



Datum van inontvangstneming : 23/03/2023

Zaak C-66/23

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing in de zin van artikel 98, lid 1 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

7 februari 2023

Verwijzende rechter:

Symvoulio tis Epikrateias (Raad van State, Griekenland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

19 december 2022

Verzoekende partijen:

Elliniki Ornithologiki Etaireia (Grieks ornithologisch genootschap)

Sylogos Diktyo Oikologikon Organoseon Aigaiou (Vereniging Egeïsch netwerk van milieuorganisaties)

Perivallontikos Sylogos Rethymnou (Vereniging voor milieubescherming van Rethymnon)

Politistikos Sylogos Thronos Kleisidiou (Culturele vereniging Thronos Klisidiou)

KX en anderen

Verwerende partijen:

Ypourgos Esoterikon (minister van Binnenlandse Zaken)

Ypourgos Oikonomikon (minister van Economische Zaken)

Ypourgos Anaptyxis kai Ependyseon (minister van Ontwikkeling en Investerings)

Ypourgos Perivallontos kai Energeias (minister van Milieu en Energie)

Ypourgos Agrotikis Anaptyxis kai Trofimon (minister van Landbouwontwikkeling en Voedselvoorziening)

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Twee beroepen tot nietigverklaring van een interministerieel besluit dat bepalingen vaststelt in overeenstemming met artikel 4, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2009/147/EG.

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Het verzoek om een prejudiciële beslissing is ingediend krachtens artikel 267 VWEU en heeft met name betrekking op de bepalingen van artikel 4, lid 1 en 2, van richtlijn 2009/147/EG, waarvan de uitlegging twijfelachtig is.

Prejudiciële vragen

1) Dient artikel 4, leden 1 en 2, van richtlijn 2009/147/EG, gelezen in samenhang met artikel 6, leden 2 tot en met 4, van richtlijn 92/43/EEG, aldus te worden uitgelegd dat het in de weg staat aan nationale bepalingen, zoals de bepalingen die in de motivering zijn vermeld, op grond waarvan speciale beschermingsmaatregelen, maatregelen tot behoud en herstel van de soorten en de habitats van in het wild levende vogels in de speciale beschermingszones (SBZ's) uitsluitend van toepassing zijn op „soorten die bepalend zijn voor de aanwijzing”, dat wil zeggen uitsluitend op de in het wild levende vogelsoorten die zijn vermeld in bijlage I bij richtlijn 2009/147/EG en op de trekvogels die geregeld voorkomen in elke SBZ, welke vogels, samen met de in de nationale wettelijke regeling opgenomen criteria voor de aanwijzing van de SBZ's, dienen als bepalende indicatoren voor de aanwijzing van een gebied tot SBZ?

2) Is het voor de beantwoording van de vorige vraag van belang dat de genoemde speciale beschermingsmaatregelen, maatregelen tot behoud en herstel van de soorten en de habitats van in het wild levende vogels in de speciale beschermingszones (SBZ's) voornamelijk preventieve basismaatregelen („voorzorgsmaatregelen”) zijn ter bescherming van de SBZ's, met een horizontale toepassing, dat wil zeggen voor alle SBZ's, en dat tot op de dag van vandaag in de Griekse rechtsorde nog geen beheersplannen zijn vastgesteld voor elke specifieke SBZ, die de doelstellingen en de maatregelen formuleren die noodzakelijk zijn om een gunstige staat van instandhouding van elke SBZ en van de soorten die daarin leven, te bereiken en te waarborgen?

3) Is het voor de beantwoording van de twee voorgaande vragen van belang dat, op grond van de verplichting om projecten en activiteiten te onderwerpen aan een milieueffectbeoordeling in de zin van richtlijn 2011/92/EU en de „passende beoordeling” als bedoeld in artikel 6, leden 2 tot en met 4, van richtlijn 92/43/EEG, alle soorten die zijn vermeld in bijlage I bij richtlijn 2009/147/EEG of alle trekvogels die geregeld voorkomen in elke SBZ, in aanmerking worden genomen in het kader van een milieueffectbeoordeling van ieder specifiek publiek of particulier plan?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PB 1979, L 103, blz. 1): artikel 4.

Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (gecodificeerde versie) (PB 2010, L 20, blz. 7): artikelen 1 tot en met 9 en 18.

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): artikelen 6 en 7.

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Wet 1650/1986 op de natuurbescherming (A' 160/16.10.1986), gewijzigd bij wetten 3937/2011 (A' 60/31.3.2011) en 4685/2020 (A' 92/7.5.2020): artikelen 18, 19 en 21.

