ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

15 mei 2014*

„Prejudiciële verwijzing — Milieu — Richtlijn 92/43/EEG — Artikel 6, leden 3 en 4 — Instandhouding van natuurlijke habitats — Speciale beschermingszones — Beoordeling van gevolgen van plan of project voor beschermd gebied — Vergunning voor plan of project voor beschermd gebied — Compenserende maatregelen — Natura 2000-gebied ‚Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek' — Project voor tracé van Rijksweg A2 ‚'s-Hertogenbosch-Eindhoven'"

In zaak C-521/12,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Raad van State (Nederland) bij beslissing van 7 november 2012, ingekomen bij het Hof op 19 november 2012, in de procedure

T. C. Briels e.a.,

tegen

Minister van Infrastructuur en Milieu,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta, kamerpresident, J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis (rapporteur), J.-C. Bonichot en A. Arabadjiev, rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,

griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 11 december 2013,

gelet op de opmerkingen van:

— Stichting Reinier van Arkel en Stichting Overlast A2 Vught e.o., vertegenwoordigd door L. Bier, advocaat,

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door J. Langer en M. K. Bulterman als gemachtigden,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door S. Brighouse als gemachtigde, bijgestaan door E. Dixon, barrister,

* Procestaal: Nederlands.

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door E. Manhaeve, L. Banciella Rodríguez-Miñón en S. Petrova als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 27 februari 2014,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 6, leden 3 en 4, 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 (PB L 206, blz. 7; hierna: „habitatrichtlijn").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen T. C. Briels e.a. en de Minister van Infrastructuur en Milieu (hierna: „minister") betreffende het project tot verbreding van de Rijksweg A2 „'s-Hertogenbosch-Eindhoven" (hierna: „tracéproject Rijksweg A2").

Toepasselijke bepalingen

Recht van de Unie

3 Artikel 1 van de habitatrichtlijn bepaalt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

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

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

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

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

[...]

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

[...]

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

[...]"

4 Artikel 3, lid 1, van deze richtlijn preciseert:

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

[...]"

5 Artikel 6 van de habitatrichtlijn luidt als volgt:

„1. De lidstaten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijkeordeningsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen.

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

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

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

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

Nederlands recht

6 Artikel 19g van de Wet van 1998 houdende nieuwe regelen ter bescherming van natuur en landschap (Natuurbeschermingswet 1998), zoals ten tijde van de feiten in het hoofdgeding van toepassing (hierna: „wet van 1998"), bepaalt:

„1. Indien een passende beoordeling is voorgeschreven op grond van artikel 19f, eerste lid, kan een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, slechts worden verleend indien gedeputeerde staten zich op grond van de passende beoordeling ervan hebben verzekerd dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen worden aangetast.

2. In afwijking van het eerste lid kunnen bij ontstentenis van alternatieve oplossingen voor een project gedeputeerde staten ten aanzien van Natura 2000-gebieden waar geen prioritair type natuurlijke habitat of prioritaire soort voorkomt, een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, voor het realiseren van het desbetreffende project, slechts verlenen om dwingende redenen van groot openbaar belang met inbegrip van redenen van sociale of economische aard.

3. Ten aanzien van Natura 2000-gebieden waar een prioritair type natuurlijke habitat of een prioritaire soort voorkomt, kunnen gedeputeerde staten bij ontstentenis van alternatieve oplossingen voor een project of andere handeling, in afwijking van het eerste lid, een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, voor het realiseren van het desbetreffende project, slechts verlenen:

a) op argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of voor het milieu wezenlijke gunstige effecten of

b) na advies van de Commissie van de Europese Gemeenschappen om andere dwingende redenen van groot openbaar belang.

4. Een advies als bedoeld in het derde lid, onderdeel b, wordt door Onze Minister gevraagd."

7 Artikel 19h van de wet van 1998 luidt:

„1. Indien een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, om dwingende redenen van groot openbaar belang wordt verleend voor het realiseren van projecten, waarvan niet met zekerheid vaststaat dat die projecten de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet aantasten, verbinden gedeputeerde staten aan die vergunning in ieder geval het voorschrift inhoudende de verplichting compenserende maatregelen te treffen.

