CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. KOKOTT
van 9 juni 2005 [1]

I — Inleiding

1. In de onderhavige niet-nakomingsprocedure verwijt de Commissie het Verenigd Koninkrijk verschillende bepalingen 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 (hierna: „habitatrichtlijn") [2] niet juist te hebben omgezet.

2. De Commissie heeft derhalve de krachtens artikel 226 EG vereiste precontentieuze procedure op gang gebracht en het Verenigd Koninkrijk in dit kader op 18 juli 2001 een met redenen omkleed advies doen toekomen. Hierin verzocht zij deze lidstaat, binnen een termijn van twee maanden de nodige maatregelen te nemen om aan de verplichtingen die voortvloeien uit de habitatrichtlijn te voldoen.

3. Daar de Commissie de intussen door het Verenigd Koninkrijk genomen maatregelen niet toereikend acht, verzoekt zij het Hof thans

— vast te stellen dat het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, door richtlijn 92/43/EEG niet juist om te zetten, de krachtens deze richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen; en

— het Verenigd Koninkrijk in de kosten te verwijzen.

4. De regering van het Verenigd Koninkrijk verzoekt het Hof:

— vast te stellen dat het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland de krachtens richtlijn 92/43/EEG op hem rustende verplichtingen is nagekomen; en

— de Commissie in de kosten te verwijzen.

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.
2 — PB L 206, blz. 7.

5. Het verzoek van de regering van het Verenigd Koninkrijk moet in die zin worden begrepen dat hiermee om afwijzing van het beroep wordt verzocht. Indien het Verenigd Koninkrijk het Hof hiermee bovendien zou verzoeken vast te stellen dat het de bepalingen van de richtlijn is nagekomen, hetgeen gezien de formulering denkbaar is, dan zou het verzoek niet-ontvankelijk zijn, aangezien het gemeenschapsrecht niet in een dergelijke vordering voorziet.

II — Beoordeling van de grieven

6. De Commissie laakt de wijze waarop verschillende artikelen van de habitatrichtlijn zijn omgezet. De regering van het Verenigd Koninkrijk voert ter verdediging enerzijds argumenten betreffende elk van deze bepalingen aan, stelt anderzijds echter dat eventuele leemtes niet relevant zijn, aangezien de naleving van de habitatrichtlijn door een algemene bepaling wordt gewaarborgd.

A — *Omzetting door een algemene bepaling*

7. De regering van het Verenigd Koninkrijk verwijst om te beginnen in het algemeen naar de rechtspraak van het Hof betreffende de vereiste nauwkeurigheid bij de omzetting van richtlijnen. Volgens deze rechtspraak is voor de omzetting van een richtlijn in nationaal recht niet noodzakelijkerwijs vereist dat de bepalingen ervan formeel en letterlijk in een uitdrukkelijke, specifieke wettelijke bepaling worden overgenomen. Veeleer kan naar gelang van de inhoud van de richtlijn een algemene juridische context daartoe voldoende zijn, wanneer deze daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn op voldoende bepaalde en duidelijke wijze verzekert, zodat, ingeval de richtlijn rechten voor particulieren in het leven beoogt te roepen, de begunstigden al hun rechten kunnen kennen en ze zo nodig voor de nationale rechterlijke instanties kunnen doen gelden. [3]

8. Volgens de regering van het Verenigd Koninkrijk bestaat een dergelijke algemene juridische context in het Britse recht. De bevoegde instanties zijn namelijk wettelijk gehouden hun bevoegdheden zodanig uit te oefenen dat wordt voldaan aan de vereisten van de habitatrichtlijn. Voor Engeland, Wales en Schotland volgt dit uit artikel 3, leden 2 en 4, van de Conservation (Natural Habitats, & c.) Regulations 1994 (hierna: „besluit van 1994"), voor Noord-Ierland uit artikel 3, leden 2 en 4, van de Conservation (Natural Habitats, & c.) Regulations (Northern Ireland) 1995 (hierna: „besluit van 1995") en voor Gibraltar uit section 17 A van de Nature Protection Ordinance van 1991, zoals gewijzigd bij de ordonnantie van 1995 (hierna: „ordonnantie van 1991"). Deze verplichting waarborgt dat eventuele onduidelijkheden of gebreken van de specifieke omzettingsbepalingen de verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn niet in

3 — Arrest van 30 mei 1991, Commissie/Duitsland (C-59/89, Jurispr. blz. I-2607, punt 18).

het gedrang brengen. Deze uitlegging is door de Engelse High Court uitdrukkelijk bekrachtigd.[4]

9. De Commissie betoogt daarentegen dat het Hof bij herhaling heeft benadrukt dat een richtlijn moet worden „uitgevoerd met een onbetwistbare dwingende kracht en met de specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijkheid die volgens de rechtspraak van het Hof nodig zijn om te voldoen aan het vereiste van rechtszekerheid".[5] Juist bij de habitatrichtlijn is een specifieke omzetting geboden, aangezien de vereiste maatregelen betrekking hebben op specifieke doelstellingen betreffende de instandhouding van een gebied, habitat of soort. Volgens de logica van de regering van het Verenigd Koninkrijk had de verweerder er daarentegen mee kunnen volstaan de gehele richtlijn door een algemene bepaling om te zetten.

10. Het Hof heeft zijn rechtspraak betreffende de vereiste nauwkeurigheid bij de omzetting van richtlijnen onlangs als volgt samengevat:

„Hoewel het [...] essentieel is dat de rechtssituatie die uit de nationale omzettingsmaatregel voortvloeit, voldoende bepaald en duidelijk is om de betrokken particulieren in staat te stellen kennis te krijgen van de omvang van hun rechten en plichten, neemt dit niet weg dat de lidstaten volgens artikel 249, derde alinea, EG bevoegd zijn om voor de uitvoering van een richtlijn de vorm en de middelen te kiezen waarmee het door deze laatste nagestreefde resultaat het best kan worden bereikt, en dat blijkens deze bepaling de omzetting van een richtlijn in nationaal recht niet noodzakelijkerwijze in elke lidstaat een optreden van de wetgever vereist. Het Hof heeft dan ook herhaaldelijk geoordeeld dat een formele overname van de voorschriften van een richtlijn in een uitdrukkelijke en specifieke wetsbepaling niet altijd nodig is en dat, afhankelijk van de inhoud van de richtlijn, een algemeen rechtskader kan volstaan."[6]

11. Specifiek met betrekking tot richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand[7] heeft het Hof echter vastgesteld dat de nauwkeurigheid van de omzetting van bijzonder belang is, aangezien het beheer van het gemeenschappelijk erfgoed aan de lidstaten voor hun respectieve grondgebied is toevertrouwd.[8] Deze overweging geldt mutatis mutandis voor de habitatrichtlijn.[9]

4 — De regering van het Verenigd Koninkrijk verwijst naar het arrest Friends of the Earth v. Environment Agency and Able [2003] EWHC 3193, punten 57 en 59.

5 — In dit verband verwijst de Commissie naar de arresten Commissie/Duitsland (aangehaald in voetnoot 3), punten 18 en 24; 19 mei 1999, Commissie/Frankrijk (C-225/97, Jurispr. blz. I-3011, punt 37), en 17 mei 2001, Commissie/Italië (C-159/99, Jurispr. blz. I-4007, punt 32).

6 — Arrest van 20 november 2003, Commissie/Frankrijk (C-296/01, Jurispr. blz. I-13909, punt 55).

7 — PB L 103, blz. 1.

8 — Arresten van 8 juli 1987, Commissie/Italië (262/85, Jurispr. blz. 3073, punt 9); 13 oktober 1987, Commissie/Nederland (236/85, Jurispr. blz. 3989, punt 5), en 7 december 2000, Commissie/Frankrijk (C-38/99, Jurispr. blz. I-10941, punt 53).

9 — Conclusies van advocaat-generaal Fennelly van 16 september 1999 in de zaak Commissie/Frankrijk (arrest van 6 april 2000, C-256/98, Jurispr. blz. I-2487), punt 20, en van advocaat-generaal Tizzano van 29 januari 2002 in de zaak Commissie/Luxemburg (arrest van 13 februari 2003, C-75/01, Jurispr. blz. I-1585), punt 38.

12. Een algemene bepaling kan derhalve slechts als toereikende omzettingsmaatregel worden beschouwd, wanneer voor degenen die het recht op nationaal niveau toepassen en voor de betrokkenen elke twijfel omtrent de vereisten van de habitatrichtlijn is uitgesloten. Of dit het geval is, kan niet abstract worden vastgesteld, maar alleen op basis van de afzonderlijke om te zetten bepalingen.

B — *De verschillende grieven*

13. De Commissie laakt in concreto de wijze waarop de artikelen 6, leden 2, 3 en 4, 11, 12, leden 1, sub d, en 4, 14, lid 2, 15 en 16 van de habitatrichtlijn zijn omgezet alsook het ontbreken van regelingen inzake de toepassing van de habitatrichtlijn buiten de territoriale wateren.

1. Artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn — Verslechteringsverbod

14. Artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn bepaalt:

„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."

15. Beide partijen zijn van mening dat het Verenigd Koninkrijk de nodige maatregelen ter omzetting van deze bepaling heeft genomen, voor zover het gaat om de bescherming tegen potentieel storende activiteiten.

16. De Commissie stelt evenwel dat volgens artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn bovendien aantasting van speciale beschermingszones ten gevolge van nalatigheid of verzuim moet worden voorkomen. Derhalve moeten de bevoegde autoriteiten maatregelen kunnen nemen om de verslechtering van een gebied te voorkomen. Daartoe zijn voor Engeland en Wales, Noord-Ierland en Schotland nieuwe regelingen vastgesteld, niet echter voor Gibraltar.

17. De regering van het Verenigd Koninkrijk deelt de opvatting van de Commissie, zij het dat zij van oordeel is dat alleen „niet-natuurlijke" verslechteringen, bijvoorbeeld door slecht beheer, moeten worden voorkomen, natuurlijke verslechteringen, bijvoorbeeld verandering van het klimaat of overstromingen ten gevolge van het stijgen van de zeespiegel, daarentegen niet. In Gibraltar

is deze verplichting haars inziens naar behoren omgezet, in het bijzonder door de reeds genoemde algemene bepaling.

a) Inaanmerkingneming van nalatigheid en verzuim

18. Bij de uitlegging van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn heeft de rechtspraak tot dusver vrijwel geen aandacht besteed aan de aspecten nalatigheid en verzuim. Volgens advocaat-generaal Fennelly bevat deze bepaling een verbod op activiteiten die tot verslechtering van beschermde habitats of verstoring van beschermde soorten kunnen leiden. [10] Ook het arrest betreffende het Owenduff-Nephin Beg Complex had betrekking op activiteiten die hadden moeten worden voorkomen, namelijk overbegrazing en bebossing. [11] Alleen advocaat-generaal Léger was in die zaak van mening dat artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn ook in die zin was geschonden dat geen maatregelen waren genomen om de door deze activiteiten veroorzaakte schade te herstellen. [12]

19. Gezien de formulering van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn bestaat kennelijk inderdaad een verplichting om bepaalde maatregelen ter instandhouding van beschermde zaken te nemen. Volgens deze bepaling dienen de lidstaten verslechteringen te voorkomen. Of bepaalde activiteiten moeten worden verboden dan wel instandhoudingsmaatregelen moeten worden genomen om een verslechtering te vermijden, hangt van geval tot geval af van de gevreesde verslechtering. [13] De Commissie gaat dan ook terecht ervan uit dat zowel afweermaatregelen — bijvoorbeeld verboden [14] — tegenover externe, door de mens veroorzaakte aantastingen of verstoringen noodzakelijk kunnen zijn, als maatregelen om natuurlijke ontwikkelingen die de staat van instandhouding van soorten en habitats zouden kunnen verslechteren, tegen te gaan.

20. Dit volgt ook uit de behoeften van de verschillende beschermde habitattypes. Zo verliest open grasland vaak door verstruiking zijn bijzondere eigenschappen wanneer dit niet door menselijk ingrijpen wordt voorkomen. Bij de habitattypes „laaggelegen, schraal hooiland" (*Alopecurus pratensis, Sanguisorba officinalis*) (Natura 2000, code 6510) en „hooiland in gebergte" (Natura 2000, code 6520) vloeit de noodzaak van

10 — Conclusie in de zaak Commissie/Frankrijk, C-256/98 (aangehaald in voetnoot 9), punt 25.

