CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
E. SHARPSTON
van 22 november 2012 [1]

Zaak C-258/11

Peter Sweetman,
Ierland,
Attorney General,
Minister for the Environment, Heritage and Local Government
tegen
An Bord Pleanála

[verzoek van de Supreme Court (Ierland) om een prejudiciële beslissing]

„Milieu — Speciale beschermingszones — Beoordeling van gevolgen van plan of project voor beschermd gebied — Aantasting van natuurlijke kenmerken van gebied"

Inleiding

1. Het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 6 van de habitatrichtlijn. [2] In de gestelde vragen gaat het om de juiste uitlegging van het derde lid van dat artikel, dat betrekking heeft op plannen of projecten die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een habitatgebied, en van toepassing is wanneer een plan of project „significante gevolgen kan hebben" voor dat gebied. In dat geval moet een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied plaatsvinden. De bevoegde nationale instanties mogen hun toestemming voor het plan of project niet verlenen dan na de zekerheid te hebben verkregen dat het „de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten". De nationale rechter wenst duidelijkheid te verkrijgen over de betekenis van de laatste zinsnede.

Toepasselijke bepalingen

Uniewetgeving

2. Artikel 1 van de richtlijn bevat de volgende definities:

„a) instandhouding: een geheel van maatregelen die nodig zijn voor het behoud of herstel van natuurlijke habitats en populaties van wilde dier- en plantensoorten in een gunstige staat van instandhouding als bedoeld in de letters e) en i);

[...]

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — 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 L 206, blz. 7; hierna: „richtlijn").

d) prioritaire typen natuurlijke habitats: op het in artikel 2 bedoelde grondgebied voorkomende typen natuurlijke habitats die gevaar lopen te verdwijnen en voor welker instandhouding de Gemeenschap een bijzondere verantwoordelijkheid draagt omdat een belangrijk deel van hun natuurlijke verspreidingsgebied op het in artikel 2 bedoelde grondgebied ligt. Deze prioritaire typen natuurlijke habitats zijn in bijlage I met een sterretje (*) gemerkt;

e) staat van instandhouding van een natuurlijke habitat: de som van de invloeden die op de betrokken natuurlijke habitat en de daar voorkomende typische soorten inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de natuurlijke verspreiding, de structuur en de functies van die habitat of die van invloed kunnen zijn op het voortbestaan op lange termijn van de betrokken typische soorten op het in artikel 2 bedoelde grondgebied.

De ‚staat van instandhouding' van een natuurlijke habitat wordt als ‚gunstig' beschouwd wanneer:

— het natuurlijke verspreidingsgebied van de habitat en de oppervlakte van die habitat binnen dat gebied stabiel zijn of toenemen, en

— de voor behoud op lange termijn nodige specifieke structuur en functies bestaan en in de afzienbare toekomst vermoedelijk zullen blijven bestaan, en

— de staat van instandhouding van de voor die habitat typische soorten gunstig is als bedoeld in letter i);

[...]

i) staat van instandhouding van een soort: het effect van de som van de invloeden die op de betrokken soort inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de verspreiding en de grootte van de populaties van die soort op het in artikel 2 bedoelde grondgebied.

De ‚staat van instandhouding' wordt als ‚gunstig' beschouwd wanneer:

— uit populatiedynamische gegevens blijkt dat de betrokken soort nog steeds een levensvatbare component is van de natuurlijke habitat waarin hij voorkomt, en dat vermoedelijk op lange termijn zal blijven, en

— het natuurlijke verspreidingsgebied van die soort niet kleiner wordt of binnen afzienbare tijd lijkt te zullen worden, en

— er een voldoende grote habitat bestaat en waarschijnlijk zal blijven bestaan om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden;

j) gebied: een geografisch bepaalde zone, waarvan de oppervlakte duidelijk is afgebakend;

k) gebied van communautair belang: een gebied dat er in de biogeografische regio of regio's waartoe het behoort, significant toe bijdraagt een type natuurlijke habitat van bijlage I of een soort van bijlage II in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen en ook significant kan bijdragen tot de coherentie van het in artikel 3 bedoelde Natura 2000-netwerk, en/of significant bijdraagt tot de instandhouding van de biologische diversiteit in de betrokken biogeografische regio of regio's.

[...]

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

3. Artikel 2 luidt:

„1. Deze richtlijn heeft tot doel bij te dragen tot het waarborgen van de biologische diversiteit door het in stand houden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is.

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

3. In de op grond van deze richtlijn genomen maatregelen wordt rekening gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden."

4. Artikel 3, lid 1, bepaalt het volgende:

„Er wordt een coherent Europees ecologisch netwerk gevormd van speciale beschermingszones, Natura 2000 genaamd. Dit netwerk, dat bestaat uit gebieden met in bijlage I genoemde typen natuurlijke habitats en habitats van in bijlage II genoemde soorten, moet de betrokken typen natuurlijke habitats en habitats van soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding behouden of in voorkomend geval herstellen.

[...]"

5. Artikel 4 beschrijft de procedure voor de aanwijzing van habitatgebieden volgens de richtlijn. In wezen komt deze erop neer dat iedere lidstaat een lijst van aan de criteria beantwoordende gebieden opstelt en die vervolgens aan de Commissie toezendt (artikel 4, lid 1). Op basis van de verstrekte informatie stelt de Commissie vervolgens, met instemming van iedere lidstaat, een ontwerplijst op van de gebieden van communitair belang („GCB's"), die tot doel heeft aan te geven in welke gebieden een of meer prioritaire typen natuurlijke habitats of een of meer prioritaire soorten voorkomen. De lijst van geselecteerde gebieden wordt vervolgens formeel door de Commissie vastgesteld (artikel 4, lid 2). Wanneer een gebied volgens de procedure van lid 2 tot een gebied van communautair belang is verklaard, moet de lidstaat het gebied binnen uiterlijk zes jaar aanwijzen als speciale beschermingszone („SBZ") (artikel 4, lid 4). De verplichtingen van artikel 6, leden 2, 3 en 4, gelden voor dat gebied evenwel zodra het op de door de Commissie vastgestelde lijst van GCB's is geplaatst (artikel 4, lid 5).

6. Artikel 6 luidt:

„1. 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.

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

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

4. Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de lidstaat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De lidstaat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.

Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd."

7. Bijlage 1 van de richtlijn omvat de volgende vermelding:

— „8240 * Naakte, kalkhoudende rotsbodem".

Nationaal recht

8. Op wegenbouwprojecten is in Ierland de Roads Act 1993 (zoals gewijzigd) van toepassing. De sections 50 en 51 van die wet schrijven, in combinatie met de European Communities (Environmental Impact Assessment) (Amendment) Regulations 1999 (verordening ter uitvoering van de richtlijn inzake de milieu-effectbeoordeling), voor zulke projecten een vergunningprocedure voor. In het kader van die procedure wordt een milieu-effectbeoordeling als bedoeld in richtlijn 85/337 vereist. [3]

9. Wanneer een wegenbouwproject significante gevolgen kan hebben voor bepaalde gebieden van ecologisch belang, zijn ook de European Communities (Natural Habitats) Regulations 1997 (zoals gewijzigd) (hierna: „Regulations"), waarbij de richtlijn in nationaal recht wordt omgezet, van toepassing.