2. De initiatiefnemer wordt door gedeputeerde staten tijdig tevoren in de gelegenheid gesteld om voorstellen voor compenserende maatregelen te doen.

3. In de voorstellen voor compenserende maatregelen, bedoeld in het tweede lid, wordt in ieder geval opgenomen op welke wijze en in welk tijdsbestek de compenserende maatregelen zullen worden getroffen.

4. Voor zover compenserende maatregelen worden voorgeschreven met het oog op de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, tweede lid, onderdeel a of onderdeel b, dient het met deze maatregelen beoogde resultaat te zijn bereikt op het tijdstip waarop significante gevolgen als bedoeld in artikel 19f, eerste lid, zich voordoen, tenzij kan worden aangetoond dat deze gelijktijdigheid niet noodzakelijk is om de bijdrage van het betrokken gebied aan Natura 2000 veilig te stellen.

5. Bij ministeriële regeling kan Onze Minister in overeenstemming met Onze andere Ministers, wie het mede aangaat nadere eisen stellen ten aanzien van compenserende maatregelen."

8 Artikel 19j van de wet van 1998 bepaalt:

„1. Een bestuursorgaan houdt bij het nemen van een besluit tot het vaststellen van een plan dat, gelet op de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid, voor een Natura 2000-gebied, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in dat gebied kan verslechteren of een significant verstorend effect kan hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, ongeacht de beperkingen die ter zake in het wettelijk voorschrift waarop het berust, zijn gesteld, rekening

a) met de gevolgen die het plan kan hebben voor het gebied, en

b) met het op grond van artikel 19a of artikel 19b voor dat gebied vastgestelde beheerplan voor zover dat betrekking heeft op de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid.

2. Voor plannen als bedoeld in het eerste lid, die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied maar die afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben voor het desbetreffende gebied, maakt het bestuursorgaan alvorens het plan vast te stellen een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid, van dat gebied.

3. In de gevallen, bedoeld in het tweede lid, wordt het besluit, bedoeld in het eerste lid, alleen genomen indien is voldaan aan de voorwaarden, genoemd in de artikelen 19g en 19h.

4. De passende beoordeling van deze plannen maakt deel uit van de ter zake van die plannen voorgeschreven milieueffectrapportage.

[...]”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

9 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de minister op 6 juni 2011 een besluit betreffende het tracéproject Rijksweg A2 heeft vastgesteld dat met name tot de verbreding van deze snelweg strekt.

10 Dit project heeft negatieve gevolgen voor het Natura 2000-gebied „Vlijmens Ven, Moerputten en Bossche Broek” (hierna: „betrokken Natura 2000-gebied”). Dit gebied is door de Nederlandse autoriteiten als een speciale beschermingszone aangewezen voor onder meer het habitattype „blauwgraslanden”, dat geen prioritair habitattype is.

11 Bij besluit van 25 januari 2012 tot wijziging van het tracéproject Rijksweg A2 heeft de minister een aantal maatregelen vastgesteld om de impact van dit project op het milieu te verminderen.

12 Ter beoordeling van de schadelijke effecten van het tracéproject Rijksweg A2 op het betrokken Natura 2000-gebied is een eerste „natuurtoets-A” verricht. Daarin wordt geconcludeerd dat als gevolg van stikstofdepositie significante negatieve gevolgen voor de habitattypen en beschermde soorten in dit gebied niet zijn uit te sluiten en in zoverre een passende beoordeling noodzakelijk is. Uit een tweede „natuurtoets-B” blijkt dat het tracéproject Rijksweg A2 negatieve gevolgen heeft voor het bestaande areaal van het habitattype „blauwgraslanden”. In de zone „Moerputten” zou namelijk 6,7 hectare blauwgraslanden worden getroffen door uitdroging en verzuring van de bodem. Bovendien geeft dit rapport aan dat niet is uit te sluiten dat de blauwgraslanden ook in de zone „Bossche Broek” negatieve gevolgen ondervinden, door de toename van de stikstofdepositie vanwege de betrokken wegverbreding. Het tracéproject Rijksweg A2 heeft eveneens een tijdelijke toename van stikstofdepositie in de zone

