

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
P. LÉGER
van 7 maart 2002¹

1. Met het onderhavige beroep verzoekt de Commissie van de Europese Gemeenschappen het Hof vast te stellen dat Ierland de verplichtingen die op hem rusten ingevolge de artikelen 3 en 4, lid 4, eerste volzin, van richtlijn 79/409/EEG² alsmede artikel 6, lid 2, van richtlijn 92/43/EEG³ niet is nagekomen. Zij verwijt deze lidstaat dat hij niet binnen de daarvoor gestelde termijn de nodige maatregelen heeft genomen om een natuurlijk in het wild levende vogelsoort — het moerassneeuwhoen (*Lagopus lagopus scoticus* et *hibernicus*) — te beschermen. Bovendien verwijt zij hem dat hij niet conform de vogel- en de habitatrichtlijn de instandhouding van een speciale beschermingszone⁴ — het Owenduff-Nephtin Beg Complex⁵ — dat een leefgebied van in het wild levende vogels en bepaalde typen natuurlijke habitats van communautair belang herbergt, heeft gewaarborgd.

I — Het juridisch kader

A — *De vogelrichtlijn*

2. Luidens artikel 1, lid 1, eerste volzin, van de vogelrichtlijn „[heeft] deze richtlijn [...] betrekking op de instandhouding van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is”.

3. Volgens artikel 2 van de vogelrichtlijn „[nemen] de lidstaten [...] alle nodige maatregelen om de populatie van de in artikel 1 bedoelde soorten op een niveau te houden of te brengen dat met name beantwoordt aan de ecologische, wetenschappelijke en culturele eisen, waarbij zij tevens rekening houden met economische en recreatieve eisen”.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — Richtlijn van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PB L 103, blz. 1; hierna: „vogelrichtlijn”).

3 — Richtlijn van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB L 206, blz. 7; hierna: „habitatrichtlijn”).

4 — Hierna: „SBZ”.

5 — Hierna ook wel: „complex”.

4. Artikel 3 van de vogelrichtlijn bepaalt: d) aanleg van biotopen.”

„1. Met inachtneming van de in artikel 2 genoemde eisen nemen de lidstaten alle nodige maatregelen om voor alle in artikel 1 bedoelde vogelsoorten een voldoende gevarieerdheid van leefgebieden en een voldoende omvang ervan te beschermen, in stand te houden of te herstellen.

5. Artikel 4 van de vogelrichtlijn heeft betrekking op de speciale beschermingsmaatregelen die in het bijzonder van toepassing zijn op de in bijlage I vermelde soorten en op de daarin niet genoemde trekvogels.

2. Voor de bescherming, de instandhouding en het herstel van biotopen⁶ en leefgebieden worden in de eerste plaats de volgende maatregelen getroffen:

6. Dit artikel luidt als volgt:

a) instelling van beschermingszones;

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

b) onderhoud en ruimtelijke ordening overeenkomstig de ecologische eisen van leefgebieden binnen en buiten de beschermingszones;

In dat verband wordt gelet op:

a) soorten die dreigen uit te sterven;

c) herstel of weer aanleggen van vernietigde biotopen;

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

⁶ — Een bepaald biologisch milieu dat een soort betrekkelijk stabiele leefomstandigheden biedt.

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

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

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

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

2. De lidstaten nemen soortgelijke maatregelen ten aanzien van de niet in bijlage I genoemde en geregeld voorkomende trekvogels, waarbij rekening wordt gehouden met de behoeften van het gebied van bescherming in de geografische zee- en landzone waar deze richtlijn van toepassing is, ten aanzien van hun broed-, rui- en overwinteringsgebieden en rustplaatsen in hun trekzones. Met het oog hierop besteden de lidstaten zelf bijzondere aandacht aan de bescherming van watergebieden en in het

bijzonder aan de watergebieden van internationale betekenis.

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

4. De lidstaten nemen passende maatregelen om vervuiling en verslechtering van de woongebieden in de in de leden 1 en 2 bedoelde beschermingszones te voorkomen, alsmede om te voorkomen dat de vogels aldaar worden gestoord, voorzover deze vervuiling, verslechtering en storing, gelet op de doelstellingen van dit artikel, van wezenlijke invloed zijn. Ook buiten deze beschermingszones zetten de lidstaten zich in om vervuiling en verslechtering van de woongebieden te voorkomen."

7. Artikel 18, lid 1, van de vogelrichtlijn bepaalt dat de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om binnen twee jaar na kennisgeving van deze richtlijn daaraan te voldoen. Van deze richtlijn was kennisgegeven in april 1979; de termijn is dus in april 1981 verstreken.

B — *De habitatrichtlijn*

8. De habitatrichtlijn heeft tot doel, het behoud van de biologische diversiteit te bevorderen door de instandhouding van de natuurlijke habitats alsmede van de wilde flora en fauna op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is.⁷

9. Artikel 1 van de habitatrichtlijn definieert de belangrijkste gebruikte begrippen.

10. Volgens artikel 1, sub b, zijn natuurlijke habitats land- of waterzones met bijzondere geografische, abiotische⁸ en biotische kenmerken, en die zowel geheel natuurlijk als halfnatuurlijk kunnen zijn.

11. Artikel 1, sub d, van de habitatrichtlijn definieert prioritaire typen natuurlijke habitats als natuurlijke habitats die gevaar lopen te verdwijnen op het in artikel 2 van deze richtlijn bedoelde grondgebied en voor welke instandhouding de Gemeenschap een bijzondere verantwoordelijkheid draagt omdat een belangrijk deel van het natuurlijke verspreidingsgebied op het in dit

artikel 2 bedoelde grondgebied ligt. Zij zijn in bijlage I opgenomen en met een sterretje gemerkt.