10. Artikel 2 van de Regulations definieert een „Europees gebied" aldus, dat dit gebieden omvat die Ierland voornemens is aan de Commissie voor te leggen om te worden aangemerkt als GCB. Artikel 4 regelt een procedure voor de bekendmaking van gebieden binnen Ierland. De betrokken gebieden worden vervolgens opgenomen in de lijst die overeenkomstig artikel 4, lid 1, van de richtlijn wordt toegezonden aan de Europese Commissie.

11. Artikel 30 bepaalt:

„1. Wanneer een voorgenomen wegenbouwproject waarvoor overeenkomstig section 51 van de Roads Act, 1993, een aanvraag tot goedkeuring is ingediend bij de Minister for the Environment [hierna: ‚minister van Milieu'], niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Europees gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante

3 — Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 175, blz. 40).

gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, zorgt de minister van Milieu ervoor dat een passende beoordeling plaatsvindt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied.

[...]

3. De minister van Milieu geeft, gelet op de conclusies van de overeenkomstig lid 1 verrichte beoordeling, slechts toestemming voor dat wegenbouwproject nadat hij de zekerheid heeft verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken Europese gebied niet zal aantasten.

[...]

5. De minister van Milieu kan, niettegenstaande een negatieve beoordeling, toestemming geven voor het voorgenomen wegenbouwproject, wanneer naar het oordeel van de minister vaststaat dat er geen alternatieve oplossingen bestaan en het wegenbouwproject dient te worden gerealiseerd om dwingende redenen van groot openbaar belang.

6. a) Onverminderd het bepaalde in sub b, worden onder dwingende redenen van groot openbaar belang mede begrepen redenen van sociale of economische aard.

   b) Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten van groot openbaar belang worden aangevoerd die verband houden met:

      (i) de menselijke gezondheid of de openbare veiligheid,

      (ii) voor het milieu wezenlijke gunstige effecten, of

      (iii) andere dwingende redenen van groot openbaar belang, na advies van de Commissie."

12. Volgens de nationale rechter hebben de nationale bepalingen tot gevolg dat een gebied vanaf de datum waarop de betrokken eigenaars en gebruikers op de hoogte werden gesteld van het voornemen om dat gebied op te nemen in een lijst die aan de Commissie zou worden verzonden, een bescherming geniet die gelijkwaardig is aan die van artikel 6, leden 2, 3 en 4, van de richtlijn. De bescherming geldt dus vóórdat de Commissie het gebied tot GCB heeft verklaard op de door haar krachtens artikel 4 van de richtlijn vastgestelde lijst.

Feiten, procedure en prejudiciële vragen

13. Bij beschikking 2004/813/EG[4] stelde de Commissie krachtens artikel 4, lid 2, van de richtlijn een voorlopige lijst van GCB's vast. Die lijst vermeldde een gebied dat Lough Corrib met omringende gebieden, gelegen in de County van Galway (Ierland), omvatte. De totale oppervlakte van het gebied bedroeg ongeveer 20 582 hectare.

14. Bij beschikking 2008/23/EG[5] trok de Commissie beschikking 2004/813/EG in en stelde zij een eerste bijgewerkte lijst van GCB's vast. Hierin werd het gebied Lough Corrib vermeld met dezelfde oppervlakte.

4 — 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 L 387, blz. 1).

5 — Beschikking 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 L 12, blz. 1).

15. In december 2006 maakte de bevoegde minister binnen Ierland een ruimer gebied Lough Corrib bekend, met een oppervlakte van 25 253 hectare. De uitbreiding bedroeg ongeveer 4 760 hectare. Het uitgebreide gebied omvat 270 hectare naakte, kalkhoudende rotsbodem, een in bijlage I van de richtlijn vermeld prioritair type natuurlijke habitat.

16. In december 2007 werd het uitgebreide gebied opgenomen in een lijst van gebieden, die door Ierland overeenkomstig artikel 4, lid 1, van de richtlijn aan de Commissie werd voorgelegd.

17. Bij beschikking 2009/96/EG[6] trok de Commissie beschikking 2008/23/EG in en stelde zij een tweede bijgewerkte lijst van GCB's vast. Op die lijst stond het uitgebreide gebied Lough Corrib vermeld.

18. In de tussentijd had An Bord Pleanála (de Ierse raad voor de ruimtelijke ordening; hierna: „raad"), die de bevoegde nationale instantie van Ierland is voor de toepassing van artikel 6 van de richtlijn, op 20 november 2008 een besluit (hierna: „bestreden besluit") genomen waarbij toestemming werd verleend voor het voorstel tot aanleg van een weg door een deel van het gebied Lough Corrib. Het project staat bekend als de „N6 Galway City Outer Bypass road scheme" (ringweg om Galway). Het deel van het gebied waar het geprojecteerde traject van de weg doorheen loopt, valt binnen de in punt 15 genoemde 4 760 hectare waarmee het beschermde gebied werd uitgebreid.

19. Wanneer het wegenbouwproject wordt uitgevoerd, zal 1,47 hectare naakte, kalkhoudende rotsbodem definitief verloren gaan.[7] Dit zal gebeuren in het gebied van de uitbreiding, waar 85 hectare is gelegen van de in totaal 270 hectare naakte, kalkhoudende rotsbodem die het gehele gebied Lough Corrib omvat.

20. Alvorens het bestreden besluit te nemen, had de raad een deskundige benoemd met de opdracht een beoordeling te verrichten van de milieugevolgen van (onder meer) de aanleg van de weg voor het gebied. In dat kader onderzocht hij het gebied gedurende een periode van negen maanden en hield hij een hoorzitting, die in totaal 21 dagen in beslag nam, waar belangstellenden mondeling en/of schriftelijk hun standpunt kenbaar konden maken. De deskundige stelde, op basis van zijn onderzoek en de informatie en argumenten die de inspraak had opgeleverd, een rapport en een aanbeveling op, die hij voorlegde aan de raad. In dat rapport stelde hij zich op het standpunt dat het verlies van „ongeveer 1,5 hectare" naakte, kalkhoudende rotsbodem moest worden gezien in verhouding tot de 85 hectare rotsbodem in het gebied waarmee het oorspronkelijke gebied Lough Corrib was uitgebreid – aangezien hij die uitbreiding beschouwde als een „afzonderlijk subgebied" van het grotere gebied – en niet tot de 270 hectare naakte rotsbodem van het gehele gebied. Hij merkte tevens op, dat de oppervlakte naakte, kalkhoudende rotsbodem die wegens de wegaanleg verwijderd zou worden, zijns inziens „in aanzienlijke mate" was gereduceerd (van 3,8 hectare naar 1,5 hectare) dankzij maatregelen die waren getroffen om het verlies te beperken. Wat betreft het verlies zelf concludeerde de deskundige dat „dit relatief geringe verlies, kwantitatief gesproken, geen aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied zou vormen". Wat de versnippering en de verstoring betreft was hij van oordeel dat „het voorgenomen project geen ernstige effecten zal hebben voor de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied, noch voor de natuurlijke kenmerken ervan".

