoord op de aanmaningsbrief aangegeven welke vooruitgang het had geboekt met de aanwijzing van SBZ's en de vaststelling van gebiedsspecifieke instandhoudingsdoelstellingen. Tevens heeft Ierland benadrukt dat gebieden reeds voordat zij formeel als SBZ's zijn aangewezen, door het Ierse recht worden beschermd. Voorts heeft Ierland informatie verstrekt over instandhoudingsmaatregelen die in een groot aantal gebieden waren getroffen. In vervolg daarop heeft Ierland de Commissie in drie brieven – van 9 december 2015, 15 januari 2016 en 4 maart 2016 – bijgewerkte informatie gestuurd over de aanwijzing van SBZ's en de vaststelling van gebiedsspecifieke instandhoudingsdoelstellingen.

15. Op 29 april 2016 heeft de Commissie Ierland een met redenen omkleed advies toegezonden, waarin zij stelde dat de verweten schendingen van artikel 4, lid 4, en artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn voor het merendeel van de gebieden nog voortduurden.[16] Ierland werd daarbij verzocht om die schendingen binnen twee maanden na ontvangst van dat advies te verhelpen.

16. Op 27 juni 2016 heeft Ierland op het met redenen omklede advies geantwoord. Daarin heeft de lidstaat het niet lang daarvoor vastgestelde „werkprogramma voor aanwijzing en beheer van SBZ's" uiteengezet, waarmee werd beoogd de laatste hand te leggen aan de aanwijzing van SBZ's en de vaststelling van gebiedsspecifieke instandhoudingsdoelstellingen, en instandhoudingsmaatregelen per gebied vast te stellen.

17. Op 9 november 2018 heeft de Commissie Ierland een aanvullend met redenen omkleed advies toegezonden met een meer gedetailleerde analyse van de door die lidstaat voorgelegde instandhoudingsmaatregelen.[17] In dit advies werd Ierland verzocht om uiterlijk op 9 januari 2019 een einde te maken aan de aangevoerde schendingen.

18. Op 11 januari 2019 heeft Ierland op het aanvullende met redenen omklede advies geantwoord. De lidstaat heeft daarin de stand van zaken uiteengezet, met eind 2020 als uiterste termijn voor de aanwijzing van de laatste SBZ's en de vaststelling van gebiedsspecifieke instandhoudingsdoelstellingen, en 2021 als termijn voor de vaststelling en tenuitvoerlegging van de nodige instandhoudingsmaatregelen voor alle gebieden. Vervolgens heeft Ierland de Commissie in zes brieven – van 26 april 2019, 2 mei 2019, 11 oktober 2019, 12 december 2019, 14 januari 2020 en 14 april 2020 – bijgewerkte informatie gestuurd over de aanwijzing van gebieden als SBZ, de bekendmaking van gebiedsspecifieke instandhoudingsdoelstellingen en de stand van zaken met betrekking tot gebiedsspecifieke instandhoudingsmaatregelen.

19. Aangezien Ierland volgens de Commissie op 9 januari 2019 nog steeds niet had voldaan aan zijn verplichtingen krachtens artikel 4, lid 4, en artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn, heeft zij bij verzoekschrift, neergelegd op 16 juli 2021, krachtens artikel 258 VWEU het onderhavige beroep bij het Hof ingesteld.

20. Met haar eerste twee grieven verzoekt de Commissie het Hof vast te stellen dat Ierland artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn heeft geschonden, door ten eerste een aantal gebieden op zijn grondgebied (217 van de 423 GCB's) niet als SBZ aan te wijzen, en ten tweede voor bepaalde gebieden (140 van de 423 GCB's) geen gebiedsspecifieke instandhoudingsdoelstellingen vast te stellen.

[16] Volgens dit met redenen omklede advies had Ierland 401 gebieden niet als SBZ aangewezen, voor 335 gebieden geen gebiedsspecifieke instandhoudingsdoelstellingen vastgesteld en voor geen van de 423 gebieden de nodige instandhoudingsmaatregelen getroffen.

[17] Volgens dat aanvullende met redenen omklede advies van de Commissie was Ierland zijn verplichtingen voor een groot aantal gebieden nog steeds niet nagekomen. Naar haar mening had Ierland 255 gebieden niet als SBZ aangewezen, voor 198 gebieden geen gebiedsspecifieke instandhoudingsdoelstellingen vastgesteld en voor geen van de 423 gebieden de nodige instandhoudingsmaatregelen getroffen.

21. Met haar derde grief verzoekt de Commissie het Hof vast te stellen dat Ierland artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn heeft geschonden door voor geen van de 423 gebieden die in de betrokken beschikkingen van de Commissie als GCB op de lijst waren opgenomen, de nodige instandhoudingsmaatregelen te treffen.

22. In zijn op 15 oktober 2021 ingediende verweerschrift heeft Ierland, ondersteund door de Bondsrepubliek Duitsland [18], het Hof verzocht het onderhavige beroep in zijn geheel ongegrond te verklaren.

23. De Commissie en Ierland hebben eveneens respectievelijk een repliek en een dupliek ingediend op 29 november 2021 en 20 januari 2022.

24. Op 9 november 2022 vond de terechtzitting plaats, waar de Commissie en Ierland pleidooi hebben gehouden.

## III. De habitatrichtlijn en de verplichtingen van de lidstaten krachtens artikel 4, lid 4, en artikel 6, lid 1, ervan

### *A. Natura 2000 en de Atlantische biogeografische regio*

25. De krachtens de habitatrichtlijn [19] ingestelde speciale beschermingszones maken samen met de krachtens de vogelrichtlijn [20] ingestelde speciale beschermingszones deel uit van Natura 2000, een coherent Europees ecologisch netwerk dat gericht is op het voortbestaan op lange termijn van de meest waardevolle en bedreigde habitats en soorten in de Europese Unie.

26. Natura 2000 is het grootste gecoördineerde netwerk van natuurbeschermingsgebieden ter wereld. [21] Volgens recente rapporten bestrijkt het bijna een vijfde van het landoppervlak van de Unie en ongeveer 10 % van haar zeeën, met in totaal bijna 28 000 gebieden in de 27 lidstaten. [22]

27. Natura 2000 is onderverdeeld in vijf mariene biogeografische regio's en negen terrestrische biogeografische regio's, waaronder de Atlantische regio die in deze zaak aan de orde is. Deze regio omvat acht (voorheen negen) lidstaten in hun geheel of delen ervan (namelijk het volledige grondgebied van Ierland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk, plus delen van België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Portugal en Spanje). De regio omvat meer dan de helft van de kustlijn van de Unie en twee van de meest productieve zeeën ter wereld, de Noordzee en de (noordoostelijke) Atlantische Oceaan. Het is ook een van de dichtstbevolkte gebieden van de Unie, waar meer dan 100 miljoen mensen (bijna een kwart van de bevolking van de Unie) wonen. [23]

[18] Bij beschikking van de president van het Hof van 6 december 2021 is de Bondsrepubliek Duitsland toegelaten tot interventie ter ondersteuning van de conclusies van Ierland.

[19] Zie de zesde en de zevende overweging en artikel 3, lid 1, van de habitatrichtlijn.

[20] 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; hierna: „vogelrichtlijn"). Bij deze richtlijn is richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PB 1979, L 103, blz. 1) ingetrokken.

[21] Zie bijvoorbeeld de op 25 februari 2022 door de Unie aangenomen verklaring van Straatsburg, punt 5, en het werkdocument van de Commissie, „Geschiktheidscontrole van de vogel- en habitatrichtlijnen (de natuurrichtlijnen)", SWD(2016) 472 final, Brussel, 16 december 2016, blz. 24.

[22] Zie bijvoorbeeld het in voetnoot 11 van deze conclusie aangehaalde verslag van het EEA, blz. 6.

[23] Zie bijvoorbeeld de nota van de Commissie, „Natura 2000 in de Atlantische regio", Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2009, beschikbaar op de website van de Commissie, https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/.

28. Van belang voor de onderhavige zaak is dat in de Atlantische biogeografische regio op het grondgebied van Ierland een aantal prioritaire typen habitats [24] en soorten voorkomen die met uitsterven worden bedreigd. Zo is bedekkingsveen [25] een bepaald type habitat, moerasland met een zachte, sponsachtige grond die hoofdzakelijk bestaat uit gedeeltelijk vergane plantenresten (veen), dat in de loop van duizenden jaren geleidelijk is ontstaan in gebieden met een koel en nat klimaat. Dat bedekkingsveen is uitermate belangrijk, onder meer in het kader van klimaatverandering, omdat in die gebieden miljoenen tonnen koolstof zijn opgeslagen (veenvormende planten zoals veenmos en zegge onttrekken koolstof aan de lucht). [26] Kustlagunen [27] zijn delen van de kustlijn waar zee en land samenkomen. Het zijn belangrijke ecosystemen voor de algemene productiviteit van de kustwateren doordat zij een verscheidenheid aan habitats ondersteunen. [28] Evenzo is de beekparelmossel (*Margaritifera margaritifera*) [29], die steeds minder vaak voorkomt (deze mossel is kennelijk een van de 365 meest bedreigde soorten ter wereld), een verbazingwekkende soort die meer dan 200 jaar kan worden en een essentiële rol speelt in ecosystemen doordat de mossel water filtert, waardoor de waterkwaliteit verbetert. [30]

### *B. Systeem van de habitatrichtlijn*

29. Volgens artikel 3, lid 2, van de habitatrichtlijn moeten de lidstaten bijdragen tot de totstandkoming van Natura 2000 al naargelang van de aanwezigheid op hun grondgebied van de betrokken typen habitats en soorten. Daartoe moeten zij krachtens artikel 4 van die richtlijn gebieden als SBZ aanwijzen en krachtens artikel 6, lid 1, ervan instandhoudingsmaatregelen voor die typen habitats en soorten treffen.