11 — Arrest van 13 juni 2002, Commissie/Ierland (C-117/00, Jurispr. blz. I-5335, punten 22 e.v.).

12 — Conclusie van 7 maart 2002 in de zaak Commissie/Ierland (aangehaald in voetnoot 11), punt 77.

13 — Aangaande de bijzondere situatie van de toestemming voor een voornemen dat geen plan of project is, zie mijn conclusie van 29 januari 2004 in de zaak Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging (arrest van 7 september 2004, C-127/02, Jurispr. blz. I-7405), punt 118.

14 — Aldus legt advocaat-generaal Fennelly in zijn conclusie in de zaak Commissie/Frankrijk, C-256/98 (aangehaald in voetnoot 9), punt 25, artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn uit.

menselijk ingrijpen — in dit geval het maaien — reeds direct of indirect [15] voort uit de benaming.

21. In tegenstelling tot de opvatting van de regering van het Verenigd Koninkrijk doelt het begrip verslechtering ook op andere dan „niet-natuurlijke" verslechteringen. De juist genoemde verstruiking is een voorbeeld van een dergelijke natuurlijke verslechtering. Uit de door de regering van het Verenigd Koninkrijk aangevoerde voorbeelden — veranderingen van de zeespiegel of van het klimaat — blijkt dat haar overwegingen minder betrekking hebben op de natuur in het algemeen dan structurele veranderingen van het milieu die het voortbestaan van de beschermde habitats en soorten in de betrokken gebieden van Natura 2000 in het gedrang zouden kunnen brengen. De vraag hoe op dergelijke ontwikkelingen moet worden gereageerd, is ongetwijfeld van groot belang, maar gaat het kader van de onderhavige procedure te buiten. De Commissie verwijt het Verenigd Koninkrijk immers niet, geen maatregelen voor een dergelijk geval te hebben genomen.

b) De omzetting

22. De enige bepaling op grond waarvan in Gibraltar positieve maatregelen ter voorkoming van verslechteringen kunnen worden genomen, is blijkbaar section 17 G van de ordonnantie van 1991, op grond waarvan de bevoegde instanties met de eigenaars of bezitters van een gebied onderhoudsovereenkomsten kunnen sluiten. Deze bevoegdheid is echter niet gebonden aan de doelstelling verslechteringen te voorkomen. Evenmin is duidelijk welke stappen kunnen worden ondernomen wanneer de eigenaars of bezitters niet bereid zijn een dergelijke overeenkomst te sluiten.

23. Deze leemtes worden ook door de algemene bepaling in section 17 A (2) van de ordonnantie van 1991 niet aangevuld. Uit de hierin verankerde verplichting dat alle bij de ordonnantie van 1991 verleende bevoegdheden zodanig moeten worden uitgeoefend dat de eerbiediging van de habitatrichtlijn gewaarborgd is, vloeien noch adequate bevoegdheden voor de bevoegde instanties om bij gebreke van medewerking van de eigenaars of bezitters te kunnen ingrijpen voort, noch kunnen deze laatsten op basis hiervan duidelijk hun plichten op grond van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn kennen. [16]

24. Hieruit volgt dat artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn in Gibraltar niet juist is omgezet.

15 — De Engelse en de Nederlandse uitdrukking bevatten bijvoorbeeld geen verwijzing naar het maaien, maar naar hooi, dat echter slechts door maaien kan worden verkregen.

16 — Dit aspect wordt door advocaat-generaal Fennelly in zijn conclusie in de zaak Commissie/Frankrijk, C-256/98 (aangehaald in voetnoot 9), punt 19, benadrukt.

2. Artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn — Milieueffectbeoordeling

25. Artikel 6, leden 3 en 4, bepaalt het volgende:

„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."

26. De Commissie stelt dat op drie specifieke terreinen niet is voldaan aan de voornoemde bepalingen, namelijk op het gebied van wateronttrekkingsplannen en -projecten (water abstraction plans and projects), bestemmingsplannen (land use plans), en, wat Gibraltar betreft, de controle van bestaande bouwvergunningen (review of existing planning rights).

a) Bepaalde wateronttrekkingsplannen en -projecten

27. Dit verwijt van de Commissie betreft niet alle wateronttrekkingsplannen en -projecten, maar slechts die welke worden goedgekeurd krachtens deel II, hoofdstuk II, van de wet van 1991 betreffende de watervoorraden (Water Resources Act 1991). De wijze waarop de richtlijn met betrekking tot andere (grotere) projecten op het gebied van het waterbeheer is omgezet, wordt door de Commissie niet bekritiseerd.

28. De regering van het Verenigd Koninkrijk stelt in wezen dat het een systeem heeft ingevoerd dat gebaseerd is op de vaststelling per gebied van potentieel schadelijke activiteiten en dat wordt toegepast in combinatie met de reeds genoemde algemene bepalingen. Dit systeem stoelt voor Engeland en Wales alsook voor Schotland op de artikelen 18 tot en met 27 van het besluit van 1994, voor Noord-Ierland op de artikelen 15 tot en met 18 van het besluit van 1995 en voor Gibraltar op de sections 17 J, 17 K, 17 M, 17 N en 17 P van de ordonnantie van 1991.

29. Het wezenlijke element van al deze regelingen is dat voor elk gebied vooraf kan worden bepaald welke activiteiten schade kunnen berokkenen aan de daar voorkomende beschermde planten en dieren. Dergelijke activiteiten mogen slechts worden uitgeoefend nadat een procedure heeft plaatsgevonden die — voor zover ik hier kan beoordelen — voldoet aan de vereisten van artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn.

30. De Britse regeling is in strijd met artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn voor zover zij „plannen en projecten" in de zin van deze bepaling van de hierin voorgeschreven procedure uitsluit. Vaststaat dat niet alle hier aan de orde zijnde wateronttrekkingsplannen en -projecten worden onderworpen aan de procedure van artikel 6, lid 3, maar alleen die ten aanzien waarvan vooraf is vastgesteld dat zij potentieel schadelijke gevolgen voor het betrokken gebied kunnen hebben. Derhalve moet worden onderzocht of de betrokken plannen of projecten — los van de vraag of zij als potentieel schadelijk worden aangemerkt — „plannen en projecten" in de zin van artikel 6, lid 3, zijn.

31. In het arrest Waddenzee [17] is het Hof bij de uitlegging van het begrip „plannen en projecten" in de zin van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn in het bijzonder uitgegaan van de definitie van „project" in artikel 1, lid 2, tweede streepje, van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten. [18] Volgens deze definitie dienen alle andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten, als projecten te worden beschouwd. Ook de onttrekking van water kan een dergelijke ingreep zijn. Dat het in casu niet om volledig onbeduidende maatregelen gaat, blijkt reeds uit het feit dat voor de realisatie van het voornemen om water te onttrekken ingevolge deel II, hoofdstuk II, van de wet van 1991 betreffende de watervoorraden een vergunning (licence) vereist is. Ook de kwalificatie van de betrokken voornemens als projecten wordt door de regering van het Verenigd Koninkrijk niet betwist.

32. Voor deze projecten dient volgens artikel 6, lid 3, eerste zin, van de habitatrichtlijn, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen voor het betrokken gebied, een passende beoordeling te worden gemaakt van de gevolgen voor dit gebied, wanneer zij niet direct verband houden met

17 — Arrest aangehaald in voetnoot 13, punten 24 e.v.
18 — PB L 175, blz. 40.

of nodig zijn voor het beheer van het gebied, maar hiervoor afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben. De regering van het Verenigd Koninkrijk voert in wezen aan dat alle wateronttrekkingsplannen en -projecten die aan deze voorwaarden voldoen, van meet af aan potentieel schadelijk worden geacht voor het betrokken gebied. De bevoegde instanties lopen dus bij de vastlegging van concrete bepalingen ter bescherming van een gebied op de projectbeoordeling vooruit, voor zover zij bepaalde projecten hiervan uitsluiten door deze niet als potentieel schadelijk aan te merken.

33. Dit systeem voorkomt onnodige projectbeoordelingen en attendeert de gebruikers van het gebied reeds op een vroeg tijdstip op eventueel problematische projecten. Een dergelijke abstracte voorafgaande beoordeling van de potentiële risico's kan echter alleen worden gebaseerd op concrete feiten met betrekking tot het gebied, maar niet met betrekking tot de projecten zelf. Zij is dan ook per definitie minder nauwkeurig dan een individuele beoordeling waarbij zowel het gebied als de projecten in aanmerking kunnen worden genomen. Derhalve bestaat het risico dat bij de abstracte omschrijving van potentieel schadelijke activiteiten, bepaalde projecten die wegens hun specifieke kenmerken dit gebied aanzienlijk kunnen schaden, buiten beschouwing blijven.

34. Daar komt nog bij dat de Britse regelingen inzake de omschrijving van de potentieel schadelijke activiteiten per gebied niet duidelijk genoeg zijn. Artikel 22 van het besluit van 1994, artikel 15 van het besluit van 1995 en section 17 H van de ordonnantie van 1991 bevatten geen verplichting, maar verlenen uitsluitend de bevoegdheid om voor ieder gebied vast te leggen of potentieel schadelijke activiteiten denkbaar zijn die niet hoe dan ook al binnen de werkingssfeer van een regeling tot omzetting van artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn vallen. Er kan weliswaar niet worden uitgesloten dat de hierdoor geschapen beoordelingsvrijheid door de naar gelang van het geval toepasselijke algemene bepaling wordt ingeperkt in die zin dat de habitatrichtlijn moet worden geëerbiedigd. Op het eerste gezicht is het echter niet duidelijk of er een verplichting bestaat en welke hiervan de draagwijdte is. [19] Deze lacune weegt des te zwaarder aangezien in het kader van de Britse omzettingsmaatregelen de omschrijving van potentieel schadelijke activiteiten van cruciaal belang is voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de habitatrichtlijn en aanzienlijke gevolgen kan hebben voor de rechten en verplichtingen van individuele personen die in de betrokken gebieden terreinen in gebruik hebben. Wanneer de bevoegde instanties niet ten aanzien van elk gebied en elke potentieel schadelijke activiteit aan hun verplichtingen voldoen, is een volledige bescherming niet gewaarborgd.

35. Ook het argument van de regering van het Verenigd Koninkrijk dat de algemene bepalingen volstaan om de eerbiediging van artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn

19 — Duitsland kent een vergelijkbare beschermingsregeling voor kleinere plannen en projecten waarvoor buiten de beschermde gebieden geen vergunning vereist is. § 33, lid 3, derde zin, van de wet op de natuurbescherming (Bundesnaturschutzgesetz) bevat echter een uitdrukkelijke verplichting met betrekking tot de inhoud van de beschermingsbepalingen: „Via passende verplichtingen en verboden alsook instandhoudings- en ontwikkelingsmaatregelen dient te worden gewaarborgd dat aan de vereisten van artikel 6 van richtlijn 92/43/EEG wordt voldaan."

bij de verlening van een vergunning voor wateronttrekkingsprojecten te verzekeren, snijdt geen hout. Gezien het cruciale belang van deze regeling voor de gebiedsbescherming kan bij de omzetting namelijk niet worden volstaan met algemene bepalingen. Veeleer dienen de afzonderlijke fasen van de beoordeling nauwkeurig te worden geregeld. Overigens zal uit de uitdrukkelijke omzetting van de beoordelingsprocedure voor bepaalde projecten a contrario kunnen worden afgeleid dat deze op andere projecten niet van toepassing is, hetgeen eveneens afbreuk doet aan de gestelde bescherming door de algemene bepalingen.