12. Volgens artikel 1, sub l, van de habitatrichtlijn wordt onder „speciale beschermingszone”⁹ een door de lidstaten bij een wettelijk, bestuursrechtelijk en/of op een overeenkomst berustend besluit aangewezen gebied van communautair belang verstaan 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.

13. Artikel 2, lid 2, van de habitatrichtlijn preciseert dat de op grond van de richtlijn genomen maatregelen beogen de natuurlijke habitats en de wilde diër- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen.

14. Artikel 3 van de habitatrichtlijn bepaalt dat voor dit doel een coherent ecologisch netwerk van SBZ, Natura 2000 genaamd, wordt gevormd. Het Natura 2000-netwerk bestrijkt ook de door de lidstaten overeenkomstig de vogelrichtlijn aangewezen SBZ.¹⁰

7 — Eerste en derde tot en met zesde overwegingen van de considerans.

8 — Een bepaald biologisch milieu dat een soort geen gunstige leefomstandigheden biedt.

9 — Hierna eveneens: „SBZ”.

10 — Artikel 3, lid 1, tweede alinea, van de habitatrichtlijn.

15. Artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn luidt als volgt:

„2. De lidstaten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de [SBZ] [...] niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voorzover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.”

16. Artikel 7 van de habitatrichtlijn bepaalt:

„De uit artikel 6, leden 2, 3 en 4, voortvloeiende verplichtingen komen in de plaats van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 4, lid 4, eerste zin, van [de vogelrichtlijn] [...], voor wat betreft de speciale beschermingszones die overeenkomstig artikel 4, lid 1, van die richtlijn zijn aangewezen of bij analogie overeenkomstig artikel 4, lid 2, van die richtlijn zijn erkend, zulks vanaf de datum van de toepassing van de onderhavige richtlijn, dan wel vanaf de datum van de aanwijzing of erkenning door een lidstaat overeenkomstig [de vogelrichtlijn] [...], indien deze datum later valt.”

17. Volgens artikel 23, lid 1, van de habitatrichtlijn doen de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen

in werking treden om binnen twee jaar na kennisgeving van deze richtlijn aan deze richtlijn te voldoen. Van deze richtlijn was in juni 1992 kennisgegeven; de gestelde termijn is dus in juni 1994 verstreken.

II — Procedure

A — *Precontentieuze fase*

18. Bij schrijven van 9 oktober 1997 wees de Commissie Ierland erop, dat het zich niet had gehouden aan de verplichtingen voorzien in de artikelen 3 en 4, lid 4, van de vogelrichtlijn en in artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn, en maande zij deze lidstaat aan zijn opmerkingen dienaangaande te maken. In dit schrijven beklemtoonde de Commissie de negatieve gevolgen van de overbegrazing¹¹ voor de belangrijkste SBZ van Ierland, namelijk het Owenduff-Nephin Beg Complex, alsmede de nadelige invloed van de overbegrazing voor het leefgebied van het moerassneeuwhoen, een in het wild levende standvogel die onder artikel 3 van de vogelrichtlijn valt.

19. Daar de Commissie geen antwoord van de Ierse autoriteiten ontving, heeft zij bij

¹¹ — Excessief gebruik van weidegronden door kleinvee waardoor de begroeiing en de grond verslechteren.

schrijven van 8 april 1998 een met redenen omkleed advies gezonden, waarin zij haar in de aanmaningsbrief vervatte opmerkingen heeft herhaald en heeft verzocht om binnen twee maanden aan het met redenen omklede advies te voldoen.

20. Bij brief van 1 september 1998 hebben de Ierse autoriteiten geantwoord op het met redenen omkleed advies en hebben zij inlichtingen verstrekt over de nieuwe maatregelen om de overbegrazing, zowel in het algemeen als specifiek in het SBZ Owenduff-Nephin Beg Complex, te beperken.

21. Van mening dat uit dit antwoord niet kon worden afgeleid dat Ierland de verplichtingen uit de litigieuze bepalingen van de vogel- en habitatrictlijn was nagekomen, heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

B — *Conclusies van partijen*

22. Het beroep van de Commissie is op 27 maart 2000 in het register ter griffie van het Hof ingeschreven.

23. De Commissie concludeert dat het den Hove behage:

— vast te stellen dat Ierland, door niet alle nodige maatregelen te nemen om ten aanzien van het moerassneeuwhoen te voldoen aan artikel 3 van de vogelrichtlijn, en, wat de SBZ Owenduff-Nephin Beg Complex betreft, aan artikel 4, lid 4, eerste volzin, van deze richtlijn, deze richtlijnen en de krachtens het EG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— Ierland in de kosten te verwijzen.

24. Ierland concludeert dat het den Hove behage:

— vast te stellen dat de Commissie haar stellingen niet heeft bewezen, dat Ierland de verplichtingen uit de artikelen 3 en 4, lid 4, eerste volzin, van de vogelrichtlijn alsmede artikel 6, lid 2, van de habitatrictlijn niet is nagekomen;

— het beroep te verwerpen en de Commissie in de kosten te verwijzen.

dat de uit heuvels, moerassen en heidegebieden bestaande gebieden essentieel zijn voor het voortbestaan van deze soort.

III — De middelen van de Commissie en de argumenten van Ierland

A — *Eerste middel: ontbreken van maatregelen ter bescherming, ter instandhouding en tot herstel van een voldoende gevarieerdheid van leefgebieden en een voldoende omvang ervan voor het moerassneeuwhoen (schending van artikel 3 van de vogelrichtlijn)*

25. Volgens de Commissie valt het moerassneeuwhoen niet onder de bescherming van artikel 4 van de vogelrichtlijn, aangezien het is niet opgenomen in bijlage I en het geen trekvogel, maar een standvogel is. Zij is evenwel van mening dat de bepalingen van artikel 3 van de vogelrichtlijn van toepassing zijn. Dit artikel heeft immers betrekking op „alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten” die in het desbetreffende gebied „inheems” zijn, zoals het moerassneeuwhoen.