30. In mijn ogen vormt artikel 6, lid 1, de belangrijkste bepaling en de bestaansreden van de habitatrichtlijn. Op grond daarvan zijn de lidstaten in wezen verplicht om actieve instandhoudingsmaatregelen te treffen voor het behoud van de habitats en de soorten die daarin voorkomen.

31. Deze instandhoudingsmaatregelen moeten worden geïntegreerd in de in de habitatrichtlijn opgezette structuur om aan de vereisten van die richtlijn te voldoen. Een lidstaat wordt alleen geacht aan zijn centrale verplichtingen uit hoofde van die richtlijn te hebben voldaan indien de maatregelen binnen die structuur passen.

32. Daarom moeten de relevante aspecten van het systeem van de habitatrichtlijn kort worden uiteengezet.

[24] Zie de vijfde en de elfde overweging en artikel 1, onder d) en h), van de habitatrichtlijn.

[25] Zie de derde vermelding onder „Hoogveen" onder het opschrift „Venen" van bijlage I bij de habitatrichtlijn.

[26] Zie bijvoorbeeld het project voor herstel van bedekkingsveen in Ierland: https://www.irishbogrestorationproject.ie/.

[27] Zie de vijfde vermelding onder „Mariene wateren en getijdengebieden" onder het opschrift „Kusthabitats en halofytenvegetaties" van bijlage I bij de habitatrichtlijn.

[28] Zie bijvoorbeeld ScienceDirect, „Coastal Lagoon", te raadplegen op: https://www.sciencedirect.com/topics/earth-and-planetary-sciences/coastal-lagoon.

[29] Zie de tweede vermelding onder „Bivalvia", dat staat onder „Dieren", „Ongewervelde dieren", „Weekdieren" van bijlage II bij de habitatrichtlijn.

[30] Zie bijvoorbeeld Dilly, L., „Let's Save the Endangered Freshwater Pearl Mussel", Alerce Environmental Blog, 16 november 2020, te raadplegen op: https://alerceenvironmental.com/endangered-freshwater-pearl-mussel; Ireland National Parks and Wildlife Service, „The Freshwater Pearl Mussel", te raadplegen op: https://www.npws.ie/research-projects/animal-species/invertebrates/freshwater-pearl-mussel.

33. Volgens artikel 4 van de habitatrichtlijn verloopt de procedure voor de aanwijzing van gebieden als SBZ in drie [31] (of vier [32]) fasen, naargelang van de wijze waarop zij worden opgesplitst.

34. In de eerste fase stelt elke lidstaat volgens artikel 4, lid 1, van de habitatrichtlijn een lijst van gebieden voor, waarop staat aangegeven welke typen natuurlijke habitats en welke inheemse soorten in die gebieden voorkomen. Deze lijst wordt aan de Commissie toegezonden.

35. In de tweede fase werkt de Commissie volgens artikel 4, lid 2, van de habitatrichtlijn met instemming van elke lidstaat aan de hand van de lijsten van de lidstaten een ontwerplijst van de GCB's uit. Vervolgens stelt de Commissie op basis van deze ontwerplijst de lijst van GCB's vast in een bindend besluit. De Commissie heeft de beschikkingen met de lijsten van de 423 GCB's op het Ierse grondgebied respectievelijk in 2004, 2007 en 2008 vastgesteld, zoals hierboven is uiteengezet (zie punt 12 van deze conclusie).

36. Ten slotte wijst de betrokken lidstaat, wanneer een gebied tot GCB is verklaard, dat gebied aan als SBZ, zoals is bepaald in artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn [33]. Artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn luidt:

„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."

37. Met andere woorden, krachtens artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn moet de betrokken lidstaat elk GCB als SBZ aanwijzen [34], en wel uiterlijk binnen zes jaar na de vaststelling van de bindende lijst van GCB's. Voor de GCB's die in deze zaak aan de orde zijn, is deze termijn respectievelijk in 2010 en 2014 verstreken (zie de voetnoten 14 en 15 van deze conclusie).

38. Hoewel de lidstaten GCB's moeten omzetten in SBZ's, ontstaan er reeds rechtstreekse rechtsgevolgen wanneer de Commissie een gebied als GCB aanmerkt. Volgens artikel 4, lid 5, van de habitatrichtlijn gelden de verplichtingen van artikel 6, leden 2, 3 en 4, namelijk voor een dergelijk gebied zodra het op de door de Commissie vastgestelde lijst van GCB's is geplaatst. Met deze drie bepalingen wordt beoogd om te voorkomen dat in de toekomst schade aan het gebied wordt toegebracht dan wel, in uitzonderlijke gevallen waarin schade moet worden aanvaard, om die schade tot een minimum te beperken. [35]

[31] Zie bijvoorbeeld arresten van 6 april 2000, Commissie/Frankrijk (C-256/98, EU:C:2000:192, punt 7); 12 juni 2019, CFE (C-43/18, EU:C:2019:483, punt 37), en 17 december 2020, Commissie/Griekenland (C-849/19, niet gepubliceerd, EU:C:2020:1047, punt 43).

[32] Zie bijvoorbeeld arresten van 11 september 2001, Commissie/Ierland (C-67/99, EU:C:2001:432, punt 5); 18 oktober 2018, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-669/16, EU:C:2018:844, punten 5 en 60), en 5 september 2019, Commissie/Portugal (Aanwijzing en bescherming van speciale beschermingszones) (C-290/18, niet gepubliceerd, EU:C:2019:669, punt 34).

[33] Zie in dit verband ook artikel 1, onder l), van de habitatrichtlijn, waarin een SBZ wordt gedefinieerd, alsook de zesde overweging.

[34] Zie bijvoorbeeld arrest van 17 april 2018, Commissie/Polen (Oerbos van Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, punt 207).

[35] Zie de conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak Sweetman e.a. (C-258/11, EU:C:2012:743, punten 43-45) en de conclusie van advocaat-generaal Tanchev in de zaak Grace en Sweetman (C-164/17, EU:C:2018:274, punt 50). Zie bijvoorbeeld ook de in voetnoot 23 aangehaalde mededeling van de Commissie, „Beheer van Natura 2000-gebieden – De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG)", 2019, blz. 7 en 8. Deze mededeling is te raadplegen op de website van de Commissie, waarnaar wordt verwezen in voetnoot 23 van deze conclusie.

39. De kernbepaling van de habitatrichtlijn, artikel 6, lid 1, hoeft echter pas ten uitvoer te worden gelegd nadat een GCB als SBZ is aangewezen. [36]

40. Artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn luidt:

„De lidstaten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke-ordeningsplannen 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."

41. Zoals in de tekst van deze bepaling duidelijk wordt gesteld, moeten de instandhoudingsmaatregelen beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen habitats en soorten die in de betrokken SBZ voorkomen. Bij de aanwijzing van een SBZ moeten dus niet alleen de geografische grenzen ervan bij een bindende handeling worden vastgesteld [37], maar moet ook worden aangegeven waarom het een SBZ is of, met andere woorden, welke doelstellingen met die aanwijzing worden nagestreefd. Volgens de rechtspraak van het Hof vormt de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen een verplichte en noodzakelijke stap in de aanwijzing van SBZ's en de tenuitvoerlegging van instandhoudingsmaatregelen. [38]

42. Krachtens artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn zijn de lidstaten verplicht om de nodige instandhoudingsmaatregelen te treffen. De lidstaten beschikken weliswaar dus over een zekere beoordelingsmarge wanneer zij moeten beslissen welke middelen het meest geschikt zijn [39], maar zij kunnen er niet voor kiezen om geen passende en doeltreffende maatregelen vast te stellen, in die zin dat de doelstellingen van de SBZ daarmee kunnen worden verwezenlijkt.

43. Daarenboven wordt in artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn weliswaar geen uiterste termijn genoemd, maar aangezien de instandhoudingsmaatregelen moeten worden ingekaderd in de SBZ's, en die SBZ's op hun beurt binnen zes jaar nadat de Commissie de lijst van GCB's heeft vastgesteld, door de lidstaten moeten worden aangewezen, moeten de instandhoudingsmaatregelen eveneens binnen die termijn worden vastgesteld.