6 — Beschikking 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 L 43, blz. 466).

7 — De Commissie beweert dat dit getal onjuist is en dat de oppervlakte naakte, kalkhoudende rotsbodem die verloren zou gaan, hiermee wordt onderschat. De verwijzingsbeschikking gaat echter expliciet noch impliciet op deze kwestie in. Voor zover het een feitelijke vraag betreft, kan het Hof deze niet beantwoorden. Voor zover het betoog van de Commissie ter zake uitleggingsvragen – en mitsdien rechtsvragen – opwerpt, vallen deze noch binnen het kader van de gestelde prejudiciële vragen, noch behoeven zij te worden behandeld om die vragen te kunnen beantwoorden. Ik zal er dus niet verder op ingaan.

21. De deskundige stelde voorts vast dat „evaluatie van een ernstig negatief effect waardoor het treffen van passende verzachtende maatregelen gerechtvaardigd zou zijn" niet onredelijk was. Uit de verwijzingsbeschikking blijkt duidelijk dat de deskundige met de vermelding in het rapport van de term „ernstig negatief effect" zich conformeerde aan de richtlijnen van de Irish National Roads Authority (Ierse autoriteit inzake de wegen). Deze richtlijnen strekten ertoe dat ieder blijvend effect op een gebied als Lough Corrib diende te worden aangemerkt als „ernstig negatief". Het gebruik van deze term moet derhalve worden gezien als verwijzing naar de blijvende aard van het effect.

22. In het bestreden besluit schaarde de raad zich achter de door de deskundige verrichte beoordeling van het milieu-effect van het project. De raad concludeerde dat het project, „hoewel het plaatselijk een ernstig effect zal hebben op [het gebied] Lough Corrib, de natuurlijke kenmerken [ervan] niet zal aantasten. Het project [...] zal derhalve geen onaanvaardbare gevolgen hebben voor het milieu en is in overeenstemming met de gewenste duurzame ruimtelijke ontwikkeling van het gebied".

23. Sweetman stelde bij de High Court (Ierland) beroep in tegen het bestreden besluit, waar hij met name aanvoerde dat de raad ten onrechte had geconcludeerd dat de aanleg van de weg de natuurlijke kenmerken van het gebied Lough Corrib niet aantastte. Na dit beroep in eerste aanleg te hebben verloren, stelde Sweetman beroep in bij de Supreme Court, die de volgende prejudiciële vragen heeft gesteld:

„1. Welke juridische criteria dient een bevoegde instantie toe te passen bij de beoordeling van de vraag of een plan of project dat onder artikel 6, lid 3, van [de richtlijn] valt, ‚de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten'?

2. Heeft de toepassing van het voorzorgsbeginsel tot gevolg dat geen toestemming kan worden verleend voor een dergelijk plan of project indien het tot blijvend onherstelbaar verlies van de gehele betrokken habitat of een deel daarvan zal leiden?

3. Bestaat er een verband – en zo ja, welk – tussen artikel 6, lid 4, en de krachtens artikel 6, lid 3, genomen beslissing dat het plan of project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten?"

24. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door Sweetman, de raad, Galway County Council en Galway City Council (hierna tezamen: „plaatselijke autoriteiten"), Ierland, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Europese Commissie. Ter terechtzitting van 12 september 2012 waren Sweetman, de raad, de plaatselijke autoriteiten, Ierland, de Griekse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie vertegenwoordigd door hun gemachtigden, die hebben gepleit voor het Hof.

Analyse

Ontvankelijkheid

25. Toen het besluit over de aanleg van de weg werd genomen, was de uitbreiding van het gebied Lough Corrib binnen Ierland bekendgemaakt in overeenstemming met artikel 4 van de Regulations, maar nog niet verwerkt in de lijst van door de Commissie tot GCB verklaarde gebieden. Het viel derhalve onder de bescherming van artikel 30 van de Regulations, maar niet onder die van artikel 6,

leden 2, 3 en 4 van de richtlijn.[8] De Supreme Court, daarvan ben ik overtuigd, was zich hiervan terdege bewust bij zijn beslissing tot verwijzing. De plaatselijke autoriteiten betogen echter dat de gestelde vragen om die reden uitsluitend de uitlegging van het nationale recht betreffen en dus buiten de rechtsmacht van het Hof vallen. Het Hof zou derhalve moeten weigeren ze te beantwoorden.

26. Ik acht een dergelijke beperkte uitlegging van artikel 267 VWEU niet gerechtvaardigd.

27. Uit de rechtspraak van het Hof blijkt duidelijk dat het bevoegd is om een prejudiciële uitspraak te doen in zaken betreffende nationale wetgeving die werd vastgesteld met het oogmerk om uitvoering te geven aan Unierecht, ook al wordt de situatie in het hoofdgeding als zodanig niet door dat recht beheerst.

28. Dit geval doet zich voor wanneer de nationale bepalingen in kwestie streven naar dezelfde oplossingen als het Unierecht, mits het nationale recht op rechtstreekse en onvoorwaardelijke wijze toepassing geeft aan de desbetreffende bepalingen. De wetgeving moet voldoende precieze aanwijzingen bevatten waaruit is af te leiden dat de nationale wetgever naar de inhoud van de Unierechtelijke bepalingen beoogde te verwijzen. Het Hof heeft die uitlegging van artikel 267 VWEU gemotiveerd met de overweging dat, ter vermijding van uiteenlopende uitleggingen in de toekomst, de uit het Unierecht overgenomen bepalingen of begrippen op eenvormige wijze moeten worden uitgelegd, ongeacht de omstandigheden waaronder zij toepassing zullen vinden.[9]

29. Dit wil niet zeggen dat het Hof zichzelf bevoegd zal achten om een prejudiciële beslissing te geven in iedere zaak waarin de toepassing van nationale, op het Unierecht gebaseerde bepalingen aan de orde is. Zo achtte het in het arrest Kleinwort Benson[10] een verwijzing niet-ontvankelijk op grond dat de betrokken nationale regeling geen „rechtstreekse en onvoorwaardelijke verwijzing" naar de bepalingen van Europees recht bevatte waardoor deze in de nationale rechtsorde toepasselijk werden, maar die bepalingen enkel als model nam. Bovendien waren een aantal bepalingen van de nationale regeling weliswaar nagenoeg letterlijk van het Europese equivalent overgenomen, maar weken andere bepalingen daarvan af, en was uitdrukkelijk voorzien in de mogelijkheid dat de autoriteiten van de betrokken lidstaat wijzigingen vaststelden „die tot verschillen leiden" ten opzichte van dat equivalent.