„Vlijmens Ven” tot gevolg, die echter geen belemmering voor de uitbreiding van de blauwgraslanden in die zone vormt. Uit die natuurtoets blijkt dat voor de instandhouding en de duurzame ontwikkeling van de blauwgraslanden het hydrologische systeem dient te worden hersteld.

13 Dienaangaande voorziet het tracéproject Rijksweg A2 in de verbetering van de hydrologische situatie in de zone „Vlijmens Ven”, waardoor de blauwgraslanden binnen dit gebied kunnen worden uitgebreid. Volgens de minister kan op die manier de omvang en de kwaliteit van de blauwgraslanden worden verhoogd ten opzichte van het bestaande areaal. Aan de instandhoudingsdoelstellingen voor dit type habitat wordt dus voldaan doordat nieuwe blauwgraslanden worden aangelegd.

14 Briels e.a. hebben beroep tegen de twee besluiten van de minister ingesteld bij de verwijzende rechter. Volgen hen kon de minister het tracéproject Rijksweg A2 niet vaststellen, gelet op de negatieve gevolgen van de verbreding van de snelweg A2 voor het betrokken Natura 2000-gebied.

15 In dit verband betogen Briels e.a. dat de ontwikkeling van nieuwe blauwgraslanden in dit gebied, waarin de ministeriële besluiten die in het hoofdgeding aan de orde zijn voorzien, niet in aanmerking had mogen worden genomen ter beantwoording van de vraag of de natuurlijke kenmerken van dit gebied worden aangetast. Volgens verzoekers in het hoofdgeding kan een dergelijke maatregel niet als een „mitigerende maatregel” worden aangemerkt, welk begrip overigens niet in de habitatrichtlijn voorkomt.

16 De Raad van State verklaart dat het standpunt van de minister erop neerkomt dat ingeval een project negatieve gevolgen kan hebben voor een bestaand areaal van een beschermd habitattype in een Natura 2000-gebied, bij de beoordeling of er sprake is van aantasting van de natuurlijke kenmerken van dat gebied betekenis toekomt aan de omstandigheid dat in hetzelfde gebied een areaal van gelijke of grotere omvang van dat habitattype tot ontwikkeling zal worden gebracht op een locatie waar dit habitattype geen negatieve gevolgen van het project zal ondervinden. Volgens deze rechterlijke instantie geeft evenwel noch de tekst van de habitatrichtlijn noch de rechtspraak van het Hof uitsluitsel over de vraag op welke wijze dient te worden beoordeeld of de natuurlijke kenmerken van het gebied in kwestie worden aangetast.

17 In die omstandigheden heeft de Raad van State de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Dient de zinsnede ‚de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten’ in artikel 6, derde lid, van [de habitatrichtlijn] zodanig te worden uitgelegd dat van aantasting van de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied geen sprake is in het geval het project gevolgen heeft voor het bestaande areaal van een beschermd habitattype in het betrokken gebied, indien in het kader van het project in het betrokken gebied een areaal van gelijke of grotere omvang van dat habitattype tot ontwikkeling wordt gebracht?

2) Indien het antwoord op de eerste vraag luidt dat de zinsnede ‚de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten’ zodanig dient te worden uitgelegd dat van aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied sprake is, moet het ontwikkelen van een nieuw areaal van een habitattype in dat geval worden aangemerkt als een compenserende maatregel als bedoeld in artikel 6, vierde lid, van de [habitatrichtlijn]?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

18 Met zijn vragen, die samen dienen te worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat een plan of een project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een GCB, dat negatieve gevolgen heeft voor een type natuurlijke habitat dat in dit gebied voorkomt, en dat voorziet in

maatregelen voor de ontwikkeling van een areaal van gelijke of grotere omvang van dat habitattype in dit gebied, de natuurlijke kenmerken van dat gebied aantast, en of dergelijke maatregelen in voorkomend geval als „compenserende maatregelen" in de zin van lid 4 van dit artikel kunnen worden aangemerkt.