44. Dit heeft in mijn ogen twee gevolgen. In de eerste plaats kunnen de lidstaten hun verplichtingen krachtens artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn niet nakomen wanneer zij het gebied niet als SBZ hebben aangewezen [40], en in de tweede plaats moeten de lidstaten bij de aanwijzing van SBZ's duidelijk aangeven welke instandhoudingsdoelstellingen binnen elke specifieke SBZ worden nagestreefd. Anders kan niet worden nagegaan of de instandhoudingsmaatregelen aan de ecologische vereisten van het specifieke type habitat en de specifieke soort beantwoorden.

[36] Volgens de in voetnoot 23 aangehaalde nota van de Commissie over de vaststelling van instandhoudingsmaatregelen voor Natura 2000-gebieden van 18 september 2013, blz. 3, is de aanwijzing van een gebied als SBZ krachtens artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn de aanzet tot de uitvoering van artikel 6, lid 1, ervan.

[37] Zie naar analogie arresten van 27 februari 2003, Commissie/België (C-415/01, EU:C:2003:118, punt 22), en 14 oktober 2010, Commissie/Oostenrijk (C-535/07, EU:C:2010:602, punt 64), waarin het Hof heeft geoordeeld dat de afbakening van een SBZ krachtens de vogelrichtlijn een onbetwistbare dwingende kracht moet hebben.

[38] Zie arrest van 17 december 2020, Commissie/Griekenland (C-849/19, niet gepubliceerd, EU:C:2020:1047, punt 52).

[39] Zie arrest van 10 mei 2007, Commissie/Oostenrijk (C-508/04, EU:C:2007:274, in het bijzonder de punten 75, 76, 87 en 89).

[40] Zie in dit verband arresten van 5 september 2019, Commissie/Portugal (Aanwijzing en bescherming van speciale beschermingszones) (C-290/18, niet gepubliceerd, EU:C:2019:669, punt 52), en 17 december 2020, Commissie/Griekenland (C-849/19, niet gepubliceerd, EU:C:2020:1047, punt 76). Daarin heeft het Hof geoordeeld dat maatregelen uit hoofde van artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn in het kader van een aangewezen SBZ moeten worden getroffen.

45. Er bestaat dus noodzakelijkerwijs een verband tussen de vaststelling dat er sprake is van schending van artikel 4, lid 4, en de vaststelling dat er sprake is van schending van artikel 6, lid 1. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de Commissie in een niet-nakomingsprocedure doorgaans stelt dat een lidstaat beide bepalingen heeft geschonden.

46. Met andere woorden, vanwege de opzet van de habitatrichtlijn handelt een lidstaat in elke situatie waarin hij binnen zes jaar na de vaststelling van de lijst van GCB's geen SBZ heeft aangewezen, in strijd met zowel artikel 4, lid 4, als artikel 6, lid 1, van die richtlijn. De reden hiervoor is dat instandhoudingsmaatregelen slechts naar behoren zijn vastgesteld indien zij binnen het systeem van de habitatrichtlijn passen.

47. Wanneer er een SBZ wordt aangewezen, vloeit daaruit voort dat daarvoor instandhoudingsmaatregelen moeten worden getroffen en uitgevoerd, zoals is vastgelegd in artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn. [41]

48. Volgens de Commissie kan schending van artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn los van artikel 6, lid 1, van die richtlijn worden aangevoerd wanneer de lidstaat geen formele maatregelen heeft getroffen om een SBZ aan te wijzen. Mijns inziens kan echter niet worden geconcludeerd dat een lidstaat een SBZ naar behoren heeft aangewezen in materiële zin als die lidstaat voor die SBZ geen instandhoudingsdoelstellingen heeft vastgesteld, noch instandhoudingsmaatregelen waarmee die doelstellingen kunnen worden bereikt. Zo klopt het ook dat wanneer de lidstaat niet de nodige instandhoudingsmaatregelen vaststelt, niet alleen artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn, maar ook artikel 4, lid 4, ervan in materiële zin wordt geschonden.

49. Los daarvan rijst de – net zo belangrijke – vraag wat een nodige instandhoudingsmaatregel in de zin van artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn precies is. Volgens de hierboven voorgestelde inhoudelijke benadering (zie punt 8 van deze conclusie) kan dit alleen een maatregel zijn waarmee op basis van de huidige wetenschappelijke kennis het resultaat kan worden behaald dat met de instandhoudingsdoelstelling voor een specifieke SBZ wordt beoogd. Wanneer voor een SBZ meerdere instandhoudingsdoelstellingen worden nagestreefd omdat het gaat om bijzondere habitats en verschillende dier- en plantensoorten die daarin voorkomen, moeten de krachtens artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn getroffen maatregelen al deze doelstellingen bestrijken. Deze benadering is bevestigd door de rechtspraak van het Hof, volgens welke instandhoudingsmaatregelen doeltreffend moeten worden uitgevoerd door middel van volledige, duidelijke en nauwkeurige maatregelen. [42]

50. In een niet-nakomingsprocedure wordt het Hof verzocht op basis van bewijsmateriaal dat de Commissie heeft overgelegd en dat de betrokken lidstaat kan erkennen dan wel betwisten, uitspraak te doen over de vraag of de betrokken instandhoudingsmaatregelen aan die vereisten voldoen. Mijns inziens hoeft de Commissie daarbij niet aan te tonen dat, en hoeft het Hof niet te beoordelen of, de instandhoudingsmaatregelen voor elke SBZ op het grondgebied van de lidstaat ontoereikend zijn. Er hoeft slechts een patroon te worden aangetoond waaruit blijkt dat die maatregelen gebreken vertonen. In dat verband is een grief inzake een algemene en voortdurende schending van belang (zie de punten 90-112 van deze conclusie).

[41] Zie bijvoorbeeld arresten van 17 april 2018, Commissie/Polen (Oerbos van Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, punt 213), en 22 juni 2022, Commissie/Slowakije (Bescherming van het auerhoen) (C-661/20, EU:C:2022:496, punt 128).

[42] Zie arresten van 5 september 2019, Commissie/Portugal (Aanwijzing en bescherming van speciale beschermingszones) (C-290/18, niet gepubliceerd, EU:C:2019:669, punt 53), en 17 december 2020, Commissie/Griekenland (C-849/19, niet gepubliceerd, EU:C:2020:1047, punt 77).

51. Dit roept weer de vraag op welk bewijs moet worden geleverd en welke rol de Commissie, de betrokken lidstaat en het Hof respectievelijk spelen bij de controle op de naleving van artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn. Het Hof heeft in dit verband reeds erkend dat de Commissie zelf geen onderzoeksbevoegdheden heeft, maar afhankelijk is van de informatie die door de lidstaten wordt verstrekt.[43] De lidstaten kunnen deze informatie verstrekken door middel van toezicht en verslaglegging zoals bepaald in de artikelen 11 en 17 van die richtlijn, of naar aanleiding van verzoeken van de Commissie. In elk geval zou de Commissie op basis van de ontvangen informatie eenvoudig moeten kunnen nagaan of er instandhoudingsmaatregelen zijn getroffen en of deze bij alle relevante instandhoudingsdoelstellingen voor elk type habitat en elke soort aansluiten.[44] Aangezien de betrokken lidstaat over deze informatie beschikt, kan die lidstaat ook aantonen dat er instandhoudingsmaatregelen zijn getroffen, waarin die maatregelen bestaan en hoe zij aansluiten bij de instandhoudingsdoelstellingen voor elk gebied. Er lijkt dus van de betrokken lidstaat te kunnen worden verlangd dat hij voor elke habitat en elke soort aangeeft welke instandhoudingsmaatregelen zijn getroffen, zonder dat de Commissie hoeft aan te tonen – hetgeen overdreven zwaar zou zijn – dat geen van de instandhoudingsmaatregelen van die lidstaat betrekking heeft op die soort en die habitat. Tegelijkertijd moet de Commissie nog wel aantonen dat de door de lidstaat voorgelegde instandhoudingsmaatregelen ter bescherming van een soort of een habitat, niet volstaan om dat doel te bereiken. Evenzo zou het Hof aan de hand van de informatie die de betrokken partijen hebben verstrekt, moeten kunnen vaststellen of de instandhoudingsmaatregelen in overeenstemming zijn met artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn, zonder „uitgebreid opzoekingswerk" te hoeven verrichten.[45]

52. Ten slotte dient erop te worden gewezen dat een lidstaat door schending van hetzij artikel 4, lid 4, hetzij artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn niet alleen zijn eigen natuurbeschermingsgebieden schaadt, maar ook de inspanningen van de Unie in het kader van Natura 2000 ter bescherming van de natuur en de biodiversiteit ondermijnt. Zoals het Hof heeft erkend, behoren de bedreigde habitats en soorten blijkens de vierde en de elfde overweging van de habitatrichtlijn tot het natuurlijk erfgoed van de Europese Unie en is de bedreiging voor hun voortbestaan vaak van grensoverschrijdende aard, zodat de vaststelling van instandhoudingsmaatregelen een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle lidstaten is.[46]

53. De habitatrichtlijn, die onder meer is aangeprezen als „een krachtig instrument voor natuurbescherming"[47] en „een van de meest vooraanstaande Europese milieuwetten"[48], zal waarschijnlijk op een mislukking uitlopen als de lidstaten niet de nodige instandhoudingsmaatregelen treffen waarmee de instandhoudingsdoelstellingen van elk gebied dat is aangewezen als Natura 2000-gebied kunnen worden verwezenlijkt.