36. De regering van het Verenigd Koninkrijk betoogt voorts dat met betrekking tot bepaalde gebieden die krachtens het nationale recht worden beschermd, de zogenoemde Sites of Special Scientific Interest (gebieden van bijzonder wetenschappelijk belang; hierna: „SSSI"), uit section 28 E en section 28 H van de wet op in het wild levende dieren en het platteland van 1981 (Wildlife and Countryside Act 1981) een verplichting tot uitvoering van milieueffectbeoordelingen voortvloeit die vergelijkbaar is met die van artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn. Deze regeling geldt blijkbaar voor Engeland en Wales. De Commissie bekritiseert echter geheel terecht dat niet alle krachtens de habitatrichtlijn beschermde gebieden als SSSI zijn aangemerkt, hetgeen ook de regering van het Verenigd Koninkrijk erkent. Inhoudelijk stoelt ook deze beschermingsregeling op een facultatieve voorafgaande vaststelling van potentieel schadelijke activiteiten. Ook hierop zijn de voornoemde bezwaren dus van toepassing. Bovendien blijft deze regeling nog achter bij de reeds omschreven regeling voor zover zij geen bepalingen bevat die als omzetting van artikel 6, leden 3 en 4, zouden kunnen worden begrepen. Deze regeling kan dan ook nog minder dan de eerder genoemde bepalingen als omzetting van de richtlijn gelden.

37. Ten aanzien van Schotland en Noord-Ierland verwijst de regering van het Verenigd Koninkrijk daarenboven naar bepalingen die pas na 18 september 2001 zijn vastgesteld. Deze kunnen in casu echter niet in aanmerking worden genomen. De grief van de Commissie moet namelijk worden beoordeeld op basis van de situatie die zich voordeed aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn [20], dat wil zeggen op 18 september 2001.

38. Derhalve moet worden vastgesteld dat het Verenigd Koninkrijk artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn, wat bepaalde wateronttrekkingsplannen en -projecten betreft, niet juist heeft omgezet.

20 — Zie met name arresten van 25 mei 2000, Commissie/Griekenland (C-384/97, Jurispr. blz. I-3823, punt 35); 16 januari 2003, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-63/02, Jurispr. blz. I-821, punt 11), en 9 september 2004, Commissie/Griekenland (C-417/02, Jurispr. blz. I-7973, punt 22).

b) Bestemmingsplannen

39. Bestemmingsplannen (land use plans of development plans) worden in het Verenigd Koninkrijk niet als plannen of projecten in de zin van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn behandeld. Zij verlenen op zich geen toelating om een bepaald project uit te voeren; daarvoor is nog een aparte vergunning vereist. Deze vergunning dient weliswaar in overeenstemming met het plan te worden afgegeven, maar alleen voor zover hieraan geen wezenlijke bezwaren (material considerations) in de weg staan.

40. Partijen zijn het erover eens dat de betrokken juridische instrumenten plannen zijn in de zin van artikel 6, lid 3, eerste zin, van de habitatrichtlijn. Zij verschillen echter van mening over de vraag of zij significante gevolgen kunnen hebben voor de gebieden die krachtens de richtlijn worden beschermd. De regering van het Verenigd Koninkrijk stelt zich op het standpunt dat enkel de in een later stadium af te geven vergunning de betrokken gebieden kan aantasten. Deze moet worden geweigerd indien zij in strijd is met de habitatrichtlijn. Het is dus voldoende dat enkel de vergunning wordt onderworpen aan de procedure voor plannen en projecten. Overigens zijn de planningsautoriteiten krachtens de reeds genoemde algemene bepalingen en de relevante richtsnoeren verplicht, bij de uitwerking van de plannen de bepalingen van de habitatrichtlijn na te leven.

41. Uit de verwijzing naar plannen in artikel 6, lid 3, eerste zin, van de habitatrichtlijn volgt dat reeds tijdens de planningsfase rekening moet worden gehouden met de eventuele noodzaak van een milieueffectbeoordeling. Een plan staat logischerwijs verder van de verwezenlijking van bepaalde maatregelen af dan een project. In het kader van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn zou het begrip plan naast het begrip project geen wezenlijke eigen functie toekomen indien deze bepaling alleen betrekking had op de definitieve instemming van de autoriteiten met bepaalde maatregelen.

42. Voor deze uitlegging pleit ook de rechtspraak van het Hof. Zo heeft het Hof reeds vastgesteld dat ingevolge artikel 6, lid 3, eerste zin, van de habitatrichtlijn de vraag of een beoordeling van de gevolgen van een plan of project vereist is, afhangt van de waarschijnlijkheid of het risico dat dit plan of project significante gevolgen heeft voor het gebied. [21] Deze gevolgen behoeven niet met zekerheid vast te staan. [22] Gelet op het voorzorgsbeginsel is de noodzakelijke graad van waarschijnlijkheid bereikt, wanneer op grond van objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten dat het plan of project significante gevolgen voor het gebied heeft. [23]

21 — Arrest Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging (aangehaald in voetnoot 13), punt 43.

22 — Arrest Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging (aangehaald in voetnoot 13), punt 41.

23 — Arrest Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging (aangehaald in voetnoot 13), punt 44.

43. Deze overwegingen betreffende de noodzakelijke graad van waarschijnlijkheid hielden verband met de wetenschappelijke onzekerheid over de gevolgen van maatregelen waarvan de uitvoering vaststond. Voor de plannen waarover het in casu gaat, moet daarentegen nog een vergunning worden afgegeven en is het zelfs nog maar de vraag of zij wel zullen worden uitgevoerd. Het is echter zinvol ook in dit opzicht vergelijkbare maatstaven toe te passen. Doorslaggevend is derhalve of op grond van objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten dat een plan dat pas na de afgifte van bijkomende vergunningen kan worden verwezenlijkt, significante gevolgen heeft voor het gebied. Dit is hoe dan ook het geval wanneer — zoals in het recht van het Verenigd Koninkrijk voor de betrokken plannen is vastgelegd — latere beslissingen principieel met de plannen dienen overeen te stemmen.

44. Weliswaar bepaalt ook het recht van het Verenigd Koninkrijk dat na een negatieve milieueffectbeoordeling de vergunning voor het plan in beginsel wordt geweigerd of de uitzonderingsprocedure van artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn wordt uitgevoerd. De doelstellingen van de habitatrichtlijn zouden echter op de helling komen te staan indien de vereisten van de gebiedsbescherming principieel pas op het laatste moment, bij wijze van uitzondering op het gewone verloop van de procedure, de doorslag zouden krijgen tegenover hiertegen indruisende plannen. Bij een dergelijk procedureverloop moet worden gevreesd dat een milieueffectbeoordeling die na de planningsfase plaatsvindt, niet meer objectief is, maar gericht is op de verwezenlijking van het plan.

45. Door de focus op de definitieve vergunning te leggen, wordt bovendien voorbijgegaan aan het feit dat ook plannen die pas kunnen worden verwezenlijkt nadat bijkomende vergunningen zijn afgegeven *indirect* schadelijke gevolgen voor een gebied kunnen hebben. Doordat plannen over het algemeen voorzien in de coördinatie van verschillende individuele projecten, zijn zij namelijk bepalend voor de uitvoering ervan. Dit heeft in het bijzonder gevolgen voor de beoordeling van alternatieven, die soms nodig is.

46. In dit opzicht moet om te beginnen worden gewezen op het risico dat andere delen van het plan de verwezenlijking van potentiële alternatieven verijdelen, die evenwel in de planningsfase bij ontbreken van een milieueffectbeoordeling niet in aanmerking zijn genomen. Wanneer namelijk op het niveau van het plan nog geen rekening wordt gehouden met aantastingen, kan de uitvoering van deelprojecten die van hun kant geen directe gevolgen voor het gebied hebben, de verwezenlijking van mogelijke alternatieven voor andere, schadelijke delen van het plan in het gedrang brengen. Zo zou een plan kunnen voorzien in de aanleg van zowel een onbedenkelijke woonwijk die geen schade zou berokkenen aan beschermde gebieden als een dringend noodzakelijke ringweg die op de geplande plek beschermde gebieden zou aantasten, terwijl hij ook in plaats van de woonwijk zou kunnen worden aangelegd zonder dat dit nadelige gevolgen voor beschermde gebieden zou hebben. Indien nu eerst de woonwijk wordt aangelegd, bestaat er bij de latere beslissing over de weg geen alternatief meer. De habitatrichtlijn verlangt echter dat reeds bij de planning rekening wordt gehouden met het feit dat enkel de verwezenlijking van *beide* deelprojecten de aantasting van het beschermde gebied met zich zou brengen en derhalve moet worden gerechtvaardigd.

47. In het bijzonder bij weg- of spoorlijnprojecten, maar in beginsel ook bij alle andere uitbreidingsprojecten, zijn bovendien de eerste fasen van een project over het algemeen bepalend voor de verwerkelijking van de volgende fasen. Wanneer noch in de planningsfase, noch in de eerste fasen van de verwezenlijking de gevolgen van het gehele project voor beschermde gebieden die pas in een later stadium getroffen worden, in aanmerking worden genomen, beperkt iedere etappe het aantal mogelijke alternatieven voor de volgende etappen zonder dat deze adequaat zijn onderzocht. Een dergelijke benadering wordt vaak pejoratief omschreven als „salamitactiek".

48. Hier komt nog bij dat wanneer de belangen van een beschermd gebied al op een vroeg tijdstip in aanmerking worden genomen, planningsfouten kunnen worden voorkomen die eventueel moeten worden bijgesteld wanneer pas in het kader van de concrete vergunningsprocedure blijkt dat het project in de geplande vorm niet kan worden uitgevoerd omdat hierdoor beschermde gebieden zouden worden aangetast. Derhalve is de in richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieueffectbeoordeling ontwikkelde gedachte dat een milieueffectbeoordeling in een zo vroeg mogelijk stadium moet worden uitgevoerd, ook in het kader van de habitatrichtlijn relevant. [24]

49. De regering van het Verenigd Koninkrijk merkt echter terecht op dat bij een milieueffectbeoordeling in de planningsfase niet alle gevolgen van een maatregel in aanmerking kunnen worden genomen. Veel details staan vaak pas vast op het tijdstip dat de definitieve vergunning wordt afgegeven. Het zou ook weinig zinvol zijn te verlangen dat gedetailleerdere plannen worden voorgelegd of dat uit meerdere fasen bestaande plannings- en vergunningsprocedures worden afgeschaft zodat de milieueffectbeoordeling zich op één punt in de procedure kan concentreren. Veeleer dienen in iedere relevante fase van de procedure de gevolgen voor een gebied zo grondig te worden beoordeeld als op basis van de nauwkeurigheid van het plan mogelijk is. Naarmate de procedure vordert, dient deze beoordeling steeds concreter te worden.

50. Samenvattend kan derhalve worden geconcludeerd dat de litigieuze plannen in beginsel moeten worden onderworpen aan de procedure van artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn wanneer de geplande maatregelen significante gevolgen kunnen hebben voor beschermde gebieden. Aangezien het recht van het Verenigd Koninkrijk dit niet waarborgt, is artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn op dit punt niet naar behoren omgezet.

c) Controle van bestaande bouwvergunningen in Gibraltar

51. De Commissie bekritiseert dat de bevoegde instanties in Gibraltar niet verplicht zijn na te gaan of bestaande bouwvergunningen schadelijke gevolgen hebben voor beschermde gebieden. De regering van

24 — Zie in deze zin arrest van 7 januari 2004, Wells (C-201/02, Jurispr. blz. I-723, punten 49 e.v.).

het Verenigd Koninkrijk verwijst daarentegen naar section 34 van de ordonnantie inzake ruimtelijke ordening (Town and Planning Ordinance), dat de bevoegde instanties de mogelijkheid verleent, bestaande vergunningen te wijzigen. In dit verband dienen de vereisten van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn in aanmerking te worden genomen, hetzij omdat het betrokken plan daartoe aanleiding geeft, hetzij omdat deze bepaling wezenlijke bezwaren (material considerations) opwerpt.

52. In dit verband stel ik om te beginnen vast dat de door de regering van het Verenigd Koninkrijk aangevoerde regelingen voor Gibraltar geen *verplichting* tot controle van bestaande bouwvergunningen bevatten, zoals de Commissie verlangt, maar slechts deze controle toestaan. Anders dan in Gibraltar bestaat een dergelijke verplichting wel in Engeland en Wales en in Schotland (artikel 50 van het besluit van 1994) alsook in Noord-Ierland (artikel 45 van het besluit van 1995).