26. Zich baserend op verschillende wetenschappelijke bronnen¹² stelt de Commissie

27. Zij stelt vast dat het leefgebied van deze soort is verslechterd en dat haar broedgebied zeer duidelijk en abrupt is verminderd als gevolg van een geïntensiverde begrazing sinds de inwerkingtreding van de vogel- en de habitatrichtlijn.

28. De Commissie baseert zich op een door de Irish Wildbird Conservancy¹³ opgesteld rapport uit 1993, waarin staat dat het moerassneeuwhoen een van de twaalf meest bedreigde broedvogelsoorten van Ierland is.

29. De resultaten van deze studie worden bevestigd door de inventarisatie die op verzoek van de bevoegde Ierse autoriteiten is opgesteld door het Joint Nature Conservation Committee¹⁴, waarin de door schaphenhouders toegepaste intensieve begrazing als een van de voornaamste oorzaken worden aangewezen die de habitat van het moerassneeuwhoen en zijn broedgebied bedreigen. Om in deze toestand verbetering te brengen stelt dit comité

12 — In dit verband haalt de Commissie ornithologische studies aan waarvan de reputatie en de betrouwbaarheid buiten kijf staan. Zie, onder meer, J.H. Lawton, „Red Grouse Population and Moorland Management”, 1990, in A.N. Lance en J.H. Lawton, *Red Grouse Population Processes*, Royal Society for Protection of Birds, Sandy.

13 — Een niet-gouvernementele organisatie op het gebied van de vogelbescherming in Ierland.

14 — Gemengd comité voor natuurbehoud.

verschillende specifieke maatregelen voor, zoals een zeer strikt toezicht op overbegrazing.

30. Volgens de Commissie blijkt uit de kaarten in de twee enige tot op heden beschikbare atlassen over broedvogels¹⁵, dat de omvang van het huidige broedgebied van het moerasneeuwhoen met 66 % is verminderd in vergelijking met het in de eerste atlas afgebeelde gebied, en met 82 % in vergelijking met dat in de tweede atlas.

Vergelijking van de kaart waarop de verslechterde¹⁶ gebieden zijn aangeduid, met de kaarten over het gebied waar de soort thans nestelt, laat zien dat, dit gebied nog steeds in grote mate overeenkomt met de als verslechterd¹⁷ aangeduide gebieden en dat in deze verslechterde gebieden de vermindering van het nestelingsgebied van de soort het meest opvallend is.

31. De Commissie stelt dat de Ierse autoriteiten in hun antwoord op het met

15 — D. W. Gibbons, J. B. Reid en R. A. Chapman, *Atlas of Breeding Birds in Britain and Ireland: 1968-1972*, en *The New Atlas of Breeding Birds in Britain and Ireland: 1988-1991*.

16 — *Evaluation of Environmental Designations in Ireland*, Raad voor het nationale erfgoed, Dublin, 1986. Deze gebieden beslaan ongeveer 60 000 ha gemeenschapsgronden die overbegraasd worden.

17 — Het grootste deel van deze gebieden ligt in de graafschappen Galway en Mayo.

redenen omkleed advies hebben erkend dat de nestelende populatie van het moerasneeuwhoen nadelige gevolgen van de overbegrazing heeft ondervonden en dat het broedgebied is verminderd. Dit wordt volgens hen verklaard door het feit dat het aantal schapen sinds de inwerkingtreding van de vogelrichtlijn is verdubbeld.

32. De verzamelde statistische gegevens tonen aan dat de inkrimping van het broedgebied onrustbarend is wegens de bijzonder duidelijke en snelle wijze waarop deze heeft plaatsgevonden. Derhalve is de Commissie van mening dat Ierland zo snel mogelijk maatregelen dient te treffen om de overbegrazing te beperken. Volgens haar biedt alleen een draconisch beheersplan voor deze gebieden de mogelijkheid om een voldoende gevarieerdheid en omvang van de habitats voor het moerasneeuwhoen te beschermen, in stand te houden of te herstellen.

33. De Commissie stelt vast dat tot op heden geen daadwerkelijke¹⁸ of doeltreffende maatregelen door de bevoegde Ierse autoriteiten zijn getroffen. Deze punten worden in het tweede middel nader uitgewerkt. In ieder geval is de Commissie van mening dat de niet-nakoming van de ingevolge artikel 3 van de vogelrichtlijn op Ierland rustende verplichtingen voldoende blijkt uit het feit dat het verspreidingsgebied van het moerasneeuwhoen er aanzienlijk is verminderd.

18 — Dit betreft, onder meer, het plan om als SBZ een groot gebied als natuurlijke habitat aan te wijzen dat aan de behoeften van de soort beantwoordt.

34. De Commissie concludeert hieruit dat Ierland zijn verplichtingen niet is nagekomen om overeenkomstig artikel 3 van de Vogelrichtlijn een voldoende gevarieerdheid van leefgebieden en een voldoende omvang ervan voor de desbetreffende soort te waarborgen.

35. De Ierse regering erkent dat het uit heuvels, moerassen, heide en struikheide bestaande leefgebied van het moeras-sneeuwhoen ernstig door overbegrazing wordt bedreigd. Zij betoogt echter dat de Commissie niet heeft aangetoond dat de oppervlakte van het leefgebied van deze soort zodanig is verminderd, dat dit onvoldoende is geworden om haar in stand te houden. Volgens de Ierse regering vooronderstelt schending van artikel 3 van de Vogelrichtlijn dat het bewijs van een dergelijke vermindering is geleverd. Een lidstaat die de moeilijkheden tracht op te lossen die de instandhouding van soorten en hun leefgebieden nadelig beïnvloeden, kan dan ook niet uit hoofde van dit artikel worden aangesproken.