[43] Zie bijvoorbeeld arresten van 26 april 2005, Commissie/Ierland (C-494/01, EU:C:2005:250, punt 43); 26 april 2007, Commissie/Italië (C-135/05, EU:C:2007:250, punt 28), en 2 mei 2019, Commissie/Kroatië (Stortplaats te Biljane Donje) (C-250/18, niet gepubliceerd, EU:C:2019:343, punt 35).

[44] Zie in dit verband de conclusie van advocaat-generaal Léger in de zaak Commissie/België (C-324/01, EU:C:2002:489, punt 14), waarin hij opmerkte dat de Commissie in het kader van de habitatrichtlijn een essentiële rol vervult, aangezien zij de enige instelling is die het netwerk Natura 2000 kan coördineren en er de coherentie van kan verzekeren, en die bijvoorbeeld de staat van instandhouding van een habitat of van een soort ten opzichte van het gehele grondgebied van de EU kan beoordelen.

[45] Zie in dat verband de conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak Commissie/Oostenrijk (C-535/07, EU:C:2010:85, punt 79), waarin zij het volgende heeft opgemerkt: „[Ik] denk […] niet dat het Hof in een niet-nakomingsprocedure tegen een lidstaat uitgebreid opzoekingswerk dient te verrichten om de gebreken in de argumentatie van de Commissie te verhelpen."

[46] Zie bijvoorbeeld arresten van 20 oktober 2005, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-6/04, EU:C:2005:626, punt 25), en 17 december 2020, Commissie/Griekenland (C-849/19, niet gepubliceerd, EU:C:2020:1047, punt 78).

[47] Clément, M., „Global objectives and scope of the Habitats Directive: what does the obligation of result mean in practice? The European hamster in Alsace", in Born, C.-H., Cliquet, A., Schoukens, H., Misonne, D., en Van Hoorick, G. (red.), *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature's Best Hope*?, Routledge, Londen, 2015, blz. 9, op blz. 13.

[48] Born, C.-H., Cliquet, A., en Schoukens, H., „Outlook", in *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature's Best Hope*?, aangehaald in voetnoot 47 van deze conclusie, blz. 499, op blz. 499.

54. Vanuit deze optiek zal ik nu ingaan op de derde grief van de Commissie in de onderhavige zaak.

## IV. Derde grief: schending van artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn

55. Met haar derde grief betoogt de Commissie dat Ierland artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn heeft geschonden omdat het voor geen van de 423 betrokken gebieden de nodige instandhoudingsmaatregelen heeft getroffen.

56. De Commissie voert in wezen vier stellingen aan. Ten eerste zijn er voor 230 van de 423 gebieden helemaal geen instandhoudingsmaatregelen getroffen. Ten tweede zijn de instandhoudingsmaatregelen voor 149 van de overige 193 gebieden onvolledig omdat zij betrekking hebben op slechts een deel van de relevante typen habitats of soorten die in deze gebieden significant aanwezig zijn. Ten derde zijn de maatregelen voor de resterende 44 gebieden niet gebaseerd op gebiedsspecifieke en duidelijk omschreven instandhoudingsdoelstellingen. Ten vierde zijn de bestaande instandhoudingsmaatregelen in een groot aantal gebieden niet doeltreffend omdat zij niet nauwkeurig genoeg zijn en niet alle significante druk en bedreigingen aanpakken. Bovendien is er volgens de Commissie op dit laatste punt sprake van een algemene en voortdurende schending.

57. Ik zal elk van de vier stellingen hierna afzonderlijk behandelen.

58. Voordat ik mijn analyse uiteenzet, moet ik verduidelijken dat er mijns inziens niets aan in de weg staat dat de Commissie een afzonderlijke grief uit hoofde van artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn aanvoert indien er voor hetzelfde gebied ook al een grief op grond van artikel 4, lid 4, van die richtlijn is aangevoerd (bijvoorbeeld omdat er formeel geen SBZ is aangewezen of er voor specifieke SBZ's geen specifieke instandhoudingsdoelstellingen zijn vastgesteld). [49]

59. In de onderhavige zaak stelt de Commissie dat artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn voor alle 423 betrokken gebieden is geschonden, en dat er voor een aantal van die gebieden tevens inbreuk is gemaakt op artikel 4, lid 4, van de richtlijn.

60. Zoals ik reeds heb uiteengezet (zie de punten 44-48 van deze conclusie), wordt met de vaststelling dat artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn is geschonden, automatisch ook vastgesteld dat artikel 4, lid 4, daarvan in materiële zin is geschonden, aangezien een SBZ niet kan worden geacht naar behoren te zijn aangewezen indien daarvoor niet de nodige instandhoudingsmaatregelen zijn vastgesteld en uitgevoerd. Omgekeerd betekent de vaststelling dat een lidstaat in strijd met artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn formeel geen SBZ heeft aangewezen of daarvoor geen instandhoudingsdoelstellingen heeft vastgesteld, tegelijkertijd dat ook artikel 6, lid 1, ervan is geschonden, aangezien instandhoudingsmaatregelen alleen in overeenstemming met de habitatrichtlijn kunnen worden vastgesteld wanneer zij betrekking hebben op een specifieke SBZ en aansluiten bij de instandhoudingsdoelstellingen van die SBZ.

[49] Zie naar analogie arrest van 2 augustus 1993, Commissie/Spanje (C-355/90, EU:C:1993:331, punten 20-22). In dat arrest inzake de vogelrichtlijn heeft het Hof het betoog van het Koninkrijk Spanje verworpen dat een lidstaat niet kan worden verweten inbreuk te hebben gemaakt op zowel de bepalingen inzake de aanwijzing van een gebied als SBZ als die inzake de beschermingsmaatregelen voor een dergelijk gebied. Het Hof heeft geredeneerd dat de in die richtlijn genoemde beschermingsdoeleinden niet zouden kunnen worden bereikt indien de lidstaten alleen in de gevallen waarin tevoren een SBZ is vastgesteld, maatregelen zouden hoeven te treffen. Zie ook de conclusie van advocaat-generaal Van Gerven in de zaak Commissie/Spanje (C-355/90, EU:C:1993:229, punt 22).

61. Doordat deze twee bepalingen zo nauw met elkaar verweven zijn, kan de Commissie niet anders dan een niet-nakomingsprocedure voor beide bepalingen in te stellen, ook al kunnen de verweten schendingen afzonderlijk worden beoordeeld.

### *A. Stelling dat Ierland voor bepaalde gebieden geen instandhoudingsmaatregelen heeft getroffen*

62. Volgens de Commissie blijkt uit de informatie die Ierland in de precontentieuze procedure heeft verstrekt, dat er voor 230 gebieden helemaal geen instandhoudingsmaatregelen zijn vastgesteld.

63. In antwoord daarop legt Ierland uit dat in de Ierse wet een lijst van „notifiable actions" (te melden maatregelen) en een lijst van „activities requiring consent" („ARCs") (activiteiten waarvoor instemming is vereist) is vastgesteld. Op die laatste lijst worden werkzaamheden vermeld die pas in een bepaald gebied mogen worden verricht wanneer de bevoegde minister daarmee heeft ingestemd. Zowel „te melden maatregelen" als „activiteiten waarvoor instemming is vereist" zijn volgens Ierland gebiedsspecifieke instandhoudingsmaatregelen, waarmee wordt beoogd schade aan relevante soorten en habitats voor elk gebied te voorkomen. Volgens Ierland zijn dus voor alle 423 betrokken gebieden gebiedsspecifieke instandhoudingsmaatregelen getroffen, aangezien voor elk gebied een lijst is opgesteld van te melden maatregelen of van activiteiten waarvoor instemming is vereist.

64. Zoals de Commissie echter heeft aangegeven, mag de verplichting om krachtens artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn de nodige instandhoudingsmaatregelen te treffen, niet worden verward met of beperkt tot de vaststelling van maatregelen waarmee ervoor wordt gezorgd dat de kwaliteit van de gebieden niet verslechtert. Dergelijke maatregelen moeten onmiddellijk na de bekendmaking van de lijst van GCB's worden vastgesteld op grond van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn (zie punt 38 van deze conclusie). De door artikel 6, lid 1, van die richtlijn vereiste instandhoudingsmaatregelen zijn integendeel positieve, proactieve maatregelen die ertoe strekken het gebied in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen. [50]

65. Volgens de door Ierland verstrekte informatie over de lijsten van te melden maatregelen en activiteiten waarvoor instemming is vereist die voor elk gebied gelden, zijn deze in velerlei opzichten algemeen van aard (een groot aantal maatregelen en activiteiten is hetzelfde voor verschillende gebieden, bijvoorbeeld „ontginning, met inbegrip van opvulling", „opblazen, boren, baggeren of anderszins verwijderen of verplaatsen van fossielen, gesteente, mineralen, modder, zand, grind of andere sedimenten") en wordt daarin niet nader ingegaan op de daadwerkelijke tenuitvoerlegging ervan of de wijze waarop zij aansluiten bij de ecologische vereisten van elk gebied.