53. Een verplichting tot controle van bestaande bouwvergunningen kan voor de gebiedsbescherming uiterst zinvol zijn doordat zij voorkomt dat gebieden worden aangetast op grond van oude rechtssituaties die zijn ontstaan zonder inaanmerkingneming van de habitatrichtlijn. In zoverre komt deze verplichting overeen met de doelstellingen van de habitatrichtlijn. Artikel 6, leden 3 en 4, bevat echter geen bepaling die de lidstaten verplicht bestaande bouwvergunningen achteraf te controleren. De hierin voorgeschreven procedure heeft in beginsel betrekking op de fase die *voorafgaat* aan de afgifte van bouwvergunningen waarvan de verwezenlijking gevolgen zou kunnen hebben voor een gebied.

54. Ook de door de Commissie aangehaalde argumentatie van advocaat-generaal Fennelly doet geen afbreuk aan deze conclusie. Advocaat-generaal Fennelly heeft terecht benadrukt dat alle ontwikkelingsactiviteiten aan een milieueffectbeoordeling moeten worden onderworpen, met uitzondering van die waarvan niet waarschijnlijk is dat zij afzonderlijk of in combinatie met andere ontwikkelingsactiviteiten significante effecten zullen hebben op de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied. [25] Dit strookt met artikel 6, lid 3, eerste zin, van de habitatrichtlijn. Hieruit volgt evenwel niet dat bestaande bouwvergunningen achteraf aan controle moeten worden onderworpen.

55. Er kan niet worden uitgesloten dat een dergelijke verplichting tot controle achteraf kan worden gebaseerd op artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn of op overeenkomstige beschermingsplichten die reeds voor de vaststelling van de communautaire lijst bestonden. In het arrest Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging heeft het Hof erop gewezen dat deze bepaling van toepassing kan zijn wanneer een plan of project waarvoor krachtens artikel 6, lid 3, toestemming is verleend, een verslechtering of verstoring van een beschermd gebied blijkt mee te brengen. [26] Artikel 6, lid 2, zou derhalve mogelijkerwijs ook kunnen

25 — Conclusie in de zaak Commissie/Frankrijk (aangehaald in voetnoot 9), punt 33.

26 — Arrest Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging (aangehaald in voetnoot 13), punt 37.

worden toegepast wanneer bestaande rechtssituaties dergelijke verslechteringen of significante verstoringen kunnen meebrengen.[27] De Commissie heeft echter geen argumenten in deze zin aangevoerd en in het bijzonder in dit verband geen schending van artikel 6, lid 2, gesteld. Derhalve is deze mogelijkheid in de procedure niet besproken en kan zij een veroordeling van het Verenigd Koninkrijk ook niet rechtvaardigen.

56. Dit onderdeel van de grief kan derhalve niet worden aanvaard.

3. Artikelen 11, 12, lid 4, en 14, lid 2, van de habitatrichtlijn — Toezichtsplicht

57. De om te zetten bepalingen luiden als volgt:

„*Artikel 11*

De lidstaten zien toe op de staat van instandhouding van de in artikel 2 bedoelde soorten en natuurlijke habitats, waarbij zij bijzondere aandacht schenken aan de prioritaire typen natuurlijke habitats en de prioritaire soorten.

Artikel 12

[...]

4. De lidstaten stellen een systeem in van toezicht op het bij toeval vangen en doden van de diersoorten, genoemd in bijlage IV, letter a. In het licht van de verkregen gegevens verrichten de lidstaten de verdere onderzoekwerkzaamheden of treffen zij de instandhoudingsmaatregelen die nodig zijn om te verzekeren dat het bij toeval vangen en doden geen significante negatieve weerslag heeft op de betrokken soorten.

Artikel 13

[...]

Artikel 14

[...]

2. Indien dergelijke maatregelen nodig worden geacht, moeten zij de voortzetting van het in artikel 11 genoemde toezicht omvatten. [...]."

27 — Zie reeds mijn conclusie in de zaak Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging (aangehaald in voetnoot 13), punt 58.

58. De Commissie verwijt het Verenigd Koninkrijk dat het de in deze bepalingen verankerde toezichtsplichten in het geheel niet in nationaal recht heeft omgezet. Zolang deze plichten niet duidelijk aan de bevoegde instanties zijn opgelegd, is zij niet in staat te beoordelen of het vereiste toezicht daadwerkelijk wordt verricht.

59. De regering van het Verenigd Koninkrijk stelt dat bepaalde bij de wet ingestelde natuurbeschermingsinstanties — English Nature, Countryside Council for Wales, Scottish Natural Heritage en Department for the Environment in Northern Ireland — door sections 132 en 133 van de wet op de natuurbescherming van 1990 (Environmental Protection Act) en overeenkomstige bepalingen voor Schotland en Noord-Ierland zijn belast met taken die in combinatie met de reeds genoemde algemene bepalingen het volgens de richtlijn vereiste toezicht waarborgen. Tot deze taken behoort in het bijzonder het beheer van nationale beschermde natuurgebieden, de advisering van de regering bij de ontwikkeling en uitvoering van het beleid, de vaststelling van gemeenschappelijke controlenormen en het verrichten van onderzoek. Deze instanties dienen bij hun activiteiten bovendien rekening te houden met feitelijke of mogelijke ecologische veranderingen.

60. De artikelen 11, 12, lid 4, en 14, lid 2, van de habitatrichtlijn bevatten een algemene verplichting om permanent toezicht te houden op bepaalde toestanden en ontwikkelingen, in het bijzonder op de staat van instandhouding van de in artikel 2 bedoelde soorten en natuurlijke habitats, met bijzondere aandacht voor de prioritaire typen natuurlijke habitats en de prioritaire soorten. Deze verplichting is direct noch indirect van betekenis voor de rechten en plichten van particulieren. Voor het nuttig effect van de richtlijn is zij echter van cruciaal belang, aangezien vrijwel alle volgens de richtlijn vereiste maatregelen alleen op basis van de door dit toezicht verkregen inzichten adequaat kunnen worden uitgevoerd. Zo kan het belang van een bepaalde populatie van een soort slechts worden beoordeeld indien men een overzicht heeft van de andere populaties van die soort. Dergelijke beoordelingen zijn nodig voor het nemen van beslissingen inzake gebiedsbescherming, gebiedsbeheer en aantastingen van het gebied, alsook voor de toepassing van de bepalingen inzake de bescherming van de soorten. Derhalve moet door omzetting van de richtlijn worden gewaarborgd dat de toezichtsplichten stelselmatig en permanent worden vervuld.

61. De door de regering van het Verenigd Koninkrijk beschreven activiteiten van bepaalde instanties kunnen zelfs in combinatie met de voornoemde algemene bepalingen niet zodanig worden geïnterpreteerd dat zij voorzien in het volgens de richtlijn vereiste toezicht. Uit het feit dat de genoemde instanties gemeenschappelijke controlenormen moeten vastleggen, volgt veeleer a contrario dat het eigenlijke toezicht door andere instanties moet worden uitgeoefend. Welke die zijn, wordt echter niet vastgelegd.

62. Ook de door de regering van het Verenigd Koninkrijk als voorbeeld aangevoerde actualisering van bepaalde bijlagen bij de wet op in het wild levende dieren en het platteland van 1981, doorgevoerd overeenkomstig artikel 24 daarvan, heeft geen betrekking op het toezicht, maar betreft alleen voorstellen om dieren en planten in deze bijlagen op te nemen of daaruit te schrappen. Hoewel ervan moet worden uitgegaan dat de voorstellen gebaseerd zijn op de resultaten van het toezicht dat op de betrokken populaties is verricht, ontbreekt iedere indicatie omtrent de instantie die dit toezicht uitoefent. Indien echter geen Britse instantie met het toezicht belast is, blijven de voornoemde algemene bepalingen over het bindende karakter van de habitatrichtlijn dode letter.

63. Tegen deze achtergrond moet worden gevreesd dat de toezichtsmaatregelen niet zijn afgestemd op de habitatrichtlijn, maar andere doelen nastreven en dus slechts per toeval aan de doelstellingen van deze richtlijn voldoen. Het vereiste stelselmatige en permanente toezicht kan op deze wijze niet worden gewaarborgd.

64. De wetgeving voor Gibraltar slaagt er nog minder in, de artikelen 11, 12, lid 4, en 14, lid 2, van de habitatrichtlijn om te zetten. Het toezicht zou hier worden gewaarborgd door het feit dat activiteiten die waarschijnlijk schadelijke gevolgen voor planten en dieren in beschermde gebieden zullen hebben, pas na een milieueffectbeoordeling mogen worden uitgevoerd. Het volgens de artikelen 11 en 14, lid 2, van de habitatrichtlijn vereiste toezicht bestaat echter juist niet alleen uit specifiek onderzoek naar aanleiding van bepaalde projecten, maar dient in het algemeen informatie te verstrekken over de staat van instandhouding van soorten en habitats zodat onder meer de uitkomsten van concrete studies in individuele gevallen kunnen worden beoordeeld.

65. Ik stel derhalve vast dat het Verenigd Koninkrijk de artikelen 11, 12, lid 4, en 14, lid 2, van de habitatrichtlijn niet naar behoren heeft omgezet.

4. Artikel 12, lid 1, sub d, van de habitatrichtlijn — Bescherming van voortplantings- en rustplaatsen

66. Artikel 12, lid 1, van de habitatrichtlijn bepaalt het volgende:

„1. De lidstaten treffen de nodige maatregelen voor de instelling van een systeem van strikte bescherming van de in bijlage IV, letter a, vermelde diersoorten in hun natuur-

lijke verspreidingsgebied, waarbij een verbod wordt ingesteld op:

a) het opzettelijk vangen of doden van in het wild levende specimens van die soorten;

b) het opzettelijk verstoren van die soorten, vooral tijdens de perioden van voortplanting, afhankelijkheid van de jongen, overwintering en trek;

c) het opzettelijk vernielen of rapen van eieren in de natuur;

d) de beschadiging of de vernieling van de voortplantings- of rustplaatsen."

67. De Commissie laakt de wijze waarop artikel 12, lid 1, sub d, van de habitatrichtlijn is omgezet om twee redenen. Ten eerste lopen de Engelse versie van dit artikel en de tekst van de omzettingsregelingen uiteen. Terwijl de richtlijn het woord „deterioration" (verslechtering) gebruikt, bezigen de nationale regelingen het werkwoord „to damage" (beschadigen). Ten tweede is in Gibraltar alleen het opzettelijk beschadigen of vernielen van voortplantings- of rustplaatsen verboden.

a) Omzetting van het begrip „deterioration"

68. De Commissie baseert deze grief op het feit dat de richtlijn het woord „deterioration" gebruikt, de nationale regeling daarentegen het werkwoord „to damage". In de loop van de procedure heeft de Commissie ten aanzien van dit verschil drie bezwaren naar voren gebracht.

69. Het *eerste bezwaar* is aangevoerd in het met redenen omkleed advies. Hierin benadrukte de Commissie dat door het gebruik van „to damage" in plaats van „deterioration" de gevolgen van nalatigheid („neglect") niet worden gedekt. In repliek heeft zij echter uitdrukkelijk verklaard dat artikel 12, lid 1, sub d, haars inziens niet verlangt dat voortplantings- en rustplaatsen worden beschermd tegen een verslechtering van de kwaliteit ten gevolge van nalatigheid of verzuim. Hoewel de Commissie dus in de precontentieuze procedure de wijze waarop nalatigheid wordt behandeld heeft bekritiseerd, heeft zij dit argument in repliek ingetrokken. Derhalve behoeft dienaangaande geen uitspraak meer te worden gedaan.