36. Ierland herinnert er overigens aan dat de kaderprojecten voor gemeenschapsgronden in de meest aangetaste gebieden van de zes westelijke graafschappen¹⁹ vanaf 2001 een daadwerkelijke en doeltreffende bescherming van het broedgebied van het moeras-sneeuwhoen zullen bieden.

19 — Zie punt 60.

B — *Tweede middel: ontbreken van passende maatregelen ter bescherming van de SBZ Owenduff-Nepin Beg Complex (schending van het bepaalde in de artikelen 4, lid 4, van de Vogelrichtlijn en 6, lid 2, van de Habitatrichtlijn)*

37. Het Owenduff-Nepin Beg Complex, aldus de Commissie, is een uitgestrekt gebied bestaande uit bedekkingsveen en bergen. Het omvat het hydrografisch bekken van Owenduff en de bergketen van Nepin Beg (graafschap Mayo) in het westen van Ierland.

38. De Ierse autoriteiten omschrijven²⁰ het Owenduff-Nepin Beg Complex als een van de meest uitgebreide en interessante bedekkingsvenen die in Ierland zijn blijven bestaan.²¹ Bedekkingsveen is een van de prioritaire typen natuurlijke habitats die zijn opgenomen in bijlage I bij de Habitatrichtlijn.

39. Op 8 oktober 1996 heeft Ierland dit complex met ingang van 15 oktober 1996 als SBZ aangewezen. De aldus aangewezen

20 — Brief van februari 1995 aan de Commissie van de Irish National Parks and Wildlife Service (officiële autoriteit voor de instandhouding van de natuur in Ierland; hierna: „NPWS”).

21 — En, a fortiori, in de Europese Unie, omdat dit type habitat voornamelijk in Ierland en het Verenigd Koninkrijk voorkomt.

zone heeft een oppervlakte van 25 622,2 ha²² en is daarmee de grootste SBZ van Ierland. Bovendien is in 1986 bij de Overeenkomst van Ramsar²³ een belangrijk deel van het complex tot „watergebied van internationale betekenis”²⁴ verklaard.

schillende stadia van hun jaarcyclus — zoals de bonte strandloper (*Calidris alpina*), de watersnip (*Gallinago gallinago*)²⁶ en de wulp (*Numenius arquata*).²⁷

40. Dit complex herbergt drie in het wild levende vogelsoorten die in bijlage I bij de vogelrichtlijn worden genoemd — namelijk het smelleken (*Falco columbarius*)²⁵, de goudplevier (*Pluvialis apricaria*) en de Groenlandse kolgans (*Anser albifrons flavirostris*). Ingevolge artikel 4, lid 1, van genoemde richtlijn dienen voor deze soorten speciale beschermingsmaatregelen met betrekking tot hun habitat te worden genomen.

42. Op grond van de kenmerken en het belang van het Owenduff-Nepkin Beg Complex, zowel voor bovengenoemde in bijlage I vermelde soorten, als voor de niet in bijlage I vermelde trekvogelsoorten die er regelmatig komen, is de Commissie van mening dat de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn concrete maatregelen van de Ierse autoriteiten verlangen, die in casu echter niet zijn genomen of niet geschikt of voldoende zijn.

41. Men treft er eveneens verscheidene trekvogels aan die niet in bijlage I zijn opgenomen, maar die op dit uit habitats met heuvels en moerassen bestaande complex zijn aangewezen gedurende de ver-

1. Schending van de in artikel 4, lid 4, van de vogelrichtlijn voorziene verplichtingen, vervangen door de bepalingen van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn

22 — Tijdens de mondelinge behandeling bleek dat 10 000 ha staatseigendom zijn; de resterende 15 000 ha zijn gemeenschappelijk of particulier eigendom. De Commissie wijst erop dat de overtredingen van de bepalingen van de vogelrichtlijn vooral plaatsvinden op de gronden die niet staatseigendom zijn.

23 — Overeenkomst inzake watergebieden van internationale betekenis in het bijzonder als verblijfplaats voor watervogels, ondertekend te Ramsar (Iran) op 2 februari 1971 (http://www.ramsar.org/key_conv_f.htm).

24 — Volgens artikel 1, lid 1, van de Overeenkomst van Ramsar „zijn watergebieden moerassen, vennen, veen- of plasgebieden, natuurlijk of kunstmatig, blijvend of tijdelijk, met stilstaand of stromend water, zoet, brak of zout, met inbegrip van zeevater waarvan de diepte bij eb niet meer is dan zes meter”.

25 — Deze soort is bij richtlijn 91/244/EEG van de Commissie van 6 maart 1991 tot wijziging van de vogelrichtlijn (PB L 115, blz. 41) in bijlage I bij de vogelrichtlijn opgenomen.

43. De Commissie verwijt de Ierse autoriteiten, niet de adequate preventieve maatregelen te hebben getroffen om de schade door overbegrazing aan het Owenduff-Nepkin Beg Complex te voorkomen.

26 — In bijlage II/1 bij de vogelrichtlijn.

27 — In bijlage II/2 bij de vogelrichtlijn.

44. Zij betoogt dat de Ierse autoriteiten, gezien de bovengenoemde kenmerken van dit complex, niet hadden moeten dralen om de in artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn voorziene maatregelen ten uitvoer te brengen. Ingevolge de bepalingen van dit artikel had dit complex als SBZ aangewezen moeten zijn op de door artikel 18 van de vogelrichtlijn vastgestelde datum, namelijk 6 april 1981. Bovendien hadden er vanaf die datum de preventieve maatregelen voorzien in artikel 4, lid 4, eerste volzin, van de vogelrichtlijn moeten worden toegepast, en wel tot aan de uitvoering van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn.