66. Voorts heeft Ierland een lijst overgelegd van 79 gebieden waarvoor het beweert volledige instandhoudingsmaatregelen te hebben getroffen. Tevens heeft Ierland tien horizontale programma's aangevoerd waarmee instandhoudingsmaatregelen per type habitat en soort, in plaats van per afzonderlijk gebied, ten uitvoer worden gelegd. Ierland voert deze argumenten ook aan in verband met het verwijt dat het voor bepaalde gebieden onvolledige instandhoudingsmaatregelen heeft getroffen (zie de punten 72 en 76 van deze conclusie).

[50] Dat standpunt heeft ook advocaat-generaal Sharpston ingenomen in haar conclusie in de zaak Sweetman e.a. (C-258/11, EU:C:2012:743, punt 42), waarin zij stelt dat de functie van instandhoudingsmaatregelen in de zin van artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn „in wezen [is] te waarborgen dat op min of meer regelmatige basis positieve stappen worden genomen om te verzekeren dat de staat van instandhouding van het betrokken gebied wordt behouden en/of hersteld".

67. Zonder dat hoeft te worden onderzocht of de instandhoudingsmaatregelen voor die 79 gebieden inderdaad volledig zijn, doet dat argument echter niet af aan de bewering dat er voor bepaalde gebieden (volgens de Commissie zijn dat er 230) geen instandhoudingsmaatregelen zijn getroffen. Hetzelfde geldt voor de tien horizontale programma's die Ierland heeft aangevoerd. Zonder aanvullende gegevens is het moeilijk om enkel op basis van het bestaan van die programma's te concluderen dat er voor geen enkel gebied helemaal geen maatregelen zijn vastgesteld.

68. Naar mijn mening heeft Ierland de bewering van de Commissie dat er in een aantal gebieden helemaal geen instandhoudingsmaatregelen zijn getroffen, dan ook niet weerlegd.

### *B. Stelling dat Ierland voor bepaalde gebieden onvolledige instandhoudingsmaatregelen heeft getroffen*

69. De Commissie betoogt dat er volgens de informatie die Ierland in de precontentieuze procedure heeft verstrekt, voor 149 gebieden onvolledige instandhoudingsmaatregelen zijn getroffen omdat zij betrekking hebben op slechts een deel van de relevante habitats en soorten waarvoor het gebied is aangewezen.

70. Ter ondersteuning van deze stelling beroept de Commissie zich op de rechtspraak van het Hof volgens welke artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn ten uitvoer moet worden gelegd door middel van volledige maatregelen.

71. In deze rechtspraak [51] heeft het Hof benadrukt dat de betrokken instandhoudingsmaatregelen onvolledig waren doordat zij geen maatregelen omvatten die op systematische wijze waren vastgesteld op basis van de ecologische behoeften van elk type habitat en elke soort die in elk van de SBZ's voorkomen.

72. In antwoord daarop betoogt Ierland dat er op dit moment tien horizontale programma's in verschillende SBZ's ten uitvoer worden gelegd. Zoals hierboven aangegeven, worden instandhoudingsmaatregelen in die programma's per type habitat of soort en niet per afzonderlijk gebied uitgevoerd.

73. De Bondsrepubliek Duitsland voegt daaraan toe dat de instandhoudingsmaatregelen niet noodzakelijkerwijs afzonderlijk, „per soort" en „per type habitat" hoeven te worden vastgesteld om volledig en nauwkeurig te zijn. Afhankelijk van de context kunnen alle grote bedreigingen en druk in sommige gevallen met een algemeen verbod op schadelijke handelingen worden aangepakt, terwijl in andere gevallen meer gedifferentieerde maatregelen moeten worden getroffen.

74. Dat instandhoudingsmaatregelen via horizontale programma's ten uitvoer worden gelegd, hoeft in mijn ogen op zich geen probleem op te leveren, mits duidelijk is hoe elk type habitat en elke soort in elk gebied in dergelijke programma's wordt benaderd.

[51] Zie arresten van 5 september 2019, Commissie/Portugal (Aanwijzing en bescherming van speciale beschermingszones) (C-290/18, niet gepubliceerd, EU:C:2019:669, in het bijzonder de punten 54 en 55), en 17 december 2020, Commissie/Griekenland (C-849/19, niet gepubliceerd, EU:C:2020:1047, in het bijzonder de punten 80-86 en 88).

75. Ierland licht echter niet specifiek toe welke instandhoudingsmaatregelen die op basis van die programma's zijn vastgesteld, aansluiten bij de specifieke instandhoudingsdoelstellingen voor elk gebied. Louter op basis van informatie over die horizontale programma's kan dus moeilijk worden geconcludeerd dat daarmee wordt ingespeeld op de behoeften van elk type habitat en elke soort in elke SBZ. Zoals de Commissie heeft opgemerkt en door Ierland niet is weerlegd, zijn vier van die programma's bovendien ten uitvoer gelegd nadat de termijn in het aanvullende met redenen omklede advies was verstreken (zie punt 17 van deze conclusie), en kunnen zij in de onderhavige zaak dus niet in aanmerking worden genomen. [52]

76. Ierland heeft ook een lijst verstrekt van 79 gebieden waarvoor de lidstaat beweert volledige instandhoudingsmaatregelen te hebben getroffen. Zoals de Commissie heeft aangegeven, wordt deze lijst echter niet gestaafd door gegevens over de volledige maatregelen voor die gebieden of de data waarop die maatregelen zijn vastgesteld. Ierland geeft illustratieve voorbeelden voor 6 gebieden en voor nog eens 21 gebieden waarin de kleine hoefijzerneus (*Rhinolophus hipposideros*) wordt beschermd, maar licht bij geen van die voorbeelden toe hoe deze aansluiten bij de instandhoudingsdoelstellingen of in het licht van die doelstellingen volledig zijn. Evenmin geeft Ierland aan op welke data het de instandhoudingsmaatregelen voor die voorbeelden heeft vastgesteld en uitgevoerd. Bijgevolg kan niet worden vastgesteld of die maatregelen zijn getroffen vóór dan wel na het verstrijken van de termijn in het aanvullende met redenen omklede advies (zie punt 17 van deze conclusie). [53]

77. Hiervan geef ik een aantal voorbeelden:

– In gebied IE000090, de SBZ Glengarriff Harbour and Woodland, zijn een prioritair type habitat (alluviale bossen met *Alnus glutinosa* en *Fraxinus excelsior*), één bijkomend type habitat (oude eikenbossen van de Britse eilanden met *Ilex* en *Blechnum*) en vier soorten [de Kerry-slak (*Geomalacus maculosus*), de kleine hoefijzerneus, de otter (*Lutra lutra*) en de gewone zeehond (*Phoca vitulina*)] aanwezig. Voor dat gebied worden zes instandhoudingsmaatregelen vermeld. Dit zijn echter algemene maatregelen („Programma ter beheersing van invasieve uitheemse soorten", „Regeling voor het beheer van inheemse bossen", „Regeling voor het beheer van recreatieactiviteiten", „Regeling voor het beheer van wilde herbivoren", „Beheer van slaapplaatsen voor vleermuizen" en „Programma voor communicatie en kennisoverdracht"). Er wordt niet specifiek toegelicht hoe deze instandhoudingsmaatregelen aansluiten bij de specifieke instandhoudingsdoelstellingen voor elke in het gebied voorkomende habitat en soort. [54] Voor een groot aantal instandhoudingsdoelstellingen lijken geen instandhoudingsmaatregelen te bestaan (zo wordt voor de gewone zeehond alleen de derde en de zesde instandhoudingsmaatregel vermeld, maar wordt niet ingegaan op de doelstellingen voor voortplantingsplaatsen en rust-, zoog- en ruiplaatsen), en voor de otter worden helemaal geen instandhoudingsmaatregelen genoemd.

[52] Volgens vaste rechtspraak moet het bestaan van een niet-nakoming in het kader van een beroep krachtens artikel 258 VWEU worden beoordeeld naar de situatie van de lidstaat zoals die bestond aan het einde van de in het met redenen omklede advies gestelde termijn en kan het Hof met daarna opgetreden wijzigingen geen rekening houden. Zie bijvoorbeeld arresten van 13 december 2007, Commissie/Ierland (C-418/04, EU:C:2007:780, punt 74), en 16 juli 2020, Commissie/Ierland (Strijd tegen het witwassen van geld) (C-550/18, EU:C:2020:564, punt 30).

[53] Ik merk op dat de Commissie op basis van de informatie die zij in de precontentieuze procedure van Ierland heeft ontvangen, heeft vastgesteld dat voor een aantal van die gebieden helemaal geen instandhoudingsmaatregelen waren getroffen.

[54] Gebiedsspecifieke instandhoudingsdoelstellingen voor SBZ's zijn te vinden op de website van de Ierse National Parks and Wildlife Service (https://www.npws.ie), die verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging van de habitatrichtlijn in Ierland. Voor die SBZ worden twaalf dergelijke doelstellingen vermeld voor dat prioritaire type habitat, dertien voor het bijkomende type habitat, vier voor de Kerry-slak, zeven voor de kleine hoefijzerneus, acht voor de otter en vijf voor de gewone zeehond.