70. Het *tweede bezwaar* is door de Commissie voor het eerst in haar verzoekschrift aangevoerd en vervolgens in haar repliek verder uitgewerkt. Zij laakt dat de omzetting van artikel 12, lid 1, sub d, van de habitatrichtlijn in het gehele Verenigd Koninkrijk beperkt is tot opzettelijke en moedwillige activiteiten. Het beroep is in

dit opzicht echter slechts ontvankelijk voor zover dit bezwaar reeds voorwerp van de precontentieuze procedure was. Het Hof kan geen rekening houden met een bezwaar dat niet in het met redenen omkleed advies is aangevoerd. [28]

71. Het enige element van de precontentieuze procedure dat dit bezwaar had kunnen bevatten, is de opmerking dat „deterioration", anders dan „to damage", ook „neglect" omvat. „Neglect" kan zowel „nalatigheid" als „schending van de zorgvuldigheidsplicht" betekenen. Dit laatste is een schuldmaatstaf. Met betrekking tot Gibraltar gebruikt de Commissie het begrip „neglect" derhalve ook als tegenhanger van het begrip „deliberately" (opzettelijk). [29] Indien de Commissie echter reeds in het met redenen omkleed advies het verwijt had willen maken dat het gebruik van het begrip „to damage" een te strenge schuldmaatstaf impliceert, had zij dit duidelijker tot uitdrukking moeten brengen, zoals zij dit ten aanzien van Gibraltar ook heeft gedaan. De begrippen „deterioration" en „to damage" verschillen namelijk niet van betekenis wat de schuldmaatstaf betreft. Ook het feit dat de regering van het Verenigd Koninkrijk zich pas in dupliek voor het eerst tegen dit verwijt verdedigt, impliceert dat de Commissie dit in de precontentieuze procedure en mogelijkerwijs zelfs in het verzoekschrift niet naar behoren heeft toegelicht. Het verwijt dat de omzetting in het gehele Verenigd Koninkrijk beperkt is tot opzettelijke handelingen was derhalve niet het voorwerp van de precontentieuze procedure. De grief betreffende de schuldmaatstaf dient derhalve niet-ontvankelijk te worden verklaard.

72. Mocht het Hof deze grief echter wel ontvankelijk achten, dan is zij in elk geval ongegrond. Artikel 12, lid 1, sub d, van de habitatrichtlijn verlangt weliswaar dat alle handelingen worden verboden die beschadiging of vernieling van voortplantings- of rustplaatsen tot gevolg hebben, of zij nu opzettelijk worden begaan of niet. De Commissie heeft echter niet aangetoond dat in het Verenigd Koninkrijk alleen opzettelijke handelingen strafbaar zijn. Terwijl zij stelt dat alleen opzettelijke handelingen strafbaar zijn, betoogt de regering van het Verenigd Koninkrijk dat het strafbare feit een materieel feit („strict liability offence") is, dat dus opzet noch nalatigheid vereist. [30] Ook los van de argumenten van de regering

28 — Arrest van 24 juni 2004, Commissie/Nederland (C-350/02, Jurispr. blz. I-6213, punt 20, en de verwijzingen aldaar). Of deze voorwaarde voor de instelling van een beroep wegens niet-nakoming is vervuld, kan ambtshalve worden onderzocht: arresten van 15 januari 2002, Commissie/Italië (C-439/99, Jurispr. blz. I-305, punt 8), en 31 maart 1992, Commissie/Italië (C-362/90, Jurispr. blz. I-2353, punt 8).

29 — Ten aanzien van dit argument, zie punt 77 van deze conclusie.

30 — Deze zienswijze wordt bekrachtigd door een document van het Schotse Ministerie van Milieu, „European Protected Species, Development Sites and the Planning System" (oktober 2001), te vinden op http://www.scotland.gov.uk/library3/environment/epsg.pdf, blz. 12, punt 12, geraadpleegd op 27 mei 2005. Anderzijds wordt de vraag of het een „strict liability offence" betreft, in de zaak R v. Secretary of State for Trade and Industry ex parte Greenpeace Ltd van 5 november 1999, *Common Market Law Reports* 2000 (nr. 1279), blz. 94 (122), uitdrukkelijk in het midden gelaten. Zie ook Environmental Audit — Sixth Report van 5 mei 2004, te vinden op http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmselect/cmenvaud/126/12602.htm, geraadpleegd op 27 mei 2005, waarin wordt gesteld dat de meeste milieudelicten „strict liability offences" zijn.

van het Verenigd Koninkrijk duidt veel erop dat de strafbaarheid zich hoe dan ook niet tot opzettelijke handelingen beperkt.[31] Deze onzekerheid speelt in het nadeel van de Commissie, die een niet-nakoming moet bewijzen.[32] Derhalve had zij in casu ten minste overtuigende argumenten ter staving van haar kijk op het Britse recht moeten voorleggen.

73. Als *derde bezwaar* heeft de Commissie in repliek verduidelijkt dat het in de regelingen van het Verenigd Koninkrijk gebruikte begrip „to damage" alleen directe beschadigingen omvat, het in de habitatrichtlijn gebruikte begrip „deterioration" daarentegen ook indirecte aantastingen. Dit bezwaar kan als een nadere uitwerking van het uitgangspunt in de precontentieuze procedure worden begrepen, aangezien het betrekking heeft op het gestelde onderscheid tussen de twee begrippen en de door de Commissie bepleite opvatting althans niet in kennelijke tegenstelling staat tot de strekking van deze begrippen. Wat dit bezwaar betreft, is de grief derhalve ontvankelijk.

74. De Commissie stelt terecht dat artikel 12, lid 1, sub d, van de habitatrichtlijn niet alleen directe beschadigingen verbiedt, maar ook handelingen die slechts indirect tot aantastingen van voortplantings- en rustplaatsen leiden. Volgens deze bepaling is namelijk elke vorm van beschadiging of vernieling van dergelijke plaatsen verboden. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen directe en indirecte aantastingen.

75. De Commissie heeft echter ondanks de tegenspraak van de regering van het Verenigd Koninkrijk geen bewijs voorgelegd waaruit blijkt dat de feitelijke uitlegging van het begrip „to damage" in het Verenigd Koninkrijk afwijkt van de door haar bepleite uitlegging van het begrip „deterioration". Ook in dit opzicht heeft de Commissie derhalve geen niet-nakoming weten aan te tonen.

76. De grief met betrekking tot de omzetting van artikel 12, lid 1, sub d, van de habitatrichtlijn in het gehele Verenigd Koninkrijk is derhalve ten dele niet-ontvankelijk en voor het overige ongegrond.

b) Beperking tot opzettelijke handelingen in Gibraltar

77. Met betrekking tot Gibraltar heeft de Commissie van meet af aan bekritiseerd dat section 17 T, lid 1, sub d, van de ordonnantie van 1991 alleen de opzettelijke beschadiging

31 — Zie de „Consultation Paper on Legislative proposals for Integration of the Habitats Directive Provisions on Conservation of European Protected Species into the Land-Use Planning Regime" van de regering van Wales van 2002, http://www.wales.org.uk/subienvironment/content/consultations/landuseplan.doc, section 1, punt 4, geraadpleegd op 27 mei 2005, en de „Technical Amendments to the Conservation (Natural Habitats &c.) Regulations 1994, A Consultation Paper on Amendments to the Habitats Regulations", van de Schotse regering van maart 2003, http://www.scotland.gov.uk/consultations/environment/tacnh.pdf, punt 20, geraadpleegd op 27 mei 2005, alsook het arrest van de High Court of Justice van 4 februari 2004 (Newsum and others v. Welsh Assembly Government, [2004] EWHC 50 [Admin], punten 17 en 101).

32 — Arrest van 6 november 2003, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-434/01, Jurispr. blz. I-13239, punt 21, en de verwijzingen aldaar).

of vernieling van voortplantings- en rustplaatsen verbiedt.[33] De regering van het Verenigd Koninkrijk erkent dat hiermee niet is voldaan aan de vereisten van artikel 12, lid 1, sub d, van de habitatrichtlijn. Ten aanzien van Gibraltar is deze bepaling dientengevolge niet juist omgezet.

5. De artikelen 12, lid 2, en 13, lid 1, van de habitatrichtlijn

78. Artikel 12, lid 2, van de habitatrichtlijn bepaalt dat de lidstaten met betrekking tot de in bijlage IV, sub a, genoemde soorten het in bezit hebben, vervoeren, verhandelen of ruilen en het te koop of in ruil aanbieden van aan de natuur onttrokken specimens moeten verbieden. Dit verbod geldt niet voor specimens die reeds vóór de toepassing van de richtlijn legaal waren onttrokken.

79. Artikel 13, lid 1, van de habitatrichtlijn luidt als volgt:

„1. De lidstaten treffen de nodige maatregelen voor de instelling van een systeem van strikte bescherming van de in bijlage IV, letter b, vermelde plantensoorten, waarbij een verbod wordt ingesteld op:

a) het opzettelijk plukken en verzamelen, afsnijden, ontwortelen of vernielen van specimens van de genoemde soorten in de natuur, in hun natuurlijke verspreidingsgebied;

b) het in bezit hebben, vervoeren, verhandelen of ruilen en het te koop of in ruil aanbieden van aan de natuur onttrokken specimens van de genoemde soorten, uitgezonderd die welke reeds legaal waren onttrokken vóór de toepassing van deze richtlijn."

80. De Commissie bekritiseert dat de regeling van het Verenigd Koninkrijk tot omzetting van artikel 12, lid 2, van de habitatrichtlijn een uitzondering bevat voor specimens die legaal zijn gevangen, gedood of verkocht. Deze uitzondering is neergelegd in artikel 39, lid 4, van het besluit van 1994, artikel 34, lid 4, van het besluit van 1995 en section 17 T, lid 4, van de ordonnantie van 1991. Ook voor de krachtens artikel 13, lid 1, van de habitatrichtlijn beschermde planten geldt een uitzondering wanneer het betrokken specimen rechtmatig is verkocht. Deze is vastgelegd in artikel 43, lid 5, van het besluit van 1994, artikel 38, lid 5, van het besluit van 1995 en section 17 X, lid 5, van de ordonnantie van 1991.

33 — Deze bepaling luidt als volgt: „It is an offence [...] — (d) deliberately to damage or destroy a breeding site or resting place of any such animal."

81. De regering van het Verenigd Koninkrijk erkent dat de uitzonderingen in strijd zijn met de habitatrichtlijn. Zij is echter van mening dat de naleving van de doelstellingen van de artikel 12, lid 2, en artikel 13, lid 1, van de habitatrichtlijn door een vergunningsstelsel wordt gewaarborgd.

82. De Commissie stelt terecht dat de artikelen 12, lid 2, en 13, lid 1, van de habitatrichtlijn geen uitzondering ten gunste van rechtmatig gekochte specimens toestaan. Dit stemt overeen met de formulering van de bepalingen en voorkomt dat de mogelijkheid van rechtmatige aantasting van de streng beschermde dier- en plantensoorten wordt misbruikt om handelsobjecten te verkrijgen.

83. Voor zover de regering van het Verenigd Koninkrijk naar haar vergunningsstelsel verwijst, wordt dit argument enerzijds te laat aangevoerd, namelijk pas in dupliek, anderzijds niet voldoende onderbouwd om het verwijt van ontoereikende omzetting te weerleggen.

84. Hieruit volgt dat de artikelen 12, lid 2, en 13, lid 1, van de habitatrichtlijn in het Verenigd Koninkrijk niet juist zijn omgezet.

6. Artikel 15 van de habitatrichtlijn — Niet-selectieve middelen voor het vangen of doden

85. Artikel 15 van de habitatrichtlijn bepaalt:

„Wat betreft het vangen of doden van in bijlage V, letter a, genoemde wilde diersoorten verbieden de lidstaten, in gevallen waarin overeenkomstig artikel 16 afwijkingen worden toegepast voor het aan de natuur onttrekken, het vangen of het doden van de in bijlage IV, letter a, genoemde soorten, alle niet-selectieve middelen die de plaatselijke verdwijning of ernstige verstoring van de rust van de populaties van deze soorten tot gevolg kunnen hebben, en in het bijzonder:

a) het gebruik van de middelen voor het vangen en het doden die worden genoemd in bijlage VI, letter a;

b) elke vorm van vangen en doden vanuit de in bijlage VI, letter b, genoemde vervoermiddelen."

86. De Commissie voerde in dit verband oorspronkelijk twee bezwaren aan. Enerzijds stelde zij dat het Verenigd Koninkrijk weliswaar de in bijlage VI, sub a en b, uitdrukkelijk genoemde methoden heeft verboden[34], maar geen algemeen verbod heeft ingesteld op het gebruik van niet-selectieve middelen. Anderzijds laakte zij dat de zeehondenwet van 1970 (Conservation of Seals Act) slechts twee middelen voor het doden van zeehonden verbiedt en tegelijkertijd voorziet in de afgifte van vergunningen onder voorwaarden die verder gaan dan de afwijkingen die de richtlijn toestaat.

a) Verbod op alle niet-selectieve middelen

87. Artikel 15 van de habitatrichtlijn verbiedt *in het bijzonder* de in bijlage VI, sub a en b, uitdrukkelijk genoemde methoden, maar tegelijkertijd ook het gebruik van alle niet-selectieve middelen die de plaatselijke verdwijning of ernstige verstoring van de rust van de populaties van de beschermde soorten tot gevolg kunnen hebben. Derhalve is het niet voldoende dat bij de omzetting alleen de uitdrukkelijk genoemde methoden in aanmerking worden genomen. Er dient veeleer een algemeen verbod te worden ingesteld.