19 In het arrest Sweetman e.a. (C-258/11, EU:C:2013:220, punt 32) heeft het Hof geoordeeld dat de bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn, gelet op de door deze richtlijn beoogde instandhoudingsdoelstellingen, als een coherent geheel moeten worden uitgelegd. De leden 2 en 3 van dit artikel beogen namelijk natuurlijke habitats en soorten hetzelfde beschermingsniveau te garanderen, terwijl lid 4 van dat artikel enkel een uitzondering vormt op de tweede volzin van lid 3.

20 Een plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied en dat de instandhoudingsdoelstellingen van dit gebied in gevaar dreigt te brengen, moet volgens de door het Hof verstrekte precisering worden beschouwd als een plan of project dat significante gevolgen voor het betrokken gebied kan hebben. Dit moet met name worden beoordeeld in het licht van de specifieke milieukenmerken en -omstandigheden van het gebied waarop het plan of project betrekking heeft (arrest Sweetman e.a., EU:C:2013:220, punt 30).

21 Het Hof heeft aldus geoordeeld dat een ingreep geen aantasting van de natuurlijke kenmerken van een gebied, te weten een natuurlijke habitat, in de zin van artikel 6, lid 3, tweede volzin, van de habitatrichtlijn meebrengt, indien dat gebied wordt bewaard in een gunstige staat van instandhouding, hetgeen neerkomt op het duurzame behoud van de bepalende kenmerken van het betrokken gebied die verband houden met de aanwezigheid van een type natuurlijke habitat waarvan de instandhoudingsdoelstelling rechtvaardigde dat dit gebied in de lijst van GCB's in de zin van die richtlijn werd opgenomen (arrest Sweetman e.a., EU:C:2013:220, punt 39).

22 In het hoofdgeding staat vast dat het betrokken Natura 2000-gebied door de Commissie als GCB en door het Koninkrijk der Nederlanden als speciale beschermingszone is aangewezen, met name wegens de aanwezigheid in dit gebied van het natuurlijke habitattype „blauwgraslanden", waarvan de instandhoudingsdoelstelling ziet op de uitbreiding van de oppervlakte van deze habitat en de verhoging van de kwaliteit ervan.

23 Bovendien blijkt uit de aan het Hof overgelegde stukken dat het tracéproject Rijksweg A2 significante negatieve gevolgen voor de habitattypen en beschermde soorten in dit gebied zal hebben, inzonderheid voor het bestaande areaal en voor de kwaliteit van het beschermde natuurlijke habitattype „blauwgraslanden", wegens de uitdroging en de verzuring van de bodem door stikstofdepositie.

24 Een dergelijk project dreigt het duurzame behoud van de wezenlijke kenmerken van het betrokken Natura 2000-gebied in gevaar te brengen en kan bijgevolg, zoals de advocaat-generaal in punt 41 van haar conclusie heeft opgemerkt, de natuurlijke kenmerken van het gebied aantasten in de zin van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn.

25 Anders dan de Nederlandse regering stelt, hierin ondersteund door de regering van het Verenigd Koninkrijk, doen de in het tracéproject Rijksweg A2 voorgestelde beschermingsmaatregelen niet af aan die vaststelling.