30. Hoewel de werkingssfeer van artikel 30 van de Regulations zich slechts uitstrekt tot voorgenomen wegenbouwprojecten en dus beperkter is dan die van artikel 6, leden 3 en 4, van de richtlijn, is niettemin duidelijk dat artikel 30 binnen dat kader dezelfde oplossingen nastreeft als de richtlijn. De toepassing ervan is zowel rechtstreeks als onvoorwaardelijk. Uit het opschrift van de Regulations blijkt dat zij zijn vastgesteld met het oogmerk om de Europese wetgeving om te zetten in nationaal recht.[11]

31. Tegen die achtergrond overweegt mijns inziens de noodzaak toekomstige verschillen in uitlegging tussen artikel 30 van de Regulations en artikel 6, lid 3, van de richtlijn te vermijden. Zodra een gebied eenmaal is opgenomen op de lijst van door de Commissie tot GCB verklaarde gebieden, staat buiten twijfel dat met betrekking tot dat gebied artikel 30 zal moeten worden uitgelegd conform artikel 6, lid 3. In het nationale recht moet artikel 30 eveneens consequent worden uitgelegd en toegepast, ongeacht of het betrokken gebied al dan niet op de lijst is opgenomen. De Ierse rechters dienen er derhalve van op aan te kunnen, wanneer zij artikel 30 uitleggen in een zaak waar artikel 6, lid 3, (nog) niet van toepassing is, dat zij die uitlegging vervolgens niet hoeven te herzien in een zaak waarin het wel van toepassing is.[12]

8 — Het bestreden besluit is gedateerd 20 november 2008. Het besluit van de Commissie om het uitgebreide gebied op de bijgewerkte lijst van GCB's te plaatsen, werd genomen op 12 december 2008, dat wil zeggen ongeveer drie weken na de datum van het bestreden besluit.

9 — Zie dienaangaande in het algemeen, arrest Hof van 21 december 2011, Cicala (C-482/10, Jurispr. blz. I-14139, punten 17-19).

10 — Arrest van 28 maart 1995 (C-346/93, Jurispr. blz. I-615, punt 16).

11 — Zie dienaangaande arrest Hof van 22 december 2008, Les Vergers du Vieux Tauves (C-48/07, Jurispr. blz. I-10627, punt 22).

12 — Zoals voor het uitgebreide gebied Lough Corrib inmiddels het geval is.

32. De plaatselijke autoriteiten betogen dat de vereiste Europese dimensie ontbreekt: omdat het gebied op het relevante tijdstip niet binnen de werkingssfeer van artikel 6, lid 3, viel, was de Commissie niet bevoegd om een advies uit te brengen als bedoeld in artikel 6, lid 4. Ik acht dit betoog niet ter zake. Deze omstandigheid doet op geen enkele wijze af aan de noodzaak om de hierboven in punt 31 bedoelde verschillen in uitlegging te voorkomen. Bovendien, wanneer (bij een juiste uitlegging van artikel 30 in het licht van de richtlijn), het project enkel doorgang kan vinden met toepassing van artikel 6, lid 4, van de richtlijn, zou Ierland naar mijn mening verplicht zijn om hetzij het gebied te verwijderen van de hierboven in punt 16 genoemde lijst van gebieden (al is niet geheel duidelijk hoe dat zou moeten gebeuren), hetzij te wachten tot het gebied wordt aangewezen en zich vervolgens uit hoofde van artikel 6, lid 4, tot de Commissie te wenden. Maar dat is niet meer dan het logische uitvloeisel van de keuze om het nationale recht vóór de eigenlijke invoering van Natura 2000 af te stemmen op de eisen van de richtlijn.

33. In het licht van al het bovenstaande ben ik van mening dat de beslissing van de Supreme Court om het Hof prejudiciële vragen te stellen volstrekt terecht is en dat het Hof deze behoort te beantwoorden.

De eerste vraag

34. Met deze vraag verzoekt de nationale rechter om aanwijzingen voor de uitlegging van artikel 6, lid 3, en met name van de zinsnede „de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten".

35. Zoals de raad ter terechtzitting heeft opgemerkt is de onderhavige zaak in zoverre ongebruikelijk, dat de bestaande rechtspraak van het Hof grotendeels betrekking heeft op situaties waarin geen passende beoordeling in de zin van die bepaling had plaatsgevonden en gevraagd werd of een dergelijke beoordeling nodig was.[13] Hier heeft echter wel een beoordeling plaatsgevonden, en er is niet gesteld dat deze niet naar behoren is verricht – integendeel, alles wijst erop dat met grote zorgvuldigheid te werk is gegaan.[14] Nu gaat het om de conclusie waartoe die beoordeling heeft geleid en waarop de raad het bestreden besluit heeft gebaseerd.

36. Hoewel de vraag slechts een enkele uitdrukking betreft, genoemd in artikel 6, lid 3, moet die uitdrukking worden verstaan in de context waarin ze wordt gebruikt. Ik zal daarom, alvorens de in artikel 6 als geheel vastgelegde verplichtingen te bespreken, ingaan op de door de richtlijn nagestreefde doelstellingen.

De doelstellingen van de richtlijn

37. Artikel 2, lid 1, verklaart dat de richtlijn tot doel heeft bij te dragen tot het waarborgen van de biologische diversiteit door het instandhouden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna in de gehele Gemeenschap. Artikel 2, lid 2, van de richtlijn bepaalt vervolgens dat de op grond van deze richtlijn genomen maatregelen beogen de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten „van communautair belang" in een gunstige staat van instandhouding te *behouden of te herstellen*.

13 — Zie bijvoorbeeld arresten van 4 oktober 2007, Commissie/Italië (C-179/06, Jurispr. blz. I-8131); 14 januari 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, Jurispr. blz. I-131); 4 maart 2010, Commissie/Frankrijk (C-241/08, Jurispr. blz. I-1697), en 16 februari 2012, Solvay e.a. (C-182/10).

14 — Zie de punten 20-22 hierboven.

38. Het begrip „instandhouding" wordt in artikel 1, sub a, gedefinieerd als „een geheel van maatregelen die nodig zijn voor het behoud of herstel van natuurlijke habitats [...] in een gunstige staat van instandhouding". Volgens artikel 1, sub e, wordt de „staat van instandhouding" van een natuurlijke habitat als „gunstig" beschouwd wanneer, onder andere, het natuurlijke verspreidingsgebied van de habitat en de oppervlakte van die habitat binnen dat gebied *stabiel zijn of toenemen*, en de voor het behoud op lange termijn nodige specifieke structuur en functies *bestaan* en in de afzienbare toekomst *vermoedelijk zullen blijven bestaan*.

39. Te dien einde schrijft artikel 3, lid 1, de vorming voor van een coherent Europees ecologisch netwerk van speciale beschermingszones onder de naam „Natura 2000". Dat netwerk moet onder meer de in bijlage I vermelde typen natuurlijke habitats in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding behouden of in voorkomend geval herstellen.