88. De regering van het Verenigd Koninkrijk is echter van mening dat haar lijst van verboden methoden alle methoden omvat die ook krachtens een algemeen verbod voor het Verenigd Koninkrijk verboden zouden zijn. Mochten nieuwe methoden worden ontdekt, dan zou de lijst worden uitgebreid. Hiertoe zijn de bevoegde autoriteiten alleen al op grond van de eerder genoemde algemene bepalingen verplicht. Deze benadering waarborgt in de praktijk de omzetting van artikel 15 van de habitatrichtlijn, terwijl een algemeen verbod zou indruisen tegen het beginsel van rechtszekerheid.

89. Deze argumenten houden geen steek. De mogelijkheid om een lijst van verboden methoden bij te werken is minder doeltreffend dan een algemeen verbod. Vertraging in de bijwerking van die lijsten zou immers noodzakelijkerwijs leiden tot leemten in de bescherming die het algemene verbod van artikel 15 van de habitatrichtlijn juist wil vermijden.

90. Het door de regering van het Verenigd Koninkrijk aangevoerde beginsel van rechtszekerheid verlangt onder meer dat rechtshandelingen met zekerheid kenbaar zijn en de toepassing ervan voor de justitiabelen voorzienbaar, vooral wanneer zij belastende gevolgen hebben.[35] Een algemeen verbod op het vangen of doden van beschermde soorten met niet-selectieve middelen die de plaatselijke verdwijning of ernstige verstoring van de rust van de populaties van de beschermde soorten tot gevolg kunnen hebben, voldoet echter aan deze vereisten. Het begrip „niet-selectieve middelen" is met zekerheid kenbaar en de toepassing ervan voorzienbaar.

34 — Artikel 41 van het besluit van 1994, artikel 36, lid 2, van het besluit van 1995 en section 17 V, lid 2, van de ordonnantie van 1991.

35 — Arresten van 15 december 1987, Nederland/Commissie (326/85, Jurispr. blz. 5091, punt 24); 22 november 2001, Nederland/Raad (C-301/97, Jurispr. blz. I-8853, punt 43), en 29 april 2004, Sudholz (C-17/01, Jurispr. blz. I-4243, punt 34).

Door de bijkomende voorwaarde dat het gebruik van dergelijke middelen de plaatselijke verdwijning of ernstige verstoring van de rust van de populaties van de beschermde soorten tot gevolg kan hebben, wordt het nog verder ingeperkt. Het is weliswaar juist dat een uitdrukkelijke opsomming van alle verboden methoden nog duidelijker zou zijn, maar de mate van duidelijkheid is geen maatstaf voor de rechtmatigheid van een verbod. Niets belet overigens de Britse autoriteiten voor duidelijkheid te zorgen door naast het algemene verbod een continu bijgewerkte, niet-uitputtende lijst van alle verboden methoden bij te houden.

91. Derhalve heeft het Verenigd Koninkrijk artikel 15 van de habitatrichtlijn met betrekking tot het verbod op alle niet-selectieve middelen niet naar behoren omgezet.

b) Zeehondenwet

92. Aangezien de Commissie haar verwijt betreffende de zeehondenwet van 1970 in repliek heeft ingetrokken, maar ter terechtzitting heeft verklaard, deze toch te willen handhaven, dient om te beginnen de ontvankelijkheid van deze grief te worden onderzocht.

93. De houding van de Commissie is te wijten aan het feit dat het Verenigd Koninkrijk in zijn verweerschrift had toegezegd zijn wetgeving in de door de Commissie voorgestane zin te zullen wijzigen. Nadat de Commissie haar grief had ingetrokken, deelde de regering van het Verenigd Koninkrijk echter in dupliek mee dat het de uitkomst van de onderhavige procedure zou afwachten en alleen die wijzigingen zou doorvoeren die krachtens de beslissing van het Hof noodzakelijk zijn. In die omstandigheden heeft de Commissie ter terechtzitting verklaard de grief te willen handhaven, aangezien de intrekking ervan op een vergissing berustte. De regering van het Verenigd Koninkrijk heeft niet op dit betoog gereageerd.

94. In procedureel opzicht moeten de handelingen van de Commissie als volgt worden geclassificeerd: de verklaring dat zij de grief niet handhaafde is duidelijk en onvoorwaardelijk, zij heeft de vordering hiermee dus *gedeeltelijk ingetrokken*. Er bestaat geen rechtsgrondslag op basis waarvan deze procedurele handeling achteraf kan worden herroepen of kan worden bestreden omdat sprake zou zijn van een vergissing. De verklaring van de Commissie ter terechtzitting dat zij de grief alsnog zou handhaven, vormt dus ten opzichte van de repliek een nieuw middel.

95. Wat de procedure voor het Hof betreft, regelt artikel 42, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering de voorwaarden waaronder het voorwerp van de procedure door nieuwe middelen kan worden gewijzigd. Het bepaalt: „Nieuwe middelen mogen in de loop van het geding niet worden voorgedragen,

tenzij zij steunen op gegevens, hetzij rechtens of feitelijk, waarvan eerst in de loop van de behandeling is gebleken."

96. Een dergelijk feitelijk gegeven bestaat in casu. De intrekking van het middel berustte namelijk op een toezegging van het Verenigd Koninkrijk die later werd ingetrokken. Deze toezegging was weliswaar niet bindend met betrekking tot de inhoud ervan, maar de Commissie mocht alleen al op grond van het beginsel van gemeenschapstrouw erop vertrouwen dat de regering van het Verenigd Koninkrijk althans zou trachten deze na te komen. Dat de regering van het Verenigd Koninkrijk dit vertrouwen had beschaamd, kon de Commissie pas uit de dupliek opmaken. Het betreft in casu dus een feitelijk gegeven waarvan eerst in de loop van de behandeling is gebleken.

97. De voordracht van nieuwe middelen in niet-nakomingsprocedures is echter aan bijkomende beperkingen onderhevig. De Commissie kan het voorwerp van het geding in de loop van een niet-nakomingsprocedure namelijk niet uitbreiden. Dit heeft het Hof in het bijzonder vastgesteld voor het geval waarin een grief wel in de schriftelijke aanmaning, maar niet in het met redenen omkleed advies wordt genoemd.[36] Op deze wijze wordt gewaarborgd dat het voorwerp van de procedure duidelijk is afgebakend en de betrokken lidstaat nuttig verweer kan voeren.

36 — Arrest van 24 juni 2004, Commissie/Nederland (aangehaald in voetnoot 28), punten 18 e.v.

98. Aangezien de afbakening van het voorwerp van het geding in de procedure voor het Hof reeds wordt geregeld door artikel 42, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering, dat zich niet tegen de grief van de Commissie verzet, behoeft alleen nog te worden onderzocht of afbreuk wordt gedaan aan de rechten van verweer van het Verenigd Koninkrijk wanneer de grief betreffende de zeehondenwet ontvankelijk wordt verklaard. Aangezien deze grief, vóór de tussentijdse intrekking ervan, reeds voorwerp van de precontentieuze en de contentieuze procedure was, kon de regering van het Verenigd Koninkrijk tegenover alle grieven van de Commissie nuttig verweer voeren. Hier komt nog bij dat de regering van het Verenigd Koninkrijk blijkbaar geen bezwaar heeft tegen de behandeling van deze grief. Het feit dat zij niet ingaat op het feit dat deze grief ter terechtzitting opnieuw is opgeworpen alsmede haar argumenten in dupliek duiden veeleer erop dat zij hiermee stilzwijgend instemt zodat het geschil over de zeehondenwet thans kan worden beslecht.

99. Derhalve is het bij wijze van uitzondering gerechtvaardigd de grief betreffende de zeehondenwet ondanks de tussentijdse intrekking ervan ontvankelijk te verklaren.

100. Ten gronde wil ik om te beginnen erop wijzen dat artikel 15 van de habitatrichtlijn van toepassing is op de jacht op de in bijlage IV genoemde zeehondensoorten, dat wil zeggen de monniksrob *Monachus monachus* en de ringelrob van het Saimaameer *Phoca hispida saimensis*, maar ingevolge bijlage V ook op de jacht op alle overige

soorten van de „echte rob" of „zeehond" (familie der *Phocidae*[37]). In het Verenigd Koninkrijk komen bijvoorbeeld de gewone zeehond (*Phoca vitulina*) en de kegelrob (*Halichoerus grypus*) voor.

101. De zeehondenwet bestrijkt alle zeehondensoorten en bevat een uitdrukkelijk verbod op het vergiftigen van zeehonden alsook op de jacht met bepaalde vuurwapens. Hij verleent de bevoegde instanties bovendien de bevoegdheid onder bepaalde voorwaarden vergunningen af te geven voor het gebruik van gif ter doding van zeehonden.

102. De Commissie stelt dat deze vereisten minder streng zijn dan die van artikel 15 van de habitatrichtlijn. De zeehondenwet verbiedt slechts twee methoden voor het doden van zeehonden en staat de afgifte toe van vergunningen onder omstandigheden die verder gaan dan de uitzonderingen waarin de habitatrichtlijn voorziet.

103. De regering van het Verenigd Koninkrijk voert aan dat de bepalingen van deze wet de algemene regels tot omzetting van artikel 15 van de habitatrichtlijn aanvullen. Artikel 41 van het besluit van 1994 waarborgt de krachtens de richtlijn vereiste bescherming. Eventuele vergunningen die uit hoofde van de zeehondenwet worden afgegeven, moeten op grond van de voornoemde algemene bepalingen stroken met de habitatrichtlijn.

104. Deze argumentatie kan, wat de toegestane methoden voor het doden van zeehonden betreft, niet overtuigen. De zeehondenwet wekt bij de argeloze lezer de indruk dat alleen de twee hierin uitdrukkelijk genoemde methoden verboden zijn. Ook al zijn de verboden van artikel 41 van het besluit van 1994 eveneens van toepassing, bestaat er een groot risico dat deze over het hoofd worden gezien omdat de zeehondenwet duidelijk van toepassing is. De regeling van de methoden voor het doden van zeehonden in de zeehondenwet is derhalve in strijd met artikel 15 van de habitatrichtlijn.

105. Anderzijds moet ervan worden uitgegaan dat de bevoegde instanties van het Verenigd Koninkrijk bij de eventuele afgifte van vergunningen krachtens de zeehondenwet weten dat zij tegelijkertijd moeten voldoen aan de verplichtingen van de relevante bepalingen tot omzetting van de artikelen 15 en 16 van de habitatrichtlijn. Hoewel een uitdrukkelijke wettelijke bepaling ter zake een goede zaak zou zijn, lijkt dit toch niet dwingend noodzakelijk om de

37 — Naast de familie van de zeehondachtigen is er de familie van de zeeleeuwachtigen (*Otariidae*).

juridische verplichtingen van een gespecialiseerde instantie te verduidelijken. Derhalve kan in dit opzicht geen schending van de habitatrichtlijn worden vastgesteld.

7. Artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn — Uitzonderingen op de beschermingsregeling

106. Artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn bepaalt:

„Wanneer er geen andere bevredigende oplossing bestaat en op voorwaarde dat de afwijking geen afbreuk doet aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan, mogen de lidstaten afwijken van het bepaalde in de artikelen 12, 13, 14 en 15, letters a en b:

a) in het belang van de bescherming van de wilde flora en fauna en van de instandhouding van de natuurlijke habitats;

b) ter voorkoming van ernstige schade aan met name de gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden en wateren en andere vormen van eigendom;

c) in het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid of om andere dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, en voor het milieu wezenlijke gunstige effecten;

d) ten behoeve van onderzoek en onderwijs, repopulatie en herintroductie van deze soorten, alsmede voor de daartoe benodigde kweek, met inbegrip van de kunstmatige vermeerdering van planten;

e) teneinde het onder strikt gecontroleerde omstandigheden mogelijk te maken op selectieve wijze en binnen bepaalde grenzen een beperkt, door de bevoegde nationale instanties vastgesteld aantal van bepaalde specimens van de in bijlage IV genoemde soorten te vangen, te plukken of in bezit te hebben."