– In gebied IE00000364, de SBZ Kilgarvan Ice House, komt één soort (de kleine hoefijzerneus) voor. Voor dat gebied worden drie instandhoudingsmaatregelen vermeld („Beheer van verblijfplaatsen voor vleermuizen", „Aanplanting van bomen" en „Aankoop van grond"). Ierland noemt voor dit gebied zeven specifieke instandhoudingsdoelstellingen voor handhaving van de populatie, winterverblijfplaatsen, zomerverblijfplaatsen, bijkomende verblijfplaatsen, omvang van de potentiële foerageerhabitat, lineaire elementen (vaste vliegroutes en lichtvervuiling), maar geeft niet aan hoe de maatregelen en doelstellingen zich tot elkaar verhouden.

– In gebied IE0000412, de SBZ Slieve Bloom Mountains, zijn één prioritair type habitat (bedekkingsveen) en twee bijkomende typen habitats (Noord-Atlantische vochtige heide met *Erica tetralix* en alluviale bossen met *Alnus glutinosa* en *Fraxinus excelsior*) aanwezig. Voor dit gebied worden tien instandhoudingsmaatregelen vermeld („Programma ter beheersing van invasieve uitheemse soorten", „Opstellen van een brandbeheersplan", „Regeling voor het beheer van inheemse bossen", „Regeling voor het beheer van recreatieactiviteiten", „Regeling voor het beheer van wilde herbivoren", „Regeling voor herstel/onderhoud van paden om schade aan gevoelig gebied te voorkomen", „Programma voor het blokkeren van de waterafvoer", „Aanleg van paden om schade aan gevoelige gebieden te voorkomen", „Programma voor communicatie en kennisoverdracht" en „Regeling ter versterking van de veerkracht bij brand"). Er wordt echter niet toegelicht hoe deze maatregelen aansluiten bij de 19 gebiedsspecifieke instandhoudingsdoelstellingen voor dat prioritaire type habitat, en bij de respectievelijk 20 en 13 gebiedsspecifieke instandhoudingsdoelstellingen voor die twee bijkomende typen habitats, met betrekking tot onder meer habitatgebied, habitatverspreiding, functie van het ecosysteem, diversiteit van de gemeenschap, samenstelling van de vegetatie, structuur van de vegetatie, afwatering en erosie van de fysieke structuur, indicatoren van plaatselijke bijzonderheden, omvang van de bossen en structuur van de bossen.

– In gebied IE0001242, de SBZ Carrownagappul Bog, komen één prioritair type habitat (actief hoogveen), en twee bijkomende typen habitats (aangetast hoogveen waar natuurlijke regeneratie nog mogelijk is en slenken in veengronden met vegetatie behorend tot het *Rhynchosporion*) voor. Voor dat gebied worden twaalf grotendeels algemene instandhoudingsmaatregelen vermeld (bijvoorbeeld „Kaalkap van bosaanplantingen", „Vaststelling van eigendom", „Programma ter beheersing van invasieve uitheemse soorten", „Regeling voor waterafvoerbeheer", „Regime voor het beheer van turfwinning" en „Programma voor het blokkeren van de waterafvoer"). Tegelijkertijd worden er 17 instandhoudingsdoelstellingen genoemd met betrekking tot habitatgebied, habitatverspreiding, hoogveengebied, waterstanden, stromingspatronen, overgangsgebieden, kwaliteit van de vegetatie, typische soorten actief hoogveen, elementen van plaatselijke bijzonderheden, negatieve fysieke indicatoren, samenstelling van de vegetatie, luchtkwaliteit en waterkwaliteit.

– Voor gebied IE0002010, de SBZ Old Domestic Building (Keevagh), dat is aangewezen ter bescherming van de kleine hoefijzerneus, wordt één instandhoudingsmaatregel vermeld („Beheer van een verblijfplaats voor vleermuizen"), met nadere uitleg („Schoorsteen en ramen gerepareerd; meer herstelwerkzaamheden nodig vanwege de slechte staat van het gebouw"), terwijl er vijf gebiedsspecifieke instandhoudingsdoelstellingen worden genoemd met betrekking tot de populatie per verblijfplaats, zomerverblijfplaatsen, omvang van de potentiële foerageerhabitat, lineaire elementen en lichtvervuiling.

78. Ik zie dan ook niet in hoe uit het door Ierland aangevoerde bewijsmateriaal blijkt dat die voorbeelden kunnen worden geacht aan te tonen dat voor die gebieden volledige instandhoudingsmaatregelen zijn getroffen. Het feit dat voor bepaalde gebieden een aantal instandhoudingsmaatregelen is getroffen, volstaat mijns inziens niet om te voldoen aan de vereisten van artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn.

79. Naar mijn mening heeft Ierland de stelling van de Commissie dat er voor een aantal gebieden geen volledige instandhoudingsmaatregelen zijn getroffen, derhalve niet weerlegd.

### *C. Stelling dat de door Ierland vastgestelde instandhoudingsmaatregelen niet zijn gebaseerd op instandhoudingsdoelstellingen*

80. Volgens de Commissie blijkt uit de informatie die Ierland in de precontentieuze procedure heeft verstrekt dat de instandhoudingsmaatregelen voor (ten minste) 44 gebieden niet zijn gebaseerd op de voor elk gebied vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen.

81. De Commissie vat de vereisten van artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn, volgens welke instandhoudingsmaatregelen moeten zijn gebaseerd op gebiedsspecifieke instandhoudingsdoelstellingen, in die zin op dat zij inhoudelijk van aard zijn (doelstellingen en maatregelen moeten op elkaar aansluiten) en een bepaalde volgorde veronderstellen (doelstellingen mogen niet volgen op maatregelen). Volgens de Commissie strookt dit met de context en de doelstellingen van de habitatrichtlijn. Zoals de Commissie ter terechtzitting heeft benadrukt, is de situatie waarin een lidstaat eerst instandhoudingsmaatregelen treft en daarna instandhoudingsdoelstellingen vaststelt, en deze maatregelen vervolgens volledig aan die doelstellingen beantwoorden, onrealistisch, en bestaat er dan een aanzienlijk gevaar dat instandhoudingsdoelstellingen niet dienen als criterium aan de hand waarvan wordt beoordeeld of de instandhoudingsmaatregelen passend zijn, maar dat die doelstellingen louter een afspiegeling van die maatregelen vormen.

82. Ierland, daarin ondersteund door de Bondsrepubliek Duitsland, betwist de beweringen van de Commissie. Deze twee lidstaten betogen met name dat instandhoudingsdoelstellingen niet vóór instandhoudingsmaatregelen hoeven te worden vastgesteld.

83. Zoals Ierland ter terechtzitting heeft benadrukt, is in artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn niet vastgelegd dat instandhoudingsdoelstellingen en instandhoudingsmaatregelen in een bepaalde volgorde moeten worden vastgesteld, en blijkt dit evenmin uit de rechtspraak van het Hof. Volgens Ierland zijn de instandhoudingsmaatregelen voor 37 gebieden gebaseerd op een passende beoordeling van bedreigingen en druk, ondanks het feit dat er nog geen gebiedsspecifieke instandhoudingsdoelstellingen waren opgesteld en gepubliceerd.

84. De Bondsrepubliek Duitsland benadrukt dat het enkele feit dat instandhoudingsmaatregelen reeds vóór de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen zijn getroffen, geen schending van artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn kan opleveren. Doorslaggevend moet zijn of de nodige instandhoudingsmaatregelen zijn getroffen en of zij als zodanig doeltreffend zijn.

85. In dit verband ben ik er, anders dan de Commissie betoogt, niet van overtuigd dat instandhoudingsmaatregelen niet aan artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn voldoen vanwege het enkele feit dat zij vóór instandhoudingsdoelstellingen zijn vastgesteld. Mijns inziens is het van

belang of de nodige instandhoudingsmaatregelen passend en doeltreffend zijn doordat daarmee wordt ingespeeld op de ecologische behoeften van de typen habitats en soorten waarvoor het gebied is aangewezen.

86. Het argument van de Commissie dat in een omgekeerde volgorde het gevaar bestaat dat de instandhoudingsdoelstellingen op de instandhoudingsmaatregelen worden afgestemd, lijkt mij niet overtuigend. Het is juist waarschijnlijker dat de behoeften van een gebied al wel door de lidstaat waren erkend, ook al waren zij niet formeel als instandhoudingsdoelstellingen vastgelegd. Het valt moeilijk aan te nemen dat lidstaten zonder enige grond instandhoudingsmaatregelen hebben vastgesteld.

87. Dit betekent echter niet dat de instandhoudingsmaatregelen, zelfs al zijn zij reeds getroffen, niet in overeenstemming hoeven te zijn met de instandhoudingsdoelstellingen van bepaalde gebieden om aan de vereisten van artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn te voldoen. Het betekent evenmin dat de instandhoudingsdoelstellingen niet duidelijk hoeven te worden vermeld. Volgens de rechtspraak van het Hof[55] vormt de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen een verplichte en noodzakelijke stap tussen de aanwijzing van SBZ's en de tenuitvoerlegging van instandhoudingsmaatregelen (zie punt 41 van deze conclusie).

