# ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

7 november 2000 *

In zaak C-371/98,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) van de High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court) (Verenigd Koninkrijk), in het aldaar aanhangig geding tussen

**The Queen**

en

**Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions,**

ex parte: **First Corporate Shipping Ltd,**

in aanwezigheid van:

**World Wide Fund for Nature UK (WWF)**

en

**Avon Wildlife Trust,**

* Procestaal: Engels.

om een prejudiciële beslissing over over de uitlegging van de artikelen 2, lid 3, en 4, lid 1, 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),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, C. Gulmann (rapporteur), M. Wathelet en V. Skouris, kamerpresidenten, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, P. Jann, L. Sevón en R. Schintgen, rechters,

advocaat-generaal: P. Léger
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— First Corporate Shipping Ltd, vertegenwoordigd door G. Barling, QC, M. Shaw en M. Hoskins, Barristers, geïnstrueerd door Arnheim Tite & Lewis, Solicitors,

— World Wide Fund for Nature UK (WWF) en Avon Wildlife Trust, vertegenwoordigd door P. Sands en J. H. Marks, Barristers, geïnstrueerd door Leigh Day & Co., Solicitors,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, als gemachtigde, bijgestaan door R. Drabble, QC,

— de Finse regering, vertegenwoordigd door H. Rotkirch en T. Pynnä, valtionasiamiehet, als gemachtigden,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door R. B. Wainwright, juridisch hoofdadviseur, en P. Stancanelli, lid van de juridische dienst, als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van First Corporate Shipping Ltd, World Wide Fund for Nature UK (WWF) en Avon Wildlife Trust; de regering van het Verenigd Koninkrijk; de Finse regering, en de Commissie ter terechtzitting van 7 december 1999,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 7 maart 2000,

het navolgende

## Arrest

1 Bij beschikking van 21 juli 1998, ingekomen bij het Hof op 16 oktober daaropvolgend, heeft de High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court), krachtens artikel 177 EG-Verdrag (thans artikel 234 EG) een prejudiciële vraag gesteld over de uitlegging van de

artikelen 2, lid 3, en 4, lid 1, 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 Deze vraag is gerezen in een procedure strekkende tot „judicial review", die First Corporate Shipping Ltd (hierna: „FCS") heeft ingeleid naar aanleiding van de aankondiging door de Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions (minister voor Milieu, Vervoer en de Regio's; hierna: „minister"), dat hij voornemens was de Severn Estuary overeenkomstig artikel 4, lid 1, van de habitatrichtlijn bij de Commissie van de Europese Gemeenschappen voor te stellen als gebied dat kon worden aangewezen als speciale beschermingszone (hierna: „SBZ").

## Toepasselijke bepalingen van gemeenschapsrecht

3 Artikel 2 van de habitatrichtlijn luidt als volgt:

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

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

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

4 Artikel 4 van de habitatrichtlijn bepaalt:

„1. Op basis van de criteria van bijlage III (fase 1) en van de relevante wetenschappelijke gegevens stelt elke lidstaat een lijst van gebieden voor, waarop staat aangegeven welke typen natuurlijke habitats van bijlage I en welke inheemse soorten van bijlage II in die gebieden voorkomen. Voor diersoorten met een zeer groot territorium komen deze gebieden overeen met de plaatsen, binnen het natuurlijke verspreidingsgebied van die soorten, die de fysische en biologische elementen vertonen welke voor hun leven en voortplanting essentieel zijn. Voor aquatische soorten met een groot territorium worden deze gebieden alleen voorgesteld indien het mogelijk is een zone duidelijk af te bakenen die de fysische en biologische elementen vertoont welke voor hun leven en voortplanting essentieel zijn. Zo nodig stellen de lidstaten aanpassingen van de lijst voor in het licht van de resultaten van het in artikel 11 bedoelde toezicht.

De lijst wordt binnen drie jaar na kennisgeving van de richtlijn aan de Commissie toegezonden met informatie over elk gebied. Deze informatie omvat een kaart, de naam, de ligging en de oppervlakte van het gebied, alsmede de gegevens die zijn verkregen uit toepassing van de in bijlage III (fase 1) vermelde criteria, en wordt verstrekt op basis van een door de Commissie volgens de procedure van artikel 21 opgesteld formulier.

2. Op basis van de in bijlage III (fase 2) vermelde criteria werkt de Commissie met instemming van iedere lidstaat voor elk van de vijf in artikel 1, letter c, onder iii, genoemde biogeografische regio's en voor het gehele in artikel 2, lid 1, bedoelde grondgebied aan de hand van de lijsten van de lidstaten een ontwerplijst

van de gebieden van communautair belang uit, waarop staat aangegeven in welke gebieden een of meer prioritaire typen natuurlijke habitats of een of meer prioritaire soorten voorkomen.