107. De Commissie voert met betrekking tot de omzetting van deze bepaling twee grieven aan. Enerzijds blijkt volgens haar uit artikel 40 van het besluit van 1994, artikel 35 van het besluit van 1995 en section 17 U van de ordonnantie van 1991 niet dat uitzonderingen slechts zijn toegestaan wanneer er *ten eerste* geen andere bevredigende oplossing bestaat en *ten tweede* de afwijking geen afbreuk doet aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van

instandhouding te laten voortbestaan. Anderzijds zijn er met artikel 16 onverenigbare uitzonderingen vastgesteld voor het geval dat de volgens de artikelen 12 en 13 verboden handelingen zijn verricht in het kader van een rechtmatige activiteit.

a) Geen inaanmerkingneming van alternatieven en van de staat van instandhouding

108. De regering van het Verenigd Koninkrijk erkent dat uitzonderingen op de beschermingsregeling slechts zijn toegestaan wanneer ten eerste geen andere bevredigende oplossing bestaat en ten tweede de afwijking geen afbreuk doet aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. Zij stelt echter dat de bevoegde instanties op grond van de voornoemde algemene bepalingen beide beginselen eerbiedigen. Bovendien vormen deze twee vereisten de impliciete voorwaarden voor de toepassing van de twee specifieke uitzonderingsregelingen betreffende het vangen van gewonde dieren met het oog op de verpleging en het doden van ongeneeslijk zieke dieren. In beide gevallen bestaat geen andere bevredigende oplossing en wordt geen afbreuk gedaan aan de staat van instandhouding.

109. Met betrekking tot de in casu gelaakte regelingen zijn de door de regering van het Verenigd Koninkrijk aangevoerde algemene bepalingen hooguit relevant voor zover zij openbare instanties mogelijkerwijs verhinderen een beroep te doen op de uitzonderingen wanneer aan één van de twee voorwaarden niet is voldaan. Particulieren kunnen echter zonder rekening te houden met deze voorwaarden een beroep doen op de uitzonderingen waarin het recht van het Verenigd Koninkrijk voorziet. De algemene bepalingen kunnen de grief van de Commissie dus niet weerleggen.

110. De specifieke afwijkingen voor het verplegen of het doden van zieke of gewonde dieren zijn in tegenstelling tot de opvatting van de regering van het Verenigd Koninkrijk niet noodzakelijkerwijs slechts van toepassing wanneer andere bevredigende oplossingen ontbreken. Volgens het recht van het Verenigd Koninkrijk is het verplegen gerechtvaardigd los van de vraag of het een bevredigend alternatief zou zijn het dier in vrijheid te laten zodat het op eigen kracht kan genezen. Wat het doden van ongeneeslijk zieke dieren betreft, rijst meteen de — door de Commissie niet opgeworpen — vraag of artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn hiervoor eigenlijk wel een rechtvaardigingsgrond biedt. Althans in een deel van de gevallen is het een bevredigend alternatief, de natuur zijn gang te laten gaan in plaats van in te grijpen om uiteindelijk menselijke ideeën over de omgang met dierlijk leed te verwezenlijken.

111. De door de Commissie genoemde regelingen van het Verenigd Koninkrijk zijn derhalve in strijd met artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn doordat zij niet eisen dat een andere bevredigende oplossing ontbreekt en dat geen afbreuk wordt gedaan aan de staat van instandhouding van de betrokken populatie.

b) Aantastingen in het kader van rechtmatige activiteiten

112. Volgens de artikelen 40, lid 3, sub c, en 43, lid 4, van het besluit van 1994, de artikelen 35, lid 3, sub c, en 38, lid 4, van het besluit van 1995 en sections 17 U, lid 2, sub c, en 17 X, lid 4, van de ordonnantie van 1991 zijn de ter omzetting van de artikelen 12, 13 en 16 van de habitatrichtlijn uitgevaardigde verboden niet van toepassing wanneer de betrokken handeling is verricht in het kader van een rechtmatige activiteit en redelijkerwijs niet kon worden voorkomen. [38]

113. Artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn voorziet niet in uitzonderingen op de bepalingen ter bescherming van de dieren en planten van bijlage IV wanneer deze in het kader van een rechtmatige activiteit worden geschonden. De regering van het Verenigd Koninkrijk benadrukt evenwel dat de voornoemde uitzonderingen niet artikel 16, lid 1, omzetten, maar artikel 12 met betrekking tot dieren en artikel 13 met betrekking tot planten. Deze opvatting is in zoverre gerechtvaardigd dat iedere beperking van de beschermingsregeling ofwel als afbakening van haar toepassingsgebied kan worden begrepen, en als zodanig als een omzetting van artikel 12, lid 1, of artikel 13, lid 1, dient te worden opgevat, ofwel als uitzondering, die in het licht van artikel 16, lid 1, moet worden beoordeeld. Hieruit volgt echter dat de artikelen 12, 13 en 16 van de habitatrichtlijn een samenhangend beschermingsstelsel vormen, zodat elke afwijking die onverenigbaar is met de richtlijn zowel in strijd is met de verbodsbepalingen van artikel 12 of 13, als met de uitzonderingsregel van artikel 16. Dit betekent dat de Commissie de uitzonderingen in casu terecht als schending van artikel 16 bekritiseert.

114. De regering van het Verenigd Koninkrijk betoogt voorts dat de artikelen 12 en 13 van de habitatrichtlijn door strafbepalingen zijn omgezet. Derhalve is het noodzakelijk de toepassing van deze bepalingen te beperken wanneer personen activiteiten verrichten waarvan zij niet weten dat deze beschermde soorten in gevaar brengen. Zodra een persoon echter kennis heeft van de mogelijke aantasting, kan hij geen beroep meer doen op de genoemde uitzonderingen, aangezien de aantasting dan redelijkerwijs had kunnen worden voorkomen.

115. De wijze waarop de regering van het Verenigd Koninkrijk de betrokken afwijkingen uitlegt, staat echter haaks op recente rechtspraak in deze lidstaat. Uit twee vonnissen in de zaak Newsum and others v. Welsh Assembly Government blijkt dat de afwijking van artikel 40, lid 3, sub c, van het besluit van 1994 verder gaat dan artikel 16 van de habitatrichtlijn toelaat. De High Court is uitdrukkelijk van oordeel dat artikel 40, lid 3, sub c, van het besluit van 1994 de toepassing van de ter omzetting van artikel 12 uitgevaardigde verboden uitsluit

38 — De desbetreffende bepalingen luiden als volgt: „[...] (A) person shall not be guilty of an offence by reason of — [...] any act made unlawful by that regulation if he shows that the act was the incidental result of a lawful operation and could not reasonably have been avoided."

wanneer de aantasting het gevolg is van een op zich rechtmatige activiteit en die activiteit niet redelijkerwijs op andere wijze kan worden uitgeoefend.[39] In deze zaak was de vraag aan de orde of een steengroeve waarvoor een vergunning was afgegeven, mocht worden geëxploiteerd hoewel deze activiteit een populatie van de kamsalamander (*Triturus cristatus*) alsook een vijver, dat wil zeggen de voortplantings- en rustplaats van deze populatie, zou vernietigen. De Court of Appeal heeft dit vonnis weliswaar vernietigd, maar in een *obiter dictum* aangegeven te neigen naar de gedachte dat dergelijke aantastingen in het kader van een rechtmatige activiteit uitzonderlijk zijn toegestaan.[40] Gezien deze rechtspraak, die nauwer bij de formulering van artikel 40, lid 3, sub c, van het besluit van 1994 aansluit dan de uitlegging van de regering van het Verenigd Koninkrijk, moet ervan worden uitgegaan dat de uitzondering uit hoofde van rechtmatige activiteiten handelingen toestaat waardoor de betrokkene bewust of onbewust specimens van beschermde soorten doodt of hun voortplantings- of rustplaatsen vernietigt, mits deze handelingen op zich rechtmatig zijn.

116. In een dergelijke afwijking is in de habitatrichtlijn niet expliciet voorzien. Zij zou echter met de richtlijn stroken indien zij een juiste omzetting zou vormen van de verboden van de artikelen 12, lid 1, en 13, door de werkingssfeer ervan af te bakenen, of van de uitzonderingen van artikel 16.

117. Ten aanzien van artikel 12, lid 1, sub d, stel ik om te beginnen vast dat het verbod op de beschadiging of de vernieling van de voortplantings- of rustplaatsen een dergelijke uitzondering niet toestaat. Dit verbod is ook van toepassing wanneer geen opzet in het spel is, het geldt zelfs los van de vraag of de betrokken persoon kennis had van de situatie.

118. Maar ook de overige verboden van artikel 12, lid 1, sub a tot en met c, en artikel 13, lid 1, sub a, voorzien niet in een uitzondering voor rechtmatige activiteiten. De vraag hoe het in deze bepalingen gebruikte begrip „opzettelijk", dat in artikel 12, lid 1, sub d, niet voorkomt, concreet moet worden uitgelegd, kan hier in het midden worden gelaten. Het arrest betreffende de zeeschildpad *Caretta caretta* lijkt dit begrip in de zin van een bewuste aanvaarding van de gevolgen uit te leggen.[41] Maar zelfs bij een restrictieve uitlegging kan dit begrip niet door een uitzondering voor rechtmatige activiteiten worden omgezet,

39 — Arrest aangehaald in voetnoot 31, punt 101.

40 — Arrest van 22 november 2004 ([2004] EWCA [Civ] 1565, punten 8 en 15 e.v.).

41 — Arrest van 30 januari 2002, Commissie/Griekenland (C-103/00, Jurispr. blz. I-1147, punten 32 e.v.).

aangezien een rechtmatige activiteit het opzet om schade toe te brengen niet noodzakelijkerwijs uitsluit.[42]

119. Ook artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn biedt geen rechtvaardiging voor een dergelijke afwijking. De krachtens dit artikel toegestane uitzonderingen houden geen verband met de rechtmatigheid van de betrokken handeling, maar zijn gebaseerd op specifieke gronden, bijvoorbeeld dwingende redenen van groot openbaar belang. Bovendien zijn dergelijke uitzonderingen slechts toegestaan wanneer geen andere bevredigende oplossing bestaat en de populaties van de betrokken soort in een gunstige staat van instandhouding blijven voortbestaan.[43]

120. De regering van het Verenigd Koninkrijk stelt overigens ook ten onrechte dat op de strafrechtelijke bepalingen die hier aan de orde zijn, een uitzondering moet worden gesteld voor rechtmatige handelingen. Deze bepalingen betreffen vrijwel uitsluitend opzettelijke handelingen. Alleen in het kader van de bescherming van de voortplantings- en rustplaatsen is in Engeland, Wales, Schotland en Noord-Ierland geen schadelijk opzet vereist, maar geldt — volgens de door de Britse regering verstrekte informatie — een schuldloze aansprakelijkheid.[44] De vraag of artikel 12, lid 1, sub d, van de habitatrichtlijn daadwerkelijk een schuldloze strafrechtelijke aansprakelijkheid verlangt, kan hier in het midden worden gelaten. Van een correcte omzetting kan hoe dan ook geen sprake zijn wanneer een mogelijk te ruime strafbepaling door een te ruime uitzondering wordt ingeperkt.

121. Hieruit volgt dat de uitzonderingen voor aantastingen die het gevolg zijn van rechtmatige activiteiten, in strijd zijn met artikel 16 van de habitatrichtlijn.