45. Ierland heeft niet tijdig rekening gehouden met de bijzondere aard van het complex en heeft daardoor niet de preventieve maatregelen getroffen die de ernstige schade aan het bedekkingsveen door overbegrazing hadden kunnen voorkomen. De Commissie baseert haar standpunt op het volgende.

46. In de eerste plaats hebben de Ierse autoriteiten in hun briefwisseling met de Commissie een lijst van *gemeenschapsgronden* verstrekt die „verslechterde gebieden” zijn geworden. Deze gronden bestaan hoofdzakelijk uit heuvels en moerassen; het complex beslaat een groot deel van de voornaamste kavel van de als verslechterd aangemerkte zones. De Ierse autoriteiten hebben nader verklaard dat 75 tot 80 % van deze gebieden samenvalt met gebieden die op de nominatie staan om in het

natuurlijk erfgoed van Ierland²⁸ te worden opgenomen en waarop weldra instandhoudings- en beschermingsmaatregelen van toepassing worden. Zij hebben toegegeven dat de aan deze gebieden toegebrachte schade te wijten is aan overbegrazing. Zij hebben erkend dat bepaalde soorten in hun bestaan worden bedreigd omdat schapen in die uit heuvels en moerassen bestaande gebieden schade veroorzaken. Zo is vastgesteld dat het aantal Groenlandse kolganzen, smellekens en goudplevieren, die gewoonlijk in deze verslechterde gebieden naar voedsel zoeken en er zich voortplanten, is teruggelopen.

47. Verscheidene gespecialiseerde studies stellen deze schade eveneens vast.²⁹ Zij bevestigen ten eerste dat het overwinteringsgebied van de Groenlandse kolgans in het graafschap Mayo meer en meer wordt bedreigd door bebossing en door aan overbegrazing te wijten verslechtering van de bodemvegetatie, en ten tweede dat de vernietiging van de moerasstruikheide een vermindering van het aantal smellekens in het betrokken gebied teweeg heeft gebracht.

28 — „Natural Heritage Areas”.

29 — C. Douglas, *Overgrazing in Ireland — Some Impacts*, National Parks and Wildlife Service, Dublin, 1995. Deze deskundige heeft opgemerkt dat de ecologische studies van de NPWS in 1987, 1989 en 1990 aantonen dat sommige van de meest door overbegrazing aangetaste gebieden in Ierland in het noorden van het graafschap Mayo liggen, met name in de hydrografische bekken van Owenduff en Lough Feagh/Glenamang. Het secretariaat van de Overeenkomst van Ramsar deelt over het in het complex opgenomen Ramsar-gebied mee dat de problemen rond de instandhouding van dit gebied zijn veroorzaakt door overbegrazing en dat daardoor aanzienlijke schade is toegebracht aan de in dit gebied levende soorten, in het bijzonder aan de Groenlandse kolgans. In dit rapport wordt de nadruk gelegd op herstelmaatregelen, te weten verbetering van het toezicht op het beheer in een uitgestreker gebied.

48. Ten slotte haalt de Commissie meer algemene informatie aan die het voorgaande bevestigt — namelijk de buitengewoon schadelijke gevolgen van overbegrazing voor het bedekkingsveen en de andere kwetsbare habitats door het verdwijnen van de vegetatie en door erosie.³⁰

49. De Ierse regering bestrijdt niet dat het complex door overbegrazing ernstig is verslechterd.

2. De door Ierland getroffen maatregelen tot herstel van de schade aan de SBZ Owenduff-Nephin Beg Complex schieten tekort en zijn ongeschikt (schending van artikel 3 van de vogelrichtlijn)

50. De Commissie stelt dat de maatregelen om de door de niet-inachtneming van de bepalingen van de vogelrichtlijn toegebrachte schade aan het complex te verminderen, te herstellen en te stabiliseren onvoldoende zijn om de overbegrazing doeltreffend te bestrijden, zowel in het algemeen als in het geval van deze SBZ.

51. De door de Ierse autoriteiten gekozen oplossingen zijn tweeërlei. Ten eerste is de

Ierse staat van plan grote stukken grond in het complex aan te kopen. Ten tweede wordt van het programma ter bescherming van het landelijk milieu³¹ verwacht dat het op korte termijn ertoe zal bijdragen om het bedekkingsveen te beschermen. Dit programma stelt subsidies aan landbouwers afhankelijk van de voorwaarde dat zij de moeras- en heidegebieden ecologisch verantwoord beheren.³²

52. Hoewel er sprake is van een opmerkelijke verbetering in vergelijking met de eerdere situatie, blijven deze oplossingen nog onvoldoende om de voornaamste oorzaak van de verslechtering van het complex, namelijk de intensieve begrazing, effectief te bestrijden.

53. De Commissie merkt in dit verband op dat het complex voor het overgrote deel bestaat uit open en niet van hekwerk voorziene terreinen, en dat daarom de aankoop van in dit complex gelegen grond als zodanig schapen niet zal verhinderen de gebieden in staatseigendom te betreden en er in grote aantallen te grazen.

54. Wat het REPS betreft maakt de Commissie een onderscheid tussen de perioden waarin dit programma is uitgevoerd. De

30 — Deze gevolgen werden beschreven door het Irish Environmental Protection Agency in *State of the Environment in Ireland*, onder redactie van L. Stapleton, Environmental Protection Agency, Wexford, 1996, blz. 175.

31 — „Rural Environmental Protection Scheme” (hierna: „REPS”).