26 Ten eerste moet immers in herinnering worden geroepen dat in het bij artikel 6, lid 3, tweede volzin, van de habitatrichtlijn vastgestelde toestemmingscriterium het voorzorgsbeginsel ligt besloten, aangezien de bevoegde nationale instantie de toestemming voor het voorgelegde plan of project moet weigeren wanneer zij nog niet de zekerheid heeft verkregen dat het plan of project geen effecten heeft die de natuurlijke kenmerken van dat gebied zullen aantasten. Zo kan op efficiënte wijze worden voorkomen dat de natuurlijke kenmerken van de beschermde gebieden worden aangetast als gevolg van plannen of projecten. Met een minder streng toestemmingscriterium zou de verwezenlijking van

de doelstelling van bescherming van de gebieden waartoe deze bepaling strekt, niet even goed kunnen worden gegarandeerd (arresten Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, punten 57 en 58, en Sweetman e.a., EU:C:2013:220, punt 41).

27 Een overeenkomstig artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn uitgevoerde beoordeling mag dus geen leemten vertonen en moet volledige, precieze en definitieve constateringen en conclusies bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de geplande werkzaamheden voor het betrokken beschermde gebied kunnen wegnemen (zie in die zin arrest Sweetman e.a., EU:C:2013:220, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

28 Bijgevolg verlangt het voorzorgsbeginsel van de bevoegde nationale instantie dat zij bij de toepassing van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn de gevolgen van het project voor het betrokken Natura 2000-gebied beoordeelt in het perspectief van de instandhoudingsdoelstellingen van dit gebied, rekening houdend met de in dit project vastgestelde beschermingsmaatregelen waarmee wordt beoogd de eventuele schadelijke gevolgen die rechtstreeks uit dit project voortvloeien, te voorkomen of te verminderen, teneinde ervoor te zorgen dat het betrokken project de natuurlijke kenmerken van dat gebied niet aantast.

29 De beschermingsmaatregelen die in een project worden opgenomen om de schadelijke gevolgen van dit project voor een Natura 2000-gebied te compenseren, kunnen daarentegen bij de door artikel 6, lid 3, opgelegde beoordeling van de gevolgen van dit project niet in aanmerking worden genomen.

30 Dat zou echter het geval zijn voor de maatregelen die in het hoofdgeding aan de orde zijn die, in een situatie waarin de bevoegde nationale instantie daadwerkelijk heeft vastgesteld dat het tracéproject Rijksweg A2 significante negatieve – eventueel zelfs blijvende – gevolgen voor het beschermde habitattype van het betrokken Natura 2000-gebied kan hebben, voorzien in de toekomstige ontwikkeling van een nieuw areaal van dezelfde of een grotere omvang van dit habitattype in een ander deel van dit gebied, dat niet rechtstreeks door dit project zou worden aangetast.

31 Geconstateerd moet immers worden dat deze maatregelen er niet toe strekken om de significante negatieve gevolgen die voor dit habitattype rechtstreeks uit het tracéproject Rijksweg A2 voortvloeien, te voorkomen of te verminderen, maar beogen deze gevolgen nadien te compenseren. In die omstandigheden kunnen die maatregelen niet garanderen dat het project de natuurlijke kenmerken van dit gebied niet zal aantasten in de zin van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn.

32 Bovendien dient erop te worden gewezen dat de eventuele positieve gevolgen van het achteraf tot ontwikkeling brengen van een nieuwe habitat waarmee het verlies aan oppervlakte en kwaliteit van ditzelfde type habitat in een beschermd gebied dient te worden gecompenseerd – ook al zou het om een groter areaal van een hogere kwaliteit gaan – in de regel onzeker zijn, en dat deze gevolgen hoe dan ook slechts binnen enkele jaren zichtbaar zullen worden, zoals uit punt 87 van de verwijzingsbeslissing blijkt. Bijgevolg kan daarmee in het kader van de bij die bepaling vastgestelde procedure geen rekening worden gehouden.

33 Ten tweede bestaat de nuttige werking van de in artikel 6 van de habitatrichtlijn genoemde beschermingsmaatregelen erin, zoals de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen terecht aangeeft, te vermijden dat de bevoegde nationale instantie via zogenoemde „mitigerende” maatregelen die in werkelijkheid compenserende maatregelen zijn, de in dit artikel vastgelegde specifieke procedures ontwijkt door krachtens lid 3 van dat artikel projecten toe te staan die de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied aantasten.