8. Toepassing van de habitatrichtlijn buiten de territoriale wateren

122. Deze laatste grief heeft betrekking op zeegebieden waarin het Verenigd Koninkrijk weliswaar geen volledige soevereiniteit geniet, maar althans bepaalde bevoegdheden uitoefent. Overeenkomstig het verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, ondertekend in Montego Bay op 10 december 1982[45] (hierna: „zeerechtverdrag"), waartoe de Gemeenschap in 1998 is toegetreden[46], geniet een kuststaat in zijn territoriale wateren volledige soevereiniteit. Deze wateren worden in het verdrag aangeduid als territoriale zee. De kuststaat heeft krachtens artikel 3 van het zeerechtverdrag

42 — Zie reeds arrest van 17 december 1987, Commissie/Duitsland (412/85, Jurispr. blz. 3503, punten 14 e.v.): de bedoeling om de bodem te exploiteren, bijvoorbeeld in het kader van de landbouw, sluit niet uit dat tegelijkertijd vogels opzettelijk worden gedood of gevangen, dat hun nesten en hun eieren opzettelijk worden vernield of beschadigd en dat de vogels opzettelijk worden gestoord in de zin van artikel 5 van richtlijn 79/409.

43 — Zie punten 108 e.v. van deze conclusie.

44 — Zie punt 72 van deze conclusie.

45 — Derde conferentie van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee, Official Documents, deel XVII, 1984, Doc. A/Conf.62/122, blz. 157-231.

46 — Besluit van de Raad van 23 maart 1998 betreffende de sluiting door de Europese Gemeenschap van het verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee van 10 december 1982 en de overeenkomst inzake de toepassing van deel XI van dat verdrag van 28 juli 1994, PB L 179, blz. 1.

het recht, de breedte van zijn territoriale zee vast te leggen tot een grens die maximaal 12 zeemijlen van de in overeenstemming met dit verdrag vastgelegde basislijnen is verwijderd.

123. Bovendien kan de kuststaat aanspraak maken op een exclusieve economische zone die zich niet verder uitstrekt dan 200 zeemijlen van de basislijnen. In deze zone geniet de kuststaat volgens artikel 56, lid 1, sub a, van het zeerechtverdrag in het bijzonder soevereine bevoegdheden ten behoeve van de exploratie en exploitatie, het behoud en het beheer van de levende en niet-levende natuurlijke rijkdommen van de wateren boven de zeebodem, de zeebodem en de ondergrond ervan. Daarnaast heeft de lidstaat volgens artikel 56, lid 1, sub b-iii, soevereine bevoegdheden met betrekking tot de bescherming en het behoud van het mariene milieu, zoals bepaald in de desbetreffende bepalingen van het zeerechtverdrag.

124. Het continentaal plat, ten slotte, kan een strook van maximaal 350 zeemijlen vanaf de basislijnen beslaan. De kuststaat oefent krachtens artikel 77 van het zeerechtverdrag soevereine rechten uit over het continentaal plat met het oog op de exploratie en exploitatie van de natuurlijke rijkdommen. Dit geldt echter alleen voor de sedentaire organismen.

125. De Commissie verwijt het Verenigd Koninkrijk dat het de toepassing van de bepalingen tot omzetting van de habitatrichtlijn heeft beperkt tot de territoriale wateren. Zij stelt dat de lidstaten de habitatrichtlijn op alle gebieden waarop zij soevereine rechten uitoefenen, in het bijzonder in hun exclusieve economische zone, moeten naleven. De Commissie verwijst in dit verband uitdrukkelijk naar artikel 56, lid 1, sub a, van het zeerechtverdrag. Zij laakt met name dat het Verenigd Koninkrijk in zijn exclusieve economische zone noch zijn verplichting om gebieden van communautair belang voor te stellen in de zin van artikel 4 van de richtlijn, noch zijn verplichting om de bescherming van de soorten in de zin van artikel 12 daarvan te garanderen, is nagekomen.

126. De regering van het Verenigd Koninkrijk aanvaardt in beginsel dit verwijt en heeft meegedeeld dat reeds in 2001 regelingen ter zake voor de aardolie-industrie [47] zijn vastgesteld en voor het overige worden voorbereid.

127. Overigens heeft de High Court reeds in 1999 vastgesteld dat de habitatrichtlijn ook buiten de territoriale wateren van toepassing is. [48] Hierbij ging zij in het bijzonder uit van de volgende overwegingen: hoewel in de richtlijn het landoppervlak centraal staat, kunnen haar doelstellingen betreffende de bescherming van bepaalde soorten en habitats — in het bijzonder zeezoogdieren en

47 — Offshore Petroleum Activities (Conservation of Habitats) Regulations 2001; deze regeling is op 31 mei 2001 in werking getreden.

48 — Arrest aangehaald in voetnoot 30, blz. 102 e.v. (114).

koudwaterkoraalriffen [49] — slechts worden bereikt wanneer zij niet tot de territoriale wateren worden beperkt. Dit volgt in het bijzonder uit de rechtspraak van het Hof inzake de territoriale werkingssfeer van het visserijrecht van de Gemeenschap, de Britse opvatting betreffende de territoriale werkingssfeer van richtlijn 85/337 inzake de milieueffectbeoordeling en uit openbare verklaringen van leden van de regering aangaande de werkingssfeer van de habitatrichtlijn.

128. Hoewel het Verenigd Koninkrijk niet betwist dat de habitatrichtlijn ook buiten de territoriale wateren van toepassing is, moet vóór de vaststelling van de niet-nakoming op dit punt worden onderzocht of de richtlijn daadwerkelijk in de betrokken gebieden geldt.

129. In het arrest Kramer heeft het Hof uit een van de rechtsgrondslagen voor de regeling van de visserijactiviteit met het oog op de bescherming van de visbestanden en de biologische rijkdommen van de zee [50] en de aard van de zaak afgeleid dat de verordenende bevoegdheid ratione materiae van de Gemeenschap zich — voor zover de lidstaten krachtens het volkenrecht een overeenkomstige bevoegdheid bezitten — ook uitstrekt tot de visserij in volle zee. De instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee kan slechts op zowel doeltreffende als billijke wijze worden verzekerd door middel van een regeling waaraan alle belanghebbende staten, met inbegrip van de derde landen, deelnemen. [51] In een ander arrest heeft het Hof bij de afbakening van de territoriale werkingssfeer van een verordening bij het juridische kader waarin deze was vastgesteld, alsook haar voorwerp en doel in aanmerking genomen. Het Hof concludeerde dat de territoriale werkingssfeer van de verordening overeenstemde met die van het gehele gemeenschapsrecht op welk tijdstip dan ook. Derhalve brengt iedere uitbreiding van de zeegebieden van de lidstaten automatisch een overeenkomstige uitbreiding van de werkingssfeer van de verordening mee. [52]

130. Hieruit volgt dat de habitatrichtlijn buiten de territoriale wateren van het Verenigd Koninkrijk van toepassing is, indien aan twee voorwaarden is voldaan. Ten eerste moet het Verenigd Koninkrijk zijn soevereine rechten tot het gebied buiten de territoriale wateren hebben uitgebreid, ten tweede moet de habitatrichtlijn zo kunnen worden uitgelegd dat zij op dit gebied van toepassing is.

131. Partijen zijn het erover eens dat het Verenigd Koninkrijk in de exclusieve economische zone en op het continentaal plat soevereine rechten uitoefent. Derhalve is het relevante gemeenschapsrecht daar ook van toepassing.

49 — Volgens de High Court valt deze soort koraal onder het beschermde habitattype riffen (Natura 2000, code 1170).

50 — Artikel 102 van de toetredingsakte van 22 januari 1972.

51 — Arrest van 14 juli 1976 (3/76, 4/76 en 6/76, Jurispr. blz. 1279, punten 30-33).

52 — Arrest van 16 februari 1978, Commissie/Ierland (61/77, Jurispr. blz. 417, punten 45-51).

132. De habitatrichtlijn bevat weliswaar geen uitdrukkelijke regeling betreffende haar territoriale werkingssfeer, maar uit haar doelstellingen volgt dat zij ook buiten de kustwateren van toepassing is. Volgens artikel 2, lid 1, dient zij bij te dragen tot het waarborgen van de biologische diversiteit door het de wilde flora en fauna op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is. Gezien deze doelstelling kan ervan worden uitgegaan dat de territoriale werkingssfeer van de richtlijn overeenkomt met die van het Verdrag. De werkingssfeer van het Verdrag is volgens de reeds genoemde rechtspraak niet beperkt tot de territoriale wateren. Tevens beschermt de richtlijn habitats, zoals riffen, en soorten, zoals zeezoogdieren, die vaak, soms zelfs voor het merendeel, buiten de territoriale wateren te vinden zijn.

133. Ook de communautaire wetgever maakt zich derhalve inmiddels sterk voor de omzetting van de habitatrichtlijn in de communautaire wateren buiten de territoriale zeeën. Verordening (EG) nr. 812/2004 van de Raad van 26 april 2004 tot vaststelling van maatregelen betreffende de bijvangsten van walvisachtigen bij de visserij en tot wijziging van verordening (EG) nr. 88/98 [53] zet de vereisten inzake bescherming van walvissen overeenkomstig de artikelen 12 en 16 en bijlage IV, sub a, van de habitatrichtlijn om voor de visserij. Zij bestrijkt in het bijzonder gebieden buiten de territoriale wateren.

134. Er is kennelijk ook geen reden waarom de lidstaten bij de uitoefening van hun soevereine rechten buiten de territoriale wateren zouden zijn vrijgesteld van de verplichtingen van de habitatrichtlijn. Het zeerechtverdrag perkt hun bevoegdheden weliswaar in, maar verplicht de lidstaten principieel tot bescherming van het mariene milieu, ook in de exclusieve economische zone en op het continentaal vlak. Het verdrag inzake biologische diversiteit (verdrag van Rio), waartoe de Gemeenschap en de lidstaten zijn toegetreden [54], bekrachtigt deze verplichting. Volgens artikel 4, sub b, van dit verdrag zijn de bepalingen ervan ten aanzien van elke verdragsluitende partij van toepassing op processen en activiteiten, uitgevoerd onder haar rechtsmacht of toezicht, in gebieden die binnen de grenzen van haar nationale rechtsmacht liggen dan wel in gebieden die niet onder haar nationale rechtsmacht vallen, ongeacht waar de gevolgen van die processen of activiteiten zich voordoen. Dit betreft met name activiteiten in de exclusieve economische zone en op het continentaal vlak.

135. Dit betekent dat de habitatrichtlijn ook moet worden omgezet voor de gebieden buiten de territoriale wateren, voor zover de lidstaten of de Gemeenschap daar soevereine rechten uitoefenen.

53 — PB L 150, blz. 12.

54 — PB L 309 van 13 december 1993, blz. 3.

136. Ik wijs echter erop dat de bepalingen betreffende de aardolie-industrie voor afloop van de termijn die was vastgelegd in het met redenen omkleed advies in werking zijn getreden en dat het Verenigd Koninkrijk zijn omzettingsverplichting buiten de territoriale wateren althans in zoverre op tijd is nagekomen. Aangezien deze regeling zich echter tot de aardolie-industrie beperkt, heeft het Verenigd Koninkrijk de richtlijn buiten de territoriale wateren niet volledig omgezet.

III — Kosten

137. Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Commissie op vrijwel alle punten in het gelijk is gesteld, speelt het feit dat zij een aantal minder relevante grieven heeft ingetrokken en op andere punten in het ongelijk is gesteld, ten aanzien van de kosten geen rol. Derhalve dient het Verenigd Koninkrijk in de kosten te worden verwezen.

IV — Conclusie

138. In het licht van het voorgaande stel ik het Hof voor, het volgende vast te stellen:

„1) Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland heeft niet voldaan aan de verplichtingen die op hem rusten krachtens de artikelen 10 en 249 van het Verdrag en artikel 23 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, doordat het de volgende bepalingen niet correct heeft omgezet:

— artikel 6, lid 2, wat Gibraltar betreft,

— artikel 6, leden 3 en 4, wat bepaalde wateronttrekkingsplannen en -projecten en de bestemmingsplannen betreft,

— artikel 11,

— artikel 12, lid 1, sub d, wat Gibraltar betreft,

— artikel 12, lid 2,

— artikel 12, lid 4,

— artikel 13, lid 1,

— artikel 14, lid 2,

— artikel 15,

— artikel 16, lid 1, alsmede

— de gehele richtlijn 92/43, voor de zeegebieden buiten de territoriale wateren waarin het Verenigd Koninkrijk soevereine bevoegdheden uitoefent, behalve voor de aardolie-industrie.

2) Het beroep wordt verworpen voor het overige.

3) Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland wordt verwezen in de kosten."