Interministerieel besluit nr. 37338/1807/2010 „Vaststelling van maatregelen en procedures voor het behoud van in het wild levende vogels en hun habitat, in de zin van richtlijn 79/409/EEG van de Europese Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, zoals gecodificeerd door richtlijn 2009/147/EG” (B' 1495/6.9.2010; hierna: „besluit van 2010”).

Interministerieel besluit nr. 8353/276/E103 „Wijziging en aanvulling van het interministerieel besluit nr. 37338/1807/2010 „Vaststelling van maatregelen en procedures voor het behoud van in het wild levende vogels en hun habitat, in de zin van richtlijn 79/409/EEG (B' 1495)”, in overeenstemming met de bepalingen van artikel 4, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979, inzake het behoud van de vogelstand, zoals gecodificeerd door richtlijn 2009/147/EG” (B' 415/23.2.2012; hierna: „bestreden handeling”).

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 1 Met betrekking tot de omzetting van richtlijn 79/409 in de Griekse rechtsorde zijn de arresten van het Hof van Justitie gewezen van 25 oktober 2007, Commissie/Griekenland (C-334/04, EU:C:2007:628), en 11 december 2008, Commissie/Griekenland (C-293/07, niet gepubliceerd, EU:C:2008:706), waarin is verklaard dat de Republiek Griekenland de verplichtingen niet was nagekomen die voortvloeien uit artikel 4 van richtlijn 79/409, voor wat betreft, respectievelijk, de aanwijzing van speciale beschermingszones (SBZ's) en het duurzame en efficiënte beheer ervan.
- 2 Met het besluit van 2010 zijn maatregelen vastgesteld om te voldoen aan genoemde arresten van het Hof van Justitie.

- 3 Bovendien is in juli 2009 een studie verricht om de activiteiten te identificeren die verenigbaar zijn met de soorten die bepalend zijn voor de aanwijzing [hierna, ter vereenvoudiging: „bepalende soorten”] van de bestaande SBZ’s. Die studie bevatte tevens een eerste opzet voor het interministerieel besluit. De bestreden handeling is vastgesteld op basis van die studie.
- 4 De bestreden handeling stelt onder andere specifieke maatregelen, voorwaarden, procedures en interventies vast (horizontaal, dat wil zeggen met betrekking tot alle SBZ’s), met het doel de bepalende soorten van een SBZ te beschermen. Het gaat om in het wild levende vogelsoorten die zijn vermeld in bijlage I bij artikel 14 van het besluit van 2010, en ook om trekvogels die niet in die bijlage zijn opgenomen, die geregeld over het grondgebied van Griekenland trekken, welke vogels, samen met de criteria voor de aanwijzing van SBZ’s bedoeld in bijlage A bij dat besluit, dienen als bepalende indicatoren voor de aanwijzing van een gebied tot SBZ. De SBZ’s en de bepalende soorten van elke SBZ worden genoemd in de bijlage bij artikel 4 van de bestreden handeling, die is opgenomen als bijlage D bij het besluit van 2010. De bestreden handeling richt zich met name op het voorkomen van storende factoren die een significant effect zouden hebben op de soorten waarvoor de SBZ’s ter bescherming zijn aangewezen.
- 5 De eerste verzoekende partij in het hoofdgeding, de Elliniki Ornithologiki Etaireia (Grieks ornithologisch genootschap) heeft bij de verwijzende rechter beroep tot nietigverklaring ingesteld, met het verzoek enkele artikelen van de bestreden handeling nietig te verklaren. De andere verzoekende partijen hebben een ander beroep tot nietigverklaring ingesteld met het verzoek de bestreden handeling in haar geheel nietig te verklaren.
- 6 De verwijzende rechter heeft de twee beroepen gevoegd.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 7 De verzoekende partijen in het hoofdgeding stellen onder andere dat de bepalingen van de bestreden handeling in strijd zijn met de bepalingen van richtlijn 79/409, zoals gecodificeerd door richtlijn 2009/147.
- 8 Meer bepaald stellen de verzoekende partijen in het hoofdgeding onder andere dat de bestreden handeling richtlijn 2009/147 verkeerd heeft omgezet in de Griekse rechtsorde, aangezien de handeling voorziet in horizontale beschermingsmaatregelen voor alle SBZ’s, en bovenal, niet elke in bijlage I bij de richtlijn opgenomen soort beschermt en evenmin de trekvogels die geregeld voorkomen in elke SBZ, zoals in artikel 4, leden 1 en 2, van de richtlijn nochtans is vereist.
- 9 Volgens de bepalingen van de bestreden handeling worden namelijk uitsluitend de bepalende soorten van een SBZ beschermd en op voorwaarde dat zij voldoen aan de rekenkundige criteria die zijn vastgesteld in het besluit van 2010, in bijlage A bij artikel 14. Daarentegen bepaalt artikel 4, leden 1 en 2, van richtlijn 2009/147