88. De stelling van de Commissie dat Ierland artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn heeft geschonden door de instandhoudingsmaatregelen vóór de instandhoudingsdoelstellingen vast te stellen, is naar mijn mening dan ook ongegrond.

89. Voor zover Ierland echter niet heeft weerlegd dat de instandhoudingsmaatregelen niet aansluiten bij de instandhoudingsdoelstellingen voor de betrokken gebieden, is de bewering van de Commissie dat artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn is geschonden, wel gegrond.

### *D. De stelling dat de instandhoudingsmaatregelen van Ierland niet doeltreffend zijn en dat Ierland een algemene en voortdurende schending heeft begaan*

90. De Commissie stelt dat blijkens de informatie die Ierland in de precontentieuze procedure heeft verstrekt, deze lidstaat artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn in het algemeen en voortdurend heeft geschonden door systematisch onvoldoende gedetailleerde instandhoudingsmaatregelen vast te stellen waarmee niet alle bedreigingen en druk voor de habitats en soorten in elk gebied worden aangepakt.

91. Derhalve betoogt de Commissie niet alleen dat bepaalde instandhoudingsmaatregelen niet aan de kwalitatieve vereisten voldoen omdat zij onvoldoende doeltreffend zijn, maar ook dat uit de aangehaalde voorbeelden een patroon van algemene en voortdurende schending door Ierland naar voren komt.

92. De Commissie voert drie voorbeelden aan die betrekking hebben op twee prioritaire typen habitats (kustlagunen en bedekkingsveen) en één prioritaire soort (de beekparelmossel), om aan te tonen dat de instandhoudingsmaatregelen kwalitatieve gebreken vertonen omdat zij geen

[55] Zie arrest van 17 december 2020, Commissie/Griekenland (C-849/19, niet gepubliceerd, EU:C:2020:1047, punt 52).

kwantitatieve gegevens bevatten, daarin geen verantwoordelijke actoren of tijdschema's worden aangegeven en de belangrijkste bedreigingen voor en druk op deze typen habitats en soort daarmee niet worden aangepakt. [56]

93. In de door de Commissie aangehaalde rechtspraak [57] heeft het Hof uiteengezet dat instandhoudingsmaatregelen niet alleen volledig, maar ook duidelijk en nauwkeurig moeten zijn. De vraag of de maatregelen voldoende volledig waren, heb ik reeds onderzocht in verband met de tweede stelling van de Commissie in de onderhavige zaak (zie de punten 69-79 van deze conclusie). Het Hof heeft echter nog niet de gelegenheid gehad om nader te verduidelijken wat duidelijke en nauwkeurige maatregelen inhouden. Tot dusver heeft het Hof instandhoudingsmaatregelen ontoereikend geacht indien zij algemeen en programmatisch waren of indien zij pas doeltreffend konden zijn indien er andere uitvoeringsmaatregelen werden getroffen.

94. Ik kan mij vinden in het standpunt van de Commissie dat met doeltreffende instandhoudingsmaatregelen alle belangrijke bedreigingen voor en druk op de typen habitats en soorten die in elk gebied voorkomen, moeten worden aangepakt. Ik ben het er ook mee eens dat die maatregelen voldoende specifiek en gedetailleerd moeten zijn zodat daarmee kan worden ingespeeld op de behoeften van het gebied in kwestie. Er kan echter niet algemeen worden geponeerd dat maatregelen pas voldoende nauwkeurig zijn indien daarvoor vooraf kwantitatieve gegevens, relevante actoren en tijdschema's zijn vastgelegd. Dit hangt namelijk af van de omstandigheden van het betrokken gebied en de soorten maatregelen die bij dat gebied passen. Doorslaggevend is de vraag of die maatregelen daadwerkelijk kunnen worden uitgevoerd. [58] Indien de uitvoering van die maatregelen zonder de aanwijzing van verantwoordelijke actoren en de vastlegging van tijdschema's of gekwantificeerde doelstellingen naar verwachting niet goed mogelijk is, moeten dergelijke gegevens daarin dus vooraf worden vastgelegd. Is dat in een bepaald geval daarentegen niet nodig, dan moet een lidstaat uitleggen waarom de maatregel toch doeltreffend ten uitvoer kan worden gelegd.

95. Ierland voert geen enkel argument aan ter weerlegging van de door de Commissie overgelegde gegevens volgens welke de instandhoudingsmaatregelen voor de drie voorbeelden niet doeltreffend zijn.

96. Voor zover de 27 voorbeelden die Ierland heeft aangedragen als bewijs dat het volledige instandhoudingsmaatregelen heeft getroffen, ook kunnen worden opgevat als antwoord op het verwijt dat die maatregelen kwalitatieve gebreken vertonen, merk ik op dat slechts één van die voorbeelden (de in punt 77 van deze conclusie genoemde SBZ „Slieve Bloom Mountains" in verband met bedekkingsveen) betrekking heeft op de prioritaire typen habitats en soorten die de Commissie ter ondersteuning van haar stelling heeft aangevoerd.

[56] Volgens de Commissie heeft Ierland voor kustlagunen 25 gebieden aangewezen, maar voor slechts drie van die gebieden instandhoudingsmaatregelen vermeld, waarin geen kwantitatieve gegevens zijn opgenomen, geen verantwoordelijke actoren of tijdschema's worden aangegeven en waarmee de belangrijkste bedreigingen en druk, zoals vervuiling en lozingen, niet worden aangepakt. Ierland heeft voor bedekkingsveen 50 gebieden aangewezen, maar voor slechts 13 van deze gebieden een aantal instandhoudingsmaatregelen vermeld, die zeer algemeen zijn, waarin de voorgenomen maatregelen niet kwantitatief worden uitgewerkt en waarmee bepaalde belangrijke bedreigingen en druk, zoals de aanleg van windmolenparken en andere infrastructuur, veenwinning, erosie, verbranding en afwatering, niet worden aangepakt. Ierland heeft voor de beekparelmossel 19 gebieden aangewezen, maar voor slechts drie van die gebieden instandhoudingsmaatregelen vermeld, waarin geen kwantitatieve gegevens, noch actoren en tijdschema's zijn opgenomen en waarmee de belangrijkste bedreigingen en druk, zoals diffuse bronnen en puntbronnen, niet worden aangepakt.

[57] Zie arresten van 5 september 2019, Commissie/Portugal (Aanwijzing en bescherming van speciale beschermingszones) (C-290/18, niet gepubliceerd, EU:C:2019:669, in het bijzonder de punten 53 en 55), en 17 december 2020, Commissie/Griekenland (C-849/19, niet gepubliceerd, EU:C:2020:1047, punten 77 en 82).

[58] Zie arrest van 17 april 2018, Commissie/Polen (Oerbos van Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, punten 213 en 214).

97. In dit verband staat het volgens vaste rechtspraak van het Hof in een niet-nakomingsprocedure krachtens artikel 258 VWEU aan de Commissie om de gestelde niet-nakoming aan te tonen en de noodzakelijke gegevens over te leggen waarmee het Hof kan nagaan of er inderdaad sprake is van deze niet-nakoming, waarbij zij zich niet op enig vermoeden kan baseren.[59] Wanneer de Commissie voldoende bewijs heeft aangevoerd waaruit blijkt dat de nationale bepalingen tot omzetting van een richtlijn in nationaal recht op het grondgebied van de verwerende lidstaat in de praktijk niet correct zijn toegepast, moet deze lidstaat de aangevoerde gegevens en de daaruit voortvloeiende gevolgen substantieel en gedetailleerd betwisten.[60]

98. In mijn opvatting heeft de Commissie in deze zaak voldoende bewijs aangevoerd waaruit blijkt dat de instandhoudingsmaatregelen voor de drie voorbeelden niet aan de kwalitatieve vereisten van artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn voldoen, en heeft Ierland geen bewijs overgelegd waarmee haar stelling wordt weerlegd.

99. Ik ben derhalve van mening dat Ierland met betrekking tot de habitats en soort die de Commissie als voorbeeld heeft aangevoerd, zijn verplichting krachtens artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn om doeltreffende maatregelen te treffen, niet is nagekomen.

100. Voorts betoogt de Commissie dat deze drie voorbeelden representatief zijn voor een algemene en voortdurende schending omdat zij een groot aantal gebieden bestrijken, illustratief zijn voor de geografische configuratie van het SBZ-netwerk in Ierland en betrekking hebben op typen habitats en soorten voor de instandhouding waarvan dit netwerk van cruciaal belang is.

101. Hoewel de Commissie dus geen specifieke argumenten heeft aangevoerd voor andere SBZ's met andere typen habitats of soorten, impliceert zij met haar stelling dat er sprake is van een algemene en voortdurende schending, dat artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn ook in andere gebieden is geschonden indien de voor deze andere SBZ's getroffen maatregelen niet aan de kwalitatieve vereisten voldoen.

102. Ierland heeft de concrete beweringen in de door de Commissie aangehaalde voorbeelden niet weerlegd, noch is het opgekomen tegen de stelling dat deze voorbeelden representatief zijn, in die zin dat daaruit kan worden opgemaakt dat er sprake is van een algemene en voortdurende schending van artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn.