40. Het is dus een essentiële doelstelling van de richtlijn natuurlijke habitats in een gunstige staat van instandhouding te behouden of in voorkomend geval weer te brengen. Een doelstelling als deze is, zoals de vierde overweging van de considerans van de richtlijn verklaart, vereist in de context van een gestage achteruitgang van deze habitats en de noodzaak tot het treffen van maatregelen voor hun instandhouding. Dat is a fortiori het geval voor prioritaire types natuurlijke habitats. Artikel 1, sub d, definieert deze als „natuurlijke habitats die gevaar lopen te verdwijnen" en verklaart dat de Gemeenschap een „bijzondere verantwoordelijkheid" draagt voor hun instandhouding.

Artikel 6

41. Tegen deze achtergrond dient artikel 6 te worden gelezen. Met betrekking tot natuurlijke habitats schrijft het enerzijds voor dat voor SBZ's de noodzakelijke instandhoudingsmaatregelen worden getroffen (artikel 6, lid 1) en dat maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van die habitats niet verslechtert (artikel 6, lid 2), en voorziet het anderzijds in een aantal procedures met betrekking tot plannen of projecten die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van het gebied (artikel 6, leden 3 en 4). Zonder deze bepalingen zou het gevaar bestaan dat de begrippen behoud en herstel, waarop de richtlijn berust, zonder praktisch belang blijven.

42. Van alle door artikel 6 voorgeschreven maatregelen zijn die genoemd in het eerste lid, inzake het treffen van instandhoudingsmaatregelen, niet rechtstreeks relevant voor de vraag. Hun functie is in wezen 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.

43. De leden 2, 3 en 4, van artikel 6 dienen een ander doel. Lid 2 legt een algemene verplichting op om verslechtering of storing te voorkomen. De leden 3 en 4 beschrijven vervolgens de procedures die gevolgd dienen te worden ten aanzien van een plan of project dat niet direct verband houdt met, of nodig is voor, het beheer van het gebied (en dus niet wordt bestreken door lid 1), maar hiervoor wel significante gevolgen kan hebben. Deze drie leden tezamen beogen derhalve te voorkomen dat schade aan het gebied wordt toegebracht, dan wel (in uitzonderlijke gevallen waarin schade aanvaard moet worden wegens dwingende redenen) om die schade tot het minimum te beperken. Zij dienen derhalve als één geheel te worden bezien.

44. Artikel 6, lid 2, legt de lidstaten een algemene verplichting op tot handhaving van de status quo.[15] Het Hof overwoog dat deze bepaling „het mogelijk maakt te voldoen aan het hoofddoel, namelijk behoud en bescherming van de kwaliteit van het milieu, met inbegrip van de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, en een algemene beschermingsverplichting formuleert,

15 — Zie dienaangaande onder meer de arresten van 7 september 2004, Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, Jurispr. blz. I-7405, punt 32); 14 oktober 2010, Commissie/Oostenrijk (C-535/07, Jurispr. blz. I-9483, punt 58); en 24 november 2011, Commissie/Spanje (C-404/09, Jurispr. blz. I-11853, punt 127).

die erin bestaat verslechteringen en verstoringen te voorkomen die gelet op de doelstellingen van deze richtlijn significante gevolgen zouden kunnen hebben”.[16] De in artikel 6, lid 2, vastgelegde verplichting is niet absoluut, in de zin dat ervoor moet worden gezorgd dat er nooit enige verandering, van welke aard ook, wordt aangebracht in het betrokken gebied, maar moet worden afgezet tegen de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied[17], die immers de reden zijn dat dit gebied als SBZ is aangewezen. De verplichting strekt derhalve ertoe, alle passende maatregelen te nemen om te voorkomen dat die doelstellingen in gevaar worden gebracht. De authenticiteit van het gebied als natuurlijke habitat, met alles wat dit betekent voor de biodiversiteit van het milieu, blijft dan behouden. De zaken op hun beloop laten behoort niet tot de opties.

45. In artikel 6, lid 3, gaat het daarentegen niet om de dagelijkse gang van zaken in het gebied. Het is alleen van toepassing wanneer een plan of project niet direct verband houdt met, of nodig is voor, het beheer van het gebied. Het stelt twee toetsmomenten in. De eerste toets is of het plan of project in kwestie „significante gevolgen kan hebben voor [dat] gebied”.

46. Hier wil ik even erbij stilstaan dat hoewel de formulering „likely to have [an] effect” in de Engelse taalversie van deze bepaling[18], in eerste instantie de indruk kan wekken dat een zekere mate van waarschijnlijkheid moet worden aangetoond, met andere woorden dat meteen en wellicht tamelijk gedetailleerd lijkt te moeten worden bepaald welk effect het plan of project in kwestie op het gebied kan hebben, maar dat in andere taalversies een zwakkere formulering wordt gebruikt. Zo spreekt de Franse versie bijvoorbeeld van „*susceptible d'affecter*”, de Duitse versie van „*beeinträchtigen könnte*”, en heeft de Nederlandse versie het over een plan of project dat „*gevolgen kan hebben*”, terwijl het Spaans de uitdrukking „*pueda afectar*” gebruikt. Al deze versies suggereren dat de lat wat lager ligt, en dat de vraag slechts is of het betrokken plan of project een effect kan hebben. Het Engelse „likely to” dient in deze zin te worden opgevat.[19]

47. Hieruit volgt dat de *mogelijkheid* van significante gevolgen voor het gebied, in het kader van artikel 6, lid 3, het vereiste van een passende beoordeling schept.[20] De voorwaarde in deze fase dat het plan of project significante gevolgen kan hebben, stelt dus de verplichting tot uitvoering van een passende beoordeling in werking. Een significant gevolg hoeft niet te worden *aangetoond*; zoals Ierland opmerkt, volstaat de vaststelling dat een dergelijk gevolg *mogelijk* is.

48. Het vereiste dat de bedoelde gevolgen „significant” zijn, beoogt een minimumdrempel te bepalen. Plannen of projecten die geen merkbare gevolgen voor het gebied hebben vallen erbuiten. Indien alle plannen of projecten die *enig* gevolg voor het gebied kunnen hebben, onder artikel 6, lid 3, zouden vallen, bestond het gevaar dat alle activiteiten op of nabij het gebied wegens overdreven wetgevingsijver onmogelijk werden.

16 — Zie arrest Stadt Papenburg (aangehaald in voetnoot 13), punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

17 — Zie dienaangaande arrest Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging (aangehaald in voetnoot 15, punt 46).

18 — Toen de richtlijn in mei 1992 werd vastgesteld, waren de officiële talen van de Europese Gemeenschap het Deens, het Duits, het Grieks, het Engels, het Spaans, het Frans, het Italiaans, het Nederlands en het Portugees. De tekst van de richtlijn is derhalve in elk van die taalversies authentiek.

19 — Zie arrest Hof van 1 april 2004, Borgmann (C-1/02, Jurispr. blz. I-3219) over de noodzaak om, wanneer er verschillen zijn tussen de taalversies van een Unietekst, bij de uitlegging van een bepaling te letten op de algemene opzet en de doelstelling van de regeling waarvan zij een onderdeel vormt (punt 25 en de daar aangehaalde rechtspraak). Zie voorts, met betrekking tot de moeilijkheden die kunnen voortkomen uit verschillen tussen taalversies, mijn conclusie voor het arrest van 11 juli 2008, Emirates Airlines (C-173/07, Jurispr. blz. I-5237).