dat de bescherming wordt verleend op basis van vermelding van een soort in bijlage I bij die richtlijn en niet op basis van het feit of deze al dan niet is opgenomen in een lijst die op nationaal niveau is vastgesteld en die de soorten bevat die door de nationale autoriteiten zijn geselecteerd voor de aanwijzing van een SBZ. Volgens de verzoekende partijen in het hoofdgeding wordt aldus ook het beginsel van de effectieve toepassing van richtlijn 2009/147 geschonden.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 10 De bestreden handeling bevat specifieke instandhoudingsmaatregelen, voorwaarden, verboden, procedures en interventies die „horizontaal” van aard zijn, dat wil zeggen maatregelen die van toepassing zijn op alle SBZ’s, maar met verwijzing naar de „bepalende soorten”. Het betreft soorten avifauna waarvoor deze gebieden zijn aangewezen, naar aanleiding van een beoordeling (voor die aanwijzing) van specifieke wetenschappelijk-ornithologische criteria die in algemene termen overeenkomen met de criteria van Birdlife International en die zijn opgenomen in bijlage A bij het besluit van 2010.
- 11 Die maatregelen zijn vastgesteld in overleg met de instellingen van de Europese Unie, op basis van een specifieke wetenschappelijke studie waarin de soorten avifauna die bepalend zijn voor de aanwijzing van de SBZ’s, op basis van hun ecologische behoeften zijn gegroepeerd, de bedreigingen en algemene principes voor hun bescherming zijn geïdentificeerd, per soort of soortengroep, en waarin de voorgestelde maatregelen ter regulering van activiteiten die een bedreiging vormen voor de bepalende soorten, en ook de beheersmaatregelen die in het algemeen passend zijn, zijn beoordeeld.
- 12 De bestreden handeling bevat niet alleen maatregelen ter uitvoering van projecten en activiteiten binnen een SBZ volgens de in richtlijn 2011/92 en richtlijn 92/43 bedoelde procedure, maar ook beschermingsmaatregelen voor activiteiten waarvoor een voorafgaande milieuvergunning en een passende beoordeling in de zin van die regelgeving (jacht, ruilverkaveling, bosbouw, gebruik van vergiftigd aas, visserij, wetenschappelijk onderzoek, etc.) niet zijn vereist. In hun geheel genomen doen die maatregelen geen afbreuk aan de procedures voor het nemen van nadere maatregelen ter bescherming en ten behoeve van het beheer van de SBZ’s door de bevoegde autoriteiten of aan de verplichting om de gevolgen voor het milieu te beoordelen van projecten en activiteiten in de zin van richtlijn 2011/92 en een „passende beoordeling” te verrichten in de zin van artikel 6, lid 2 tot en met 4, van richtlijn 92/43, waar dat van toepassing is.
- 13 De bestreden handeling dient als leidraad voor de uitvoering van activiteiten in de SBZ’s en de maatregelen van de overheid worden, naar eigen zeggen, beschouwd als „voorzorgsmaatregelen”, kennelijk in afwachting van de vaststelling van een alomvattend beschermingskader voor elke afzonderlijke SBZ.
- 14 Niettemin zijn er in Griekenland tot op heden geen adequate instandhoudingsdoelstellingen vastgesteld en zijn er geen adequate

instandhoudingsmaatregelen genomen voor elke afzonderlijke SBZ, zoals echter wel was vereist op grond van de op het moment van de vaststelling van de bestreden handeling van kracht zijnde nationale wettelijke regeling en zoals ook heden ten dage nog steeds is vereist op grond van de geldende wetgeving.