103. Wat is de eventuele meerwaarde van de stelling dat er sprake is van een algemene en voortdurende schending?

104. In de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest Commissie/Ierland heeft de Commissie voor het eerst een algemene en voortdurende schending aangevoerd in een milieuzaak.[61] Het Hof heeft in zijn arrest in die zaak[62] erkend dat „op het eerste gezicht niets [de Commissie] belet, gelijktijdig te streven naar de vaststelling van niet-nakoming van de bepalingen van de richtlijn

[59] Zie bijvoorbeeld arresten van 28 maart 2019, Commissie/Ierland (Systeem voor opvang en behandeling van afvalwater) (C-427/17, niet gepubliceerd, EU:C:2019:269, punt 38), en 8 maart 2022, Commissie/Verenigd Koninkrijk (Bestrijding van onderwaarderingsfraude) (C-213/19, EU:C:2022:167, punt 221).

[60] Zie bijvoorbeeld arresten van 28 maart 2019, Commissie/Ierland (Systeem voor opvang en behandeling van afvalwater) (C-427/17, niet gepubliceerd, EU:C:2019:269, punt 39), en 17 december 2020, Commissie/Hongarije (Opvang van personen die om internationale bescherming verzoeken) (C-808/18, EU:C:2020:1029, punt 112).

[61] Zie arrest van 26 april 2005 (C-494/01, EU:C:2005:250).

[62] Arrest van 26 april 2005, Commissie/Ierland (C-494/01, EU:C:2005:250, punt 27). Zie voor een recenter voorbeeld arrest van 5 september 2019, Commissie/Italië (Bacterie *Xylella fastidiosa*) (C-443/18, EU:C:2019:676, punt 73); zie ook de conclusie van advocaat-generaal Geelhoed in de zaak Commissie/Ierland (C-494/01, EU:C:2004:546, met name de punten 15-22 en 43-60).

door de houding die de autoriteiten van een lidstaat hebben aangenomen ten aanzien van specifiek geïdentificeerde, concrete situaties, en naar de vaststelling van 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".

105. Deze rechtspraak inzake een algemene en voortdurende schending [63] houdt in wezen in dat de Commissie een niet-nakomingsprocedure tegen een lidstaat kan instellen wanneer volgens haar uit specifieke gevallen blijkt dat deze lidstaat het Unierecht algemeen en voortdurend heeft geschonden, terwijl niet-nakomingsprocedures doorgaans betrekking hebben op incidentele schendingen. [64] De meerwaarde van dergelijke beroepen lijkt dan ook te zijn dat een lidstaat, indien het Hof vaststelt dat er inderdaad sprake is van een algemene en voortdurende schending van het Unierecht, waarschijnlijk over de hele linie een andere praktijk zal moeten aannemen in plaats van enkel de vastgestelde specifieke schendingen te verhelpen. [65]

106. Zoals advocaat-generaal Geelhoed in zijn conclusie in de zaak Commissie/Ierland [66] heeft uiteengezet, kan voor de vaststelling dat een lidstaat een algemene en voortdurende schending heeft begaan, rekening worden gehouden met dimensies van schaal, tijd en ernst. De dimensie van schaal houdt mijns inziens in dat de voorbeelden op basis waarvan de schending wordt aangetoond, representatief zijn voor het gedrag van een lidstaat op de gebieden die onder een richtlijn vallen. De dimensie van tijd houdt in dat de schending gedurende langere tijd heeft voortbestaan. De dimensie van ernst kan verband houden met de eerste twee dimensies, of betrekking hebben op het belang van de gevolgen die voortvloeien uit het feit dat bepaalde Uniewetgeving niet ten uitvoer wordt gelegd.

107. Wat de vraag betreft, op grond van welke dimensies kan worden geconcludeerd dat er sprake is van een algemene en voortdurende schending, verandert er in mijn ogen niets aan de bewijslast. De Commissie moet voldoende bewijs aanvoeren om aan te tonen dat een lidstaat een algemene en voortdurende schending heeft begaan, aan de hand van een aantal voorbeelden die representatief voor de praktijk van de betrokken lidstaat moeten worden geacht. Op basis van een dergelijk patroon is het waarschijnlijk dat dezelfde schendingen ook zijn begaan in andere afzonderlijke situaties die niet specifiek zijn onderzocht. Het staat aan de lidstaat om de in deze voorbeelden overgelegde gegevens en de daaruit voortvloeiende gevolgen inhoudelijk en gedetailleerd te bestrijden. [67]

[63] Zie bijvoorbeeld arresten van 26 april 2005, Commissie/Ierland (C-494/01, EU:C:2005:250, punten 127 en 174) („algemeen en bestendig"), en 2 december 2014, Commissie/Italië (C-196/13, EU:C:2014:2407, punt 33) („algemeen en voortdurend"). Ook andere, soortgelijke bewoordingen worden gebruikt. Zie bijvoorbeeld arresten van 10 september 2009, Commissie/Griekenland (C-416/07, EU:C:2009:250, punt 25) („structureel en algemeen"), en 10 november 2020, Commissie/Italië (Grenswaarden – PM10) (C-644/18, EU:C:2020:895, punten 75 en 77) („systematisch en voortdurend").

[64] Zie bijvoorbeeld ook Wennerås, P., „A New Dawn For Commission Enforcement under Articles 226 and 228 EC: General and Persistent (GAP) Infringements, Lump Sums and Penalty Payments", *Common Market Law Review*, deel 43, 2006, blz. 31, op blz. 33-50; Lenaerts, K., en Gutiérrez-Fons, J.A., „The General System of EU Environmental Law Enforcement", *Yearbook of European Law*, deel 30, 2011, blz. 1, op blz. 9-11; Prete, L., *Infringement Proceedings in EU Law*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2017, blz. 95-98. Zoals aangegeven in rechtsleer is deze lijn in de rechtspraak niet hetzelfde als die inzake de administratieve praktijk in het kader van niet-nakomingsprocedures. Zie bijvoorbeeld Lenaerts, K., Maselis, I., en Gutman, K., *EU Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2015, blz. 167.

[65] Zie in dit verband de conclusie van advocaat-generaal Geelhoed in de zaak Commissie/Ierland (C-494/01, EU:C:2004:546, punt 48); zie bijvoorbeeld ook Wennerås, aangehaald in voetnoot 64 bij deze conclusie, blz. 42-46, en Prete, aangehaald in voetnoot 64 bij deze conclusie, blz. 97. Aan de betrokken lidstaat kan dan krachtens artikel 260, lid 2, VWEU een geldboete worden opgelegd indien de algemene en voortdurende schending niet wordt verholpen. Zie bijvoorbeeld arrest van 2 december 2014, Commissie/Italië (C-196/13, EU:C:2014:2407).

[66] C-494/01, EU:C:2004:546, punt 43.

[67] Zie bijvoorbeeld arresten van 26 april 2005, Commissie/Ierland (C-494/01, EU:C:2005:250, punten 46 en 47), en 26 april 2007, Commissie/Italië (C-135/05, EU:C:2007:250, punt 32).

108. In de onderhavige zaak is Ierland niet opgekomen tegen de bewering van de Commissie dat de drie voorbeelden representatief zijn voor de verweten algemene en voortdurende schending.

109. De stelling van de Commissie dat Ierland artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn in het algemeen en voortdurend heeft geschonden door systematisch onvoldoende gedetailleerde instandhoudingsmaatregelen vast te stellen waarmee niet alle bedreigingen en druk voor de habitats en soorten in elk gebied worden aangepakt, is naar mijn mening dan ook niet door Ierland weerlegd.

110. Aangezien voor het merendeel van de betrokken SBZ's reeds in 2010 doeltreffende maatregelen hadden moeten worden vastgesteld en uitgevoerd, is er bovendien volgens mij sprake van de dimensie van tijd die vereist is om vast te kunnen stellen dat er sprake is van een algemene en voortdurende schending. Wordt ook de ernst van de gevolgen van de inbreuk in aanmerking genomen, met name het feit dat bepaalde processen zonder de nodige maatregelen onomkeerbaar kunnen worden, dan is mijns inziens in casu voldaan aan de voorwaarden voor de vaststelling dat artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn algemeen en voortdurend is geschonden.

111. Bijgevolg ben ik van mening dat de Commissie genoegzaam heeft aangetoond dat Ierland zijn verplichtingen om de nodige instandhoudingsmaatregelen te treffen in de zin van artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn, algemeen en voortdurend heeft geschonden.

112. Gelet op de hierboven genoemde overwegingen is de derde grief van de Commissie gegrond.

## V. Conclusie

113. Gelet op een en ander en onverminderd het onderzoek van de andere in de onderhavige zaak aangevoerde grieven, geef ik het Hof in overweging vast te stellen dat Ierland zijn verplichtingen krachtens 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 niet is nagekomen door niet de nodige instandhoudingsmaatregelen vast te stellen die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de in bijlage I bij deze richtlijn vermelde typen natuurlijke habitats en de in bijlage II bij deze richtlijn vermelde soorten die in de gebieden voorkomen.