32 — Deze maatregelen heeft het Hof als „agromilieumaatregelen” gekwalificeerd (zie, in het bijzonder, arrest van 25 november 1999, Commissie/Frankrijk, C-96/98, Jurispr. blz. I-8531).

eerste periode liep van 1994³³ tot 1998³⁴, de tweede begon in 1998 en duurt voort tot op heden. Zij bespreekt de doeltreffendheid van dit programma vanaf 1994³⁵, rekening houdend met de juridische status van de terreinen waarop het van toepassing is. Wat dit betreft is er volgens de Commissie een verschil tussen gemeenschapsgronden³⁶ en niet-gemeenschapsgronden (of particuliere gronden).³⁷ Op niet-gemeenschapsgronden is het programma facultatief, dat wil zeggen dat de uitvoering ervan alleen met instemming van de landbouwers kan gebeuren.

55. De gemeenschapsgronden die in de als verslechterd aangemerkte gebieden zijn gelegen, vormen 40 % van het Owenduff-Nephin Beg Complex. Op deze gronden is het REPS voor de landbouwers dwingend. Volgens de Commissie was gedurende de periode 1994-1998 de enige functie van het REPS om de Ierse landbouwers met de beginselen van het beheer van het landelijk gebied en de bescherming van het milieu vertrouwd te maken. Het programma heeft gedurende die periode dus niet de verslechtering van de desbetreffende natuurlijke habitats kunnen voorkomen, hetgeen wordt bevestigd in verschillende rapporten van de Ierse Raad voor het nationale erfgoed.

33 — Beginjaar van het programma.

34 — Jaar waarin het programma werd aangevuld met nieuwe maatregelen tegen overbegrazing.

35 — Het REPS is dus pas ingegaan in 1994; dat de controle op overbegrazing in het desbetreffende gebied niet eerder doeltreffend ter hand is genomen, kan dan ook niet aan dit programma worden verweten.

36 — Onder gemeenschapsgronden dient men te verstaan: gronden die gemeenschappelijk toebehoren aan een groep landbouwers.

37 — In tegenstelling tot gemeenschapsgronden behoren particuliere gronden uitsluitend toe aan één enkele landbouwer.

56. Vanaf 1998 zijn verschillende concrete maatregelen getroffen om de begrazingsdichtheid op heide- en moerasgronden te beperken, zoals kaderplannen. Omdat de Commissie echter geen informatie over het effect van deze maatregelen op de bescherming en het herstel van de aan het Owenduff-Nephin Beg Complex en aan de habitats van het moerasneeuwhoen toegebrachte schade heeft ontvangen, twijfelt zij aan de doeltreffendheid ervan.

57. Bovendien merkt de Commissie op dat de tijdens de winter 1998-1999, in afwachting van de opstelling van kaderplannen met betrekking tot de gemeenschapsgronden, getroffen tijdelijke maatregel — een algemene vermindering met 30 % van het quotum voor bergschapen — duidelijk onvoldoende was. Deze maatregel was immers genomen in een situatie waarin sprake was van zeer sterke stijging van de begrazingsdichtheid sinds 1980, hetgeen het gevolg was van de verdubbeling van het aantal schapen in Ierland. Deze op het gehele te beschermen gebied toepasselijke maatregel hield geen rekening met de eigen ecologische kenmerken van elk van de gemeenschapsgronden en van elk landbouwbedrijf. De kwetsbaarheid immers van de habitats en de ernst van de gevolgen van de intensieve begrazing verschillen van gebied tot gebied. Ten slotte leggen de rapporten van de Ierse autoriteiten over het algemeen zelf de nadruk erop dat een vermindering van het kleinvee met 30 % de verslechtering van de habitats niet kan stabiliseren en evenmin kan opheffen.

58. De niet-gemeenschapsgronden in de gebieden die als verslechterd worden

beschouwd, beslaan een deel van het complex³⁸ en ongeveer 250 000 ha heidegronden, moerassen en hoge gronden, die Ierland overweegt als SBZ aan te wijzen om in het bijzonder rekening te houden met de specifieke behoeften van de habitat van het moerassneeuwhoen. Over de toepassing van het REPS op deze gebieden merkt de Commissie op dat het programma facultatief en het effect ervan zeer betrekkelijk is. Zo is er geen enkele bepaling die, indien de landbouwers niet willen deelnemen aan het REPS, een beperking oplegt aan de intensieve schapenhouderij in die gebieden. Met andere woorden de begrazingsdichtheid in die gebieden hangt af van de wil van de veehouders. Maar zelfs in het geval van deelneming van de landbouwers aan het REPS wordt de begrazingsdichtheid overgelaten aan het oordeel van de personen die belast zijn met de vaststelling van de individuele plannen voor de landbouwbedrijven, die de deelnemers aan het REPS aan de autoriteiten dienen over te leggen. De richtsnoeren voor de uitwerking van deze plannen zijn echter te algemeen en geven geen nauwkeurige ecologische richting aan wat betreft de te beschermen flora en fauna in de betrokken habitats.

59. De Commissie komt tot de slotsom dat, hoewel het REPS en bepaalde bijkomende maatregelen een waardevolle bijdrage hebben geleverd aan het beheersen en oplossen van de overbegrazing, zowel in het Owenduff-Nepkin Beg Complex als, wat de habitats van het moerassneeuwhoen betreft, in andere als SBZ voorgestelde gebieden, er tekortkomingen zijn met betrekking tot de afdekking van de te be-

schermen gebieden, de inhoud van de voorschriften en de uitvoeringsvoorwaarden.

60. De Ierse regering erkent dat de uitvoering van het beheersplan voor de instandhouding van het Owenduff-Nepkin Beg Complex werd vertraagd als gevolg van de noodzaak van grondige consultatie van de betrokken personen. Zij is echter van mening dat voor deze situatie op korte termijn een bevredigende oplossing kan worden gevonden, dankzij de gelijktijdige toepassing van de bepalingen van het REPS, de beheersplannen voor de instandhouding van de SBZ's, de kaderplannen voor de gemeenschapsgronden, verschillende andere programma's voor niet onder het REPS³⁹ vallende gronden, alsmede de gezamenlijke uitvoering van de programma's AHGI⁴⁰ en REPS.