20 — Het arrest Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging (aangehaald in voetnoot 15) kan naar mijn mening als voorbeeld dienen van de verwarring waartoe dit staaltje niet al te fraaie wetgeving aanleiding kan geven. In punt 41 zegt het Hof dat voor het vereiste van een passende beoordeling „volstaat” dat het plan of project „waarschijnlijk” significante gevolgen heeft. In punt 43 spreekt het van het bestaan van de „waarschijnlijkheid of het risico” van zulke gevolgen. In punt 44 gebruikt het de term „in geval van twijfel”. Deze laatste term lijkt me in dit verband de situatie het beste weer te geven.

49. De drempel ligt in de eerste fase van artikel 6, lid 3, derhalve bijzonder laag, en fungeert slechts als aanleiding om uit te maken of een passende beoordeling van de betekenis van het plan of project voor de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied moet plaatsvinden. Het doel van die beoordeling is dat het plan of project in kwestie terdege wordt doordacht op basis van wat het Hof omschreef als „de beste wetenschappelijke kennis ter zake”. [21] Leden van het algemene publiek kunnen eveneens worden uitgenodigd hun standpunt kenbaar te maken. Hun opvattingen kunnen dikwijls waardevolle praktische inzichten, gebaseerd op hun plaatselijke kennis van het betrokken gebied, opleveren, alsmede andere relevante achtergrondinformatie waartoe degenen die de beoordeling verrichten anders geen toegang zouden hebben.

50. De vraag die de deskundigen bij hun evaluatie moeten beantwoorden, is of het voorgenomen plan of project „de natuurlijke kenmerken van het gebied [...] zal aantasten”, aangezien de bevoegde nationale instanties hun besluit op dit antwoord dienen te baseren. In deze (tweede) fase ligt de drempel aanmerkelijk hoger dan in de eerste fase. De vraag is nu namelijk (eenvoudig gesteld) niet „is een evaluatie de moeite waard?” (de vraag in de eerste fase) maar „wat gebeurt er met het gebied wanneer dit plan of project doorgang vindt, en is dat verenigbaar met het ‚behouden of herstellen in een gunstige staat van instandhouding’ van de betrokken habitat of soorten?” In het onderhavige geval wordt niet betwist dat een deel van de habitat bij uitvoering van het project definitief verloren zal gaan. De vraag is enkel, of toestemming voor het project kan worden verleend zonder dat de genoemde drempel wordt overschreden waardoor de andere onderdelen van artikel 6, lid 3 (en zonodig lid 4), aan bod komen.

51. Het is echter duidelijk dat de drempel in deze fase van artikel 6, lid 3, niet te hoog mag worden gelegd, aangezien bij de beoordeling het voorzorgsbeginsel strikt in acht moet worden genomen. Dit beginsel is van toepassing wanneer onzekerheid bestaat omtrent het bestaan en de omvang van risico’s. [22] De bevoegde nationale instanties mogen slechts toestemming geven voor een plan of project in het beschermde gebied *wanneer zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van dat gebied niet zal aantasten*. Bij twijfel of daarvan sprake zal zijn, moeten zij toestemming weigeren. [23]

52. Hoe moet de verwijzing naar de „natuurlijke kenmerken” van het gebied worden uitgelegd?

53. Ook hier is het zinvol even stil te staan bij de verschillende taalversies van artikel 6, lid 3. In de Engelse versie wordt een abstracte term (*integrity*) gebruikt, welke benadering eveneens wordt gevolgd in bijvoorbeeld het Frans (*intégrité*) en het Italiaans (*integrità*). Sommige andere talen zijn concreter: de Duitse tekst verwijst naar het gebied „*als solches*” (als zodanig), de Nederlandse versie spreekt van de „ *natuurlijke kenmerken*” van het gebied.

54. Ondanks deze taalkundige verschillen lijkt het mij telkens om hetzelfde te gaan: de wezenlijke eenheid van het gebied staat centraal. Anders gezegd, het begrip „integrity” moet worden opgevat als verwijzing naar het voortbestaan van de bepalende kenmerken van het betrokken gebied, in volle omvang en ongeschonden.

55. Wat bewaard moet worden, is de „integriteit” (de natuurlijke kenmerken) „van het gebied”. In het verband van een natuurlijk habitat-gebied betekent dat een gebied dat is aangewezen vanwege de noodzaak de betrokken habitat te behouden (of weer te brengen) in een gunstige staat van instandhouding. Dat zal in het bijzonder van belang zijn wanneer het betrokken gebied, zoals in casu, een prioritair type natuurlijke habitat is. [24]

21 — Arrest Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging (aangehaald in voetnoot 15, punt 54).

22 — Arrest van 5 mei 1998, National Farmers’ Union e.a. (C-157/96 , Jurispr. blz. I-2211, punt 63).

23 — Zie dienaangaande het arrest Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging (aangehaald in voetnoot 15, punten 56-59).

24 — Zie dienaangaande hierboven, punt 40.

56. Hieruit volgt dat de ter zake doende bepalende kenmerken van het gebied de kenmerken zullen zijn met het oog waarop het gebied werd aangewezen, en waarop de instandhoudingsdoelstellingen betrekking hebben. Bij de vaststelling of de natuurlijke kenmerken van het gebied worden aangetast, is de cruciale vraag die de beslissende instantie zich moet stellen derhalve „waarom is *dit specifieke gebied* aangewezen en wat zijn de instandhoudingsdoelstellingen ervan?". In het onderhavige geval vond de aanwijzing, althans ten dele, plaats wegens de aanwezigheid in het gebied van naakte, kalkhoudende rotsbodem – wat een met verdwijning bedreigd natuurgoed is dat, eenmaal verloren gegaan, niet kan worden vervangen en waarvan het behoud derhalve van wezenlijk belang is.

57. Ten slotte moeten de gevolgen de natuurlijke kenmerken van het gebied „aantasten". De uitkomst van de in de tweede fase van artikel 6, lid 3, uit te voeren passende beoordeling kan altijd zijn dat de gevolgen van het plan of project voor het gebied neutraal, of zelfs positief zijn. Maar wanneer de gevolgen negatief zijn, kan het project geen doorgang vinden, althans niet op grond van deze bepaling.

58. Wanneer zijn gevolgen dan negatief, of is er sprake van een „aantasting"? In dit verband is het wellicht nuttig om tussen drie situaties te onderscheiden.

59. Een plan of project kan een strikt tijdelijk kwaliteitsverlies meebrengen, dat weer volledig ongedaan kan worden gemaakt; met andere woorden, het gebied kan binnen korte tijd worden hersteld in zijn normale staat van instandhouding. Als voorbeeld hiervan kan dienen het graven van een geul in de grond voor de aanleg van een ondergrondse pijplijn door een hoek van een gebied. *Mits* een eventuele verstoring van het gebied kan worden hersteld, zou er (als ik het goed zie) geen sprake zijn van aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied.