34 Het is evenwel slechts wanneer een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de overeenkomstig artikel 6, lid 3, eerste volzin, van deze richtlijn verrichte beoordeling en 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, dat de lidstaat

volgens artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn alle nodige compenserende maatregelen neemt om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft (zie arresten Commissie/Italië, C-304/05, EU:C:2007:532, punt 81; Solvay e.a., C-182/10, EU:C:2012:82, punt 72, en Sweetman e.a., EU:C:2013:220, punt 34).

35 Artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn kan in dit verband slechts toepassing vinden nadat de gevolgen van een plan of project overeenkomstig artikel 6, lid 3, zijn onderzocht, aangezien het een uitzonderingsbepaling op het in de tweede volzin van lid 3 van dit artikel neergelegde toestemmingscriterium is (arresten Commissie/Portugal, C-239/04, EU:C:2006:665, punt 35, en Sweetman e.a., EU:C:2013:220, punt 35).

36 De kennis van die gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen voor het betrokken gebied is voor de toepassing van artikel 6, lid 4, namelijk absoluut noodzakelijk, aangezien anders niet kan worden getoetst of aan de voorwaarden voor de toepassing van deze uitzonderingsregel is voldaan. Het onderzoek van eventuele dwingende redenen van groot openbaar belang en dat van het bestaan van minder schadelijke alternatieven vereisen immers dat deze belangen worden afgewogen tegen de aantasting van het gebied door het onderzochte plan of project. Om te kunnen bepalen welke compenserende maatregelen eventueel moeten worden genomen, moet bovendien nauwkeurig worden vastgesteld om welke aantastingen het precies gaat (arrest Commissie/Spanje, C-404/09, EU:C:2011:768, punt 109).

37 De bevoegde nationale autoriteiten kunnen in die context een vergunning krachtens artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn verlenen, voor zover de daarin gestelde voorwaarden zijn vervuld (zie in die zin arrest Sweetman e.a., EU:C:2013:220, punt 47).

38 Dienaangaande moet worden benadrukt dat het feit dat de voorgenomen maatregelen in het betrokken Natura 2000-gebied zelf worden getroffen, voor de toepassing van deze bepaling niet belet dat deze maatregelen in voorkomend geval als „compenserende" maatregelen in de zin van die bepaling worden aangemerkt. Om de door de advocaat-generaal in punt 46 van haar conclusie uiteengezette redenen ziet artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn immers op elke maatregel die geschikt is om de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk te beschermen, ongeacht of hij binnen het aangetaste gebied dan wel elders in dit netwerk wordt getroffen.

39 Uit de voorgaande overwegingen volgt dan ook dat artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat een plan of een project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een GCB, dat negatieve gevolgen heeft voor een in dit gebied voorkomend type natuurlijke habitat en dat voorziet in maatregelen voor het tot ontwikkeling brengen in dit gebied van een areaal van gelijke of grotere omvang van dit habitattype, de natuurlijke kenmerken van dat gebied aantast. Deze maatregelen kunnen in voorkomend geval slechts als „compenserende maatregelen" in de zin van lid 4 van dit artikel worden aangemerkt, voor zover de bij deze bepaling gestelde voorwaarden vervuld zijn.

Kosten

40 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

Artikel 6, lid 3, 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, moet aldus worden uitgelegd dat een plan of een project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied van communautair belang, dat negatieve gevolgen heeft voor een in dit gebied voorkomend type natuurlijke habitat en dat voorziet in maatregelen voor het tot ontwikkeling brengen in dit gebied van een areaal van gelijke of grotere omvang van dit habitattype, de natuurlijke kenmerken van dat gebied aantast. Deze maatregelen kunnen in voorkomend geval slechts als „compenserende maatregelen" in de zin van lid 4 van dit artikel worden aangemerkt, voor zover de bij deze bepaling gestelde voorwaarden vervuld zijn.

ondertekeningen