61. Wat de vermindering van de veestapel betreft, stelt de Ierse regering dat het plotseling en abrupt opleggen van een nog grotere vermindering van het aantal schapen in deze verslechterde gebieden zou leiden tot verwerping van een dergelijk plan door de agrarische gemeenschap aldaar en tot stopzetting van hun medewerking aan de instandhoudingsprogramma's van natuurlijke habitats.

39 — Zoals de individuele plannen voor landbouwbeheer die evenwel nog steeds niet ter goedkeuring aan de veehouders zijn voorgelegd. De vaststelling van deze plannen is namelijk onafhankelijk van de uitvoering van een nog altijd niet opgesteld kaderplan voor alle betrokken gemeenschapsgronden (5 000 ha).

40 — Een programma van betalingen ter compensatie van de door de landbouwers geleden verliezen ten gevolge van de aanwijzing van de Natura 2000-gebieden (het zo genoemde „AHGI“-programma). Dit programma moest op 21 oktober 1999 in werking treden.

38 — Zij liggen dus eveneens in de SBZ.

62. Ierland betoogt ten slotte dat het op elkaar afgestemde en steeds succesvollere acties onderneemt om verdere verslechtering van het gebied te voorkomen en een betere bescherming van de daar levende flora en fauna te waarborgen. Ierland meent de geschikte maatregelen te hebben getroffen, ook al hebben ze niet het gewenste resultaat gehad, namelijk de bescherming van de in het gebied levende planten- en diersoorten. Zij komt derhalve tot de slotsom dat een lidstaat die blijk heeft gegeven van goede wil te zijn, maar die niet het beoogde doel heeft bereikt, niet kan worden verweten de artikelen 4, lid 4, van de Vogelrichtlijn en 6, lid 2, van de Habitatrichtlijn te hebben geschonden.

IV — Beoordeling

A — Eerste middel: ontbreken van maatregelen ter bescherming, ter instandhouding en tot herstel van een voldoende gevarieerdheid van leefgebieden en een voldoende omvang ervan voor het moeras-sneeuwhoen (schending van artikel 3 van de Vogelrichtlijn)

63. Volgens vaste rechtspraak „[moet] het bestaan van een inbreuk [...] worden beoordeeld naar de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn.

Met daarna opgetreden wijzigingen kan het Hof derhalve geen rekening houden.”⁴¹

64. Ingevolge artikel 3 van de Vogelrichtlijn dienen de lidstaten de nodige maatregelen te nemen om voor alle in het wild levende vogelsoorten een voldoende gevarieerdheid van leefgebieden en een voldoende omvang ervan te beschermen, in stand te houden of te herstellen.

65. Het moeras-sneeuwhoen is een natuurlijk in het wild levende standvogel, die inheems is op het Europese grondgebied, in het bijzonder in Ierland, en is opgenomen in bijlage II/1 bij de Vogelrichtlijn onder de benaming „Lagopus lagopus scoticus et hibernicus”.

66. De Ierse regering is derhalve gehouden de nodige maatregelen ter preventie en tot herstel van schade te treffen om aan deze soort een voldoende gevarieerdheid van leefgebieden en een voldoende omvang ervan te waarborgen, waardoor haar behoud wordt verzekerd.

67. De Ierse regering bestrijdt niet dat het moeras-sneeuwhoen binnen de werkings-sfeer van artikel 3 van de Vogelrichtlijn

⁴¹ — Zie, onder meer, arresten van 11 september 2001, Commissie/Ierland (C-67/99, Jurispr. blz. I-5757, punt 36); Commissie/Duitsland (C-71/99, Jurispr. blz. I-5811, punt 29); Commissie/Frankrijk (C-220/99, Jurispr. blz. I-5831, punt 33), en 17 januari 2002, Commissie/Ierland (C-394/00, Jurispr. blz. I-581, punt 12).

valt. Zij erkent eveneens dat de uit heuvels en moerassen bestaande gebieden die plantensoorten als de struikheide (*Calluna vulgaris*) herbergen, noodzakelijk zijn voor het behoud van deze vogel. Zij geeft tevens toe dat een van de voornaamste oorzaken van de verslechtering van de habitat van deze beschermde soort de intensieve begrazing is, waarvan de gevolgen uitermate schadelijk zijn voor het voortbestaan van deze heide.

68. De Ierse regering betoogt evenwel dat een schending van artikel 3 van de vogelrichtlijn vooronderstelt dat de habitat van de betrokken soort zo verslechterd is, dat het behoud ervan niet meer mogelijk is. Zij stelt dat geen overtuigend getalsmatige bewijs is overgelegd van een aanzienlijke vermindering van het aantal vogels van deze soort.

69. De door Ierland voorgestelde uitlegging kan niet worden aanvaard. Het Hof heeft immers geoordeeld dat de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 3 van de vogelrichtlijn, inhouden dat de lidstaten gerichte maatregelen nemen „voordat een vermindering van het aantal vogels is vastgesteld of het gevaar van verdwijning van een beschermde soort is ingetreden”.⁴² Het ontbreken van gegevens over het aantal moerassneeuwhoenders die thans in de als verslechterd beschouwde leefgebieden van

deze soort verblijven, betekent derhalve niet dat Ierland zich aan zijn verplichtingen zou kunnen onttrekken.

70. Gegeven het preventieve karakter van de acties die de lidstaten moeten ondernemen om zich te gedragen conform de verplichtingen van artikel 3 van de vogelrichtlijn, levert de niet bestreden vaststelling van een *aanzienlijke vermindering* van het verspreidingsgebied van deze soort en de *klaarblijkelijke en abrupte* verslechtering van zijn habitat, voldoende bewijs van de niet-nakoming door Ierland van de in dit artikel neergelegde verplichtingen.⁴³

71. Uit het voorgaande volgt dat Ierland, door niet een voldoende gevarieerdheid van leefgebieden en een voldoende omvang ervan voor het moerassneeuwhoen te waarborgen, zijn verplichtingen uit artikel 3 van de vogelrichtlijn niet is nagekomen.