60. Omgekeerd moeten maatregelen die leiden tot de permanente verwoesting van een deel van de habitat met het oog waarop het gebied werd aangewezen, naar mijn mening per definitie als een aantasting worden beschouwd. De verwoesting kan mogelijk fundamenteel en onomkeerbaar afbreuk doen aan de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied. De situatie in het hoofdgeding valt in deze categorie.

61. De derde situatie omvat plannen of projecten waarvan de gevolgen voor het gebied zich tussen deze beide uitersten bevinden. Voor het Hof heeft nog geen gedetailleerde discussie plaatsgevonden of zulke plannen of projecten wel of niet geacht moeten worden „de natuurlijke kenmerken van het gebied aan te tasten". Ik acht het raadzaam deze kwestie open te laten tot een latere zaak.

62. Laten wij aannemen dat een plan of project de drempel van de tweede zin van artikel 6, lid 3, overschrijdt. Dan moet worden bezien of het doorgang kan vinden op grond van artikel 6, lid 4. Die bepaling wordt in werking gesteld door „negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied". Wil aan artikel 6 enige betekenis als samenhangend geheel toekomen, dan moeten deze woorden aldus worden uitgelegd dat lid 4 precies daar verder gaat, waar lid 3 ophoudt, dat wil zeggen op het moment waarop het betrokken plan of project volgens artikel 6, lid 3, geen doorgang kan vinden.

63. Net als artikel 6, lid 3, bestaat artikel 6, lid 4, uit twee delen. Het eerste is van toepassing op elk plan of project dat niet voldoet aan de vereisten van artikel 6, lid 3. Het tweede is slechts van toepassing wanneer het betrokken gebied een prioritair type natuurlijke habitat of een prioritaire soort herbergt.

64. Volgens de eerste reeks – algemene – eisen mag het plan of project alleen worden gerealiseerd om dwingende redenen van groot openbaar belang, en wanneer alternatieve oplossingen ontbreken. [25] De lidstaat dient voorts alle nodige compenserende maatregelen te nemen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. Hoewel de Commissie in kennis moet worden gesteld van de compenserende maatregelen die zijn genomen, neemt zij niet als zodanig deel aan de procedure. Met andere woorden, de regeling erkent dat zich uitzonderlijke omstandigheden kunnen voordoen waarin aantasting of verwoesting van een beschermde natuurlijke habitat noodzakelijk kan zijn, maar stemt alleen in een dergelijke aantasting of verwoesting toe wanneer de milieugevolgen volledig worden gecompenseerd. [26] De bestaande situatie, of een situatie die deze zo dicht mogelijk benadert alle omstandigheden in aanmerking genomen, wordt aldus gehandhaafd.

65. Het tweede deel heeft een beperktere toepassing. Er zijn minder gronden waarop het plan of project gerealiseerd mag worden, en de bevoegde autoriteiten van de betrokken lidstaat kunnen genoodzaakt zijn eerst het advies van de Commissie in te winnen. [27]

66. De in artikel 6, lid 4, bepaalde eisen mogen dan met opzet zeer streng zijn geformuleerd, het is belangrijk erop te wijzen dat het geen onoverkomelijke obstakels op de weg naar toestemming zijn. De Commissie gaf ter terechtzitting aan dat zij bij een totaal van 15 à 20 tot nog toe ontvangen verzoeken om advies krachtens deze bepaling, slechts op één negatief heeft gereageerd.

67. Bezien in dit algemene verband moet een uitlegging van artikel 6, lid 3, die uitkomt op een lager beschermingsniveau dan voorzien in artikel 6, lid 4, naar mijn mening onjuist zijn. Het zou onverenigbaar zijn met de algemene opzet van artikel 6 om, wanneer een plan of project wordt gerealiseerd op de grondslag van lid 4, van de lidstaten te verlangen „alle nodige compenserende maatregelen" te nemen zodat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft, maar hen tegelijkertijd op grond van lid 3 de uitvoering van minder ingrijpende projecten toe te staan, zelfs als ze leiden tot permanente of langdurige aantasting of verwoesting. Een dergelijke uitlegging zou voorts niet in de weg staan aan wat de Commissie de „dood door duizend sneden" noemt, dat wil zeggen het cumulatieve habitatverlies dat zou optreden wanneer de realisering van een (meer of minder groot) aantal kleinere projecten in hetzelfde gebied werd toegestaan. [28]

68. Bovenstaande analyse ondersteunt in wezen de redenering die Sweetman, Ierland en de Commissie voorstaan. De raad, de plaatselijke autoriteiten en het Verenigd Koninkrijk volgen een andere benadering, die nauw aansluit bij de letterlijke bewoordingen van artikel 6, lid 3. Zij leggen met name de nadruk op het door deze bepaling voorgeschreven twee-fasenproces. Elke fase staat op zichzelf en heeft, zo wordt betoogd, een afzonderlijke betekenis en doelstelling.

69. Ik vat deze alternatieve benadering als volgt samen.

70. Bij de uitlegging van artikel 6 moet een scheidslijn worden getrokken tussen enerzijds de leden 1 en 2 en anderzijds de leden 3 en 4. De beide eerste leden geven regels voor het dagelijkse beheer van het gebied. De beide laatste hebben betrekking op plannen of projecten die geen verband houden met dat beheer, en kunnen dus worden gezien als uitzonderingsbepalingen ten opzichte van leden 1 en 2.

25 — Zie dienaangaande het arrest Solvay e.a. (aangehaald in voetnoot 13, punten 71 e.v.).

26 — Voor een voorbeeld waar de getroffen maatregelen *niet* toereikend waren, zie punt 29 van mijn conclusie voor het arrest van 20 september 2007, Commissie/Italië (C-388/05, Jurispr. blz. I-7555), betreffende de SBZ Valloni e steppe pedegarganiche. Ik ga niet in op de algemene vraag hoe in een concreet geval moet worden vastgesteld wat dan *wel* toereikende compenserende maatregelen zijn.

27 — De regeling verwijst naar de door de Commissie in te nemen standpunten niet als besluiten maar als adviezen, die voor de betrokkenen dan ook niet rechtstreeks bindend zijn. De Commissie zal niettemin actie kunnen ondernemen tegen een lidstaat die in strijd met dit standpunt handelt of anderen toestaat dit te doen. Of een in zijn belang getroffen derde kan zich tot de nationale rechter wenden om het gewenste gevolg te bereiken.

28 — Ter terechtzitting was onder meer onderwerp van discussie of dit verschijnsel een rol speelt voor het antwoord op de vraag van artikel 6, lid 3, of het project „de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten". Naar mijn mening komt het in deze context geen rol toe. De criteria die daar relevant zijn, werden hierboven besproken in de punten 50 tot en met 60 en het is niet nodig verder te gaan.