- 15 In deze omstandigheden en gezien de lange periode die is verstreken zonder dat de overheid beheersplannen (met de daarbij behorende doelstellingen en instandhoudingsmaatregelen) heeft vastgesteld voor elke SBZ afzonderlijk, blijft er daarom twijfel bestaan of met de bepalingen van de bestreden handeling, die horizontale „voorzorgsmaatregelen” bevatten voor alle SBZ’s die uitsluitend betrekking hebben op de „bepalende soorten” van een SBZ (dat wil zeggen dat zij voldoen aan de criteria, met name de rekenkundige, die zijn vastgesteld in bijlage A bij artikel 14 van het besluit van 2010), de bepalingen van artikel 4, leden 1 en 2, van richtlijn 2009/147, gelezen in samenhang met de bepalingen van artikel 6, leden 2 tot en met 4, van richtlijn 92/43, volledig en toereikend zijn omgezet.
- 16 Die twijfel blijft bestaan omdat laatstgenoemde bepalingen van het Unierecht ten eerste speciale instandhoudingsmaatregelen vereisen voor alle soorten die zijn genoemd in bijlage I bij richtlijn 2009/147, of voor de trekvogels die geregeld voorkomen in elke SBZ, en ten tweede vereisen dat doelstellingen en passende instandhoudingsmaatregelen voor elke SBZ afzonderlijk worden vastgesteld. Dit geldt te meer daar er een lange periode is verstreken sinds de vaststelling van de relevante bepalingen van het Unierecht en het nationale recht (zie ook arrest van 17 december 2020, Commissie/Griekenland, C-849/19, niet gepubliceerd, EU:C:2020:1047). Volgens de individuele mening van een lid van de verwijzende rechterlijke instantie is in het onderhavige geval sprake van een zelfstandige inbreuk op artikel 4, leden 1 en 2, van richtlijn 2009/147, gelezen in samenhang met artikel 6, leden 2 tot en met 4, van richtlijn 92/43, door de Griekse wetgever, die tot nu toe geen beheersplannen heeft vastgesteld voor elke SBZ afzonderlijk (met de daarbij behorende doelstellingen en instandhoudingsmaatregelen), ongeacht de specifieke vraag of het bieden van bescherming aan uitsluitend de „bepalende soorten”, verenigbaar is met bijlage I en met artikel 4, leden 1 en 2, van richtlijn 2009/147.
- 17 De vraag of een nationaal beschermingssysteem van SBZ’s met de hierboven vermelde kenmerken voldoet aan de vereisten van richtlijn 2009/147 is nog niet behandeld in de rechtspraak van het Hof van Justitie.
- 18 Het Hof van Justitie heeft met name vastgesteld dat voor een SBZ speciale instandhoudingsmaatregelen moeten worden getroffen die met name het voortbestaan en de voortplanting van de „in bijlage I bij die richtlijn genoemde in het wild levende vogelsoorten” kunnen veiligstellen, dat wil zeggen alle beschermde soorten (arrest van 7 december 2000, Commissie/Frankrijk, C-374/98, EU:C:2000:670, punt 26).

- 19 In het arrest van 7 februari 2013, Commissie/Griekenland (C-517/11, niet gepubliceerd, EU:C:2013:66, punt 34), heeft het Hof verklaard dat artikel 6, lid 2, van richtlijn 92/43, evenals artikel 4, lid 4, eerste zin, van richtlijn 79/409, de lidstaten verplicht adequate maatregelen te nemen om „significante storende factoren voor de soorten waarvoor de SBZ’s zijn aangewezen” te voorkomen (zie naar analogie arresten van 24 november 2016, Commissie/Spanje, C-461/14, EU:C:2016:895, punt 95, en 14 oktober 2010, Commissie/Oostenrijk, C-535/07, EU:C:2010:602, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak), dat wil zeggen uitsluitend de „bepalende soorten”.
- 20 Bovendien leidt het arrest van 14 oktober 2010, Commissie/Oostenrijk, C-535/07 (EU:C:2010:602, punten 63, 65 en 66), tot de volgende conclusies: a) de verwezenlijking van de doelstelling van bescherming van de SBZ’s vereist niet noodzakelijkerwijs dat voor elke betrokken SBZ specifieke verboden worden opgelegd noch voor elke bijzondere soort; b) de instandhoudingsdoelstellingen behoeven niet noodzakelijkerwijs voor elke soort afzonderlijk te worden gespecificeerd; c) de instandhoudingsdoelstellingen behoeven niet noodzakelijkerwijs te worden opgenomen in dezelfde rechtshandeling die voor elke SBZ de habitats en beschermde soorten bepaalt; d) voor het waarborgen van een doeltreffende bescherming voor dit soort locaties verplicht artikel 4 van richtlijn 79/409 de lidstaten niet een rechtsstelsel in het leven te roepen met een specifieke uitvoering voor elke SBZ.
- 21 Gelet op deze beslissingen betwijfelt de verwijzende rechter of de nationale wetgever richtlijn 2009/147 onjuist heeft omgezet in de nationale rechtsorde, ten eerste omdat geen adequate instandhoudingsdoelstellingen en -maatregelen voor elke SBZ afzonderlijk zijn vastgesteld, en ten tweede omdat de zogenaamde horizontale „voorzorgsmaatregelen” van kracht zijn gebleven, die echter verband houden met de bescherming van uitsluitend de „bepalende soorten” van de SBZ’s in de hierboven bedoelde zin.
- 22 Gelet op een en ander is de verwijzende rechter van oordeel dat artikel 267 VWEU van toepassing is en dat het noodzakelijk is een verzoek om een prejudiciële beslissing in te dienen.