De lidstaten waar de gebieden met een of meer prioritaire typen natuurlijke habitats en een of meer prioritaire soorten in oppervlakte meer dan 5 % van het nationale grondgebied beslaan, kunnen, met instemming van de Commissie, verzoeken dat de criteria van bijlage III (fase 2) voor de selectie van alle gebieden van communautair belang op hun grondgebied flexibeler worden toegepast.

De lijst van gebieden van communautair belang, waarop de gebieden met een of meer prioritaire typen natuurlijke habitats of een of meer prioritaire soorten staan aangegeven, wordt door de Commissie vastgesteld volgens de procedure van artikel 21.

3. De in lid 2 genoemde lijst wordt binnen zes jaar na de kennisgeving van deze richtlijn vastgesteld.

4. Wanneer een gebied volgens de procedure van lid 2 tot een gebied van communautair belang is verklaard, wijst de betrokken lidstaat dat gebied zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen zes jaar, aan als speciale beschermingszone en stelt hij tevens de prioriteiten vast gelet op het belang van de gebieden voor het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van een type natuurlijke habitat van bijlage I of van een soort van bijlage II alsmede voor de coherentie van Natura 2000 en gelet op de voor dat gebied bestaande dreiging van achteruitgang en vernietiging.

5. Zodra een gebied op de in lid 2, derde alinea, bedoelde lijst is geplaatst, gelden voor dat gebied de bepalingen van artikel 6, leden 2, 3 en 4."

Bijlage III van de habitatrichtlijn bevat de volgende bepalingen:

„Criteria voor de selectie van gebieden die kunnen worden aangewezen als gebieden van communautair belang en als speciale beschermingszones

Fase 1: Nationale beoordeling van het relatieve belang van de gebieden voor elk type natuurlijke habitat van bijlage I en elke soort van bijlage II (met inbegrip van de prioritaire typen natuurlijke habitats en de prioritaire soorten)

A. *Criteria voor de beoordeling van het gebied voor een type natuurlijke habitat van bijlage I*

a) Mate van representativiteit van het type natuurlijke habitat in het gebied.

b) Door het type natuurlijke habitat bestreken oppervlakte van het gebied ten opzichte van de totale door dit type natuurlijke habitat op het nationale grondgebied bestreken oppervlakte.

c) Mate van instandhouding van de structuur en de functies van het betrokken type natuurlijke habitat en herstelmogelijkheid.

d) Algemene beoordeling van de betekenis van het gebied voor de instandhouding van het betrokken type natuurlijke habitat.

B. *Criteria voor de beoordeling van het gebied voor een soort van bijlage II*

a) Omvang en dichtheid van de populatie van de soort in het gebied ten opzichte van de populaties op het nationale grondgebied.

b) Mate van instandhouding van de elementen van de habitat die van belang zijn voor de betrokken soort en herstelmogelijkheid.

c) Mate van isolatie van de populatie in het gebied ten opzichte van het natuurlijke verspreidingsgebied van de soort.

d) Algemene beoordeling van de betekenis van het gebied voor de instandhouding van de betrokken soort.

C. Volgens deze criteria delen de lidstaten de gebieden in die zij op de nationale lijst voorstellen als gebieden welke in aanmerking komen voor aanwijzing als gebied van communautair belang, al naar gelang van hun betekenis voor de instandhouding van de in bijlage I genoemde typen natuurlijke habitats of de in bijlage II genoemde soorten.

D. Deze lijst omvat de gebieden met prioritaire typen natuurlijke habitats en de prioritaire soorten die volgens de onder A en B aangegeven criteria door de lidstaten zijn geselecteerd.

(...)"

6 Artikel 6, leden 2, 3 en 4, van de habitatrichtlijn luidt als volgt:

„2. De lidstaten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de 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."

## Het hoofdgeding en de prejudiciële vraag

7 FCS is de officiële havenautoriteit voor de haven van Bristol (Verenigd Koninkrijk), gelegen in het Severn Estuary, en is eigenaar van een aanzienlijke hoeveelheid grond in de omgeving van de haven. Sinds zij eigenaar is van die grond, heeft FCS in samenwerking met andere ondernemingen een kapitaal van bijna 220 miljoen GBP in de ontwikkeling van de haveninstallaties geïnvesteerd. Zij heeft 495 voltijdse werknemers in vaste dienst. Met inbegrip van de werknemers van FCS, wordt het aantal in de haven werkzame personen geschat tussen 3 000 en 5 000.

8 De minister heeft aangekondigd, voornemens te zijn het Severn Estuary overeenkomstig artikel 4, lid 1, van de habitatrichtlijn bij de Commissie voor te stellen als gebied dat kan worden aangewezen als SBZ, daar de meeste getijdengebieden in deze streek reeds overeenkomstig richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PB L 103, blz. 1), als speciale beschermingszone zijn aangewezen. FCS heeft daarop bij de High