Wanneer een plan of project wordt voorgesteld, moet in de eerste plaats worden bezien of het significante gevolgen kan hebben voor het gebied. De uitdrukking „kan hebben" zou in dat verband moeten worden opgevat als een waarschijnlijkheidstoets (echter altijd uitgaande van het voorzorgsbeginsel; ik denk niet dat hierover verschil van mening bestaat). Een plan of project dat niet geacht wordt significante gevolgen te kunnen hebben, kan doorgang vinden zonder dat een beoordeling van de implicaties ervan nodig is.

71. Omgekeerd is een beoordeling nodig wanneer zulke gevolgen wel worden voorzien. In het kader van die exercitie, dus bij de beantwoording van de vraag of het plan of project „de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten", moet in gedachten worden gehouden dat die uitdrukking meer moet omvatten dan „het gebied zal aantasten". Zo ook moet „aantasten" meer betekenen dan „significante gevolgen" in de eerste fase van artikel 6, lid 3. Anders is er geen verschil tussen de factor die bepalend is voor de vraag of een beoordeling nodig is (artikel 6, lid 3, eerste zin) en het criterium voor weigering van de vergunning voor de uitvoering van een plan of project (artikel 6, lid 3, tweede zin).

72. Op deze uitlegging baseert de raad zijn betoog dat het besluit om toestemming te verlenen voor het litigieuze wegenbouwproject terecht werd genomen.

73. De partijen die de zojuist beschreven benadering huldigen, staven deze met een sterk betoog, dat zeker niet lichtvaardig kan worden afgedaan.

74. Naar mijn mening is deze benadering echter niet juist. Zij berust met name op een geïsoleerde lezing van artikel 6, lid 3, met voorbijgaan aan de bredere context waarbinnen die bepaling moet worden opgevat. Dit resulteert in een intrinsieke en onoplosbare spanningssituatie waarin bepaalde projecten doorgang kunnen vinden op grond van artikel 6, lid 3, terwijl onder artikel 6, lid 4, vallende projecten slechts kunnen worden gerealiseerd indien volledige compenserende maatregelen worden genomen. Zij geeft voorts in het geheel geen antwoord op het argument van de „dood door duizend sneden".

75. Evenmin kan bovenstaande redenering worden verenigd met het arrest van het Hof in de zaak Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging.[29] Met zijn uitspraak in punt 35 van dat arrest, dat artikel 6, lid 3, de gelijktijdige toepassing van de algemene beschermingsnorm van artikel 6, lid 2, overbodig maakt, bedoelde het Hof niet de verschillen tussen deze bepalingen te benadrukken, maar juist hun *overeenkomsten*. Dit was wat het Hof in gedachten had toen het in punt 36 opmerkte dat „de toestemming die krachtens artikel 6, lid 3, van [de richtlijn] voor een plan of project is verleend, [...] immers noodzakelijkerwijs [veronderstelt] dat het wordt beschouwd als een plan of project dat de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet aantast, en bijgevolg ook geen verslechtering of verstoring van betekenis zal meebrengen in de zin van artikel 6, lid 2". Om dezelfde reden oordeelde het Hof in zijn arrest Commissie/Spanje dat artikel 6, lid 2, van de richtlijn en lid 3 van dat artikel „hetzelfde beschermingsniveau beogen te garanderen".[30]

76. Derhalve dient het antwoord op de eerste vraag te luiden dat, om te kunnen vaststellen of een plan of project waarop artikel 6, lid 3, van de richtlijn van toepassing is, de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied zal aantasten, moet worden onderzocht of dat plan of project negatieve gevolgen heeft voor de bepalende kenmerken van het betrokken gebied, gelet op de redenen waarom het gebied werd aangewezen en de daarmee verband houdende instandhoudingsdoelstellingen. Van „aantasting" is sprake, wanneer de gevolgen blijvend of van lange duur zijn. Bij dit onderzoek dient het voorzorgsbeginsel te worden toegepast.

29 — Aangehaald in voetnoot 15. Wanneer een plan of project naderhand toch een verslechtering of verstoring blijkt mee te brengen, ook al kunnen de bevoegde nationale autoriteiten geen fouten worden verweten, is artikel 6, lid 2, van toepassing om te waarborgen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied hersteld worden (zie aldus punt 37 van het arrest).

30 — Aangehaald in voetnoot 15, punt 142.

De tweede vraag

77. Met deze vraag wenst de nationale rechter te vernemen, of het voorzorgsbeginsel vereist dat toestemming voor een plan of project geweigerd wordt wanneer dit zou leiden tot het blijvende onherstelbare verlies van de gehele natuurlijke habitat in kwestie of een gedeelte daarvan. In deze vraagstelling ligt de aanname besloten, dat aan het bedoelde beginsel een afzonderlijke rol kan toekomen in de door de nationale autoriteiten krachtens artikel 6, lid 3, te verrichten beoordeling. Met andere woorden, de vooronderstelling is dat het resultaat verschillend is naargelang het beginsel niet of juist wel wordt toegepast.

78. Ik heb de toepassing van het voorzorgsbeginsel hierboven beschreven in punt 51. Het is, zoals de plaatselijke autoriteiten opmerken, een procedureel beginsel, in de zin dat het voorschrijft hoe de beslissende instantie te werk moet gaan en geen specifiek resultaat verlangt.

79. Het Hof sprak in het arrest in de zaak Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging uit, dat het voorzorgsbeginsel besloten ligt in artikel 6, lid 3.[31] Zoals het Verenigd Koninkrijk opmerkt, volgt hieruit dat zich in de uitlegging van dat artikel geen hiaat voordoet dat zou moeten worden gedicht door de toepassing van dit beginsel. Voorts volgt hieruit, dat het feit dat het beginsel een rol speelt bij de vaststelling of een bevoegde autoriteit elke aantasting van de natuurlijke kenmerken van een gebied kan uitsluiten, geen invloed heeft op de eraan voorafgaande vraag wat die toets inhoudt.

80. De tweede vraag behoeft derhalve geen beantwoording.

De derde vraag

81. Deze vraag van de nationale rechter betreft de verhouding tussen lid 3 en lid 4 van artikel 6.

82. Ik heb deze verhouding hierboven besproken[32] en heb daar niets aan toe te voegen.

Conclusie

83. Gelet op de voorgaande overwegingen geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen als volgt te beantwoorden:

„Om te kunnen vaststellen of een plan of project waarop artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43/EEG van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna van toepassing is, de natuurlijke kenmerken van een gebied zal aantasten, moet worden onderzocht of dat plan of project negatieve gevolgen heeft voor de bepalende kenmerken van het betrokken gebied, gelet op de redenen waarom het gebied werd aangewezen en de daarmee verband houdende instandhoudingsdoelstellingen. Van ‚aantasting' is sprake, wanneer de gevolgen blijvend of van lange duur zijn. Bij dit onderzoek dient het voorzorgsbeginsel te worden toegepast."

31 — Aangehaald in voetnoot 15, punt 58.

32 — Zie punten 62 e.v.