B — *Tweede middel: ontbreken van passende maatregelen ter bescherming van de SBZ Owenduff-Nephin Beg Complex (schending van de artikelen 4, lid 4, van de vogelrichtlijn en 6, lid 2, van de habitatrichtlijn)*

72. Het Hof heeft, zoals ik reeds heb gezegd, steeds geoordeeld dat „het bestaan

42 — Arrest van 6 augustus 1993, Commissie/Spanje (C-355/90, Jurispr. blz. I-4221, punt 15).

43 — Dit is anders voor de nakoming van de verplichtingen van artikel 4 van de vogelrichtlijn (zie hierna).

van een inbreuk moet worden beoordeeld naar de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn. Met daarna opgetreden wijzigingen kan het Hof derhalve geen rekening houden.”⁴⁴

73. Artikel 4, lid 1, van de vogelrichtlijn verplicht de lidstaten, de meest geschikte gebieden naar aantal en oppervlakte aan te wijzen als speciale beschermingszones voor de instandhouding van de in bijlage I bij deze richtlijn genoemde soorten. Artikel 4, lid 2, van de vogelrichtlijn voorziet in identieke verplichtingen ten aanzien van de niet in bijlage I genoemde, maar geregeld voorkomende trekvogels. Met het oog hierop preciseert artikel 4, lid 2, dat de lidstaten bijzondere aandacht moeten besteden aan de bescherming van watergebieden en in het bijzonder aan die van internationale betekenis.

74. Artikel 4, lid 4, eerste volzin, van de vogelrichtlijn bepaalt dat de lidstaten passende maatregelen nemen om vervuiling en verslechtering van de woongebieden in de in artikel 4, leden 1 en 2, bedoelde SBZ's te voorkomen, alsmede om te voorkomen dat de vogels aldaar worden gestoord, voorzover die vervuiling en verslechtering, gelet op de doelstellingen van dit artikel, van wezenlijke invloed zijn.

75. Evenzo bepaalt artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn dat de lidstaten passende maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de SBZ's niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen, voorzover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn, een significant effect zouden kunnen hebben.

76. Volgens artikel 7 van de habitatrichtlijn komen de verplichtingen van artikel 6, lid 2, in de plaats van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 4, lid 4, eerste volzin, van de vogelrichtlijn wat betreft de overeenkomstig artikel 4, lid 1, aangewezen, of bij analogie overeenkomstig artikel 4, lid 2, van die richtlijn erkende beschermingszones, zulks vanaf de datum van toepassing van de habitatrichtlijn, dan wel vanaf de datum van de aanwijzing of erkenning door een lidstaat overeenkomstig de vogelrichtlijn, indien deze datum later valt.

77. Bewezen en niet bestreden is:

— dat het bedekkingsveen een prioritair habitatype is, genoemd in bijlage I bij de habitatrichtlijn, en dat het Owen-

⁴⁴ — Zie de in voetnoot 41 aangehaalde arresten.

duff-Nepkin Beg Complex sedert 1996 door Ierland als SBZ is aangewezen⁴⁵;

— dat het Owenduff-Nepkin Beg Complex bovendien als „watergebied van internationale betekenis” in de zin van de Overeenkomst van Ramsar wordt beschouwd⁴⁶;

— dat de natuurlijke habitats in het wild levende vogelsoorten herbergen die zijn genoemd in bijlage I bij de vogelrichtlijn, en dat verscheidene trekvogelsoorten, hoewel niet in deze bijlage genoemd, afhankelijk zijn van deze habitats gedurende de verschillende stadia van hun jaarcyclus⁴⁷;

— dat de betrokken natuurlijke habitats door overbegrazing aanzienlijk zijn verslechterd⁴⁸;

— dat het aantal Groenlandse kolganzen, smellekens en goudplevieren is verminderd⁴⁹;

— dat Ierland, op 8 juni 1998, de datum waarop de door de Commissie in het met redenen omkleed advies gestelde termijn verstreek, niet de passende maatregelen had getroffen om de verslechtering van de natuurlijke habitats en de habitats van bepaalde soorten te voorkomen, alsmede om te voorkomen dat storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de SBZ van het Owenduff-Nepkin Beg Complex is aangewezen, en ook geen maatregelen had genomen waardoor de aldus veroorzaakte schade kon worden hersteld.⁵⁰

78. Uit het voorgaande volgt dat Ierland de op hem rustende verplichtingen uit de artikelen 4, lid 4, eerste volzin, van de vogelrichtlijn en 6, lid 2, van de habitatrichtlijn niet is nagekomen.

V — Kosten

79. Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien Ierland in het ongelijk is gesteld, moet het overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

45 — Punt 38 van deze conclusie.

46 — Ibidem, punt 39.

47 — Ibidem, punten 40 en 41.

48 — Ibidem, punten 46 tot en met 48.

49 — Ibidem, punt 46.

50 — Ibidem, punt 60.

VI — Conclusie

80. Op grond van het bovenstaande geef ik het Hof in overweging:

- 1) vast te stellen dat Ierland, door niet binnen de gestelde termijn alle nodige maatregelen te nemen om te voldoen aan artikel 3 van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, met betrekking tot het moerassneeuwhoen, en aan artikel 4, lid 4, eerste volzin, van deze richtlijn alsmede artikel 6, lid 2, 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, met betrekking tot de speciale beschermingszone van het Owenduff-Nepin Beg Complex, de krachtens deze richtlijnen op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen;

- 2) Ierland in de kosten te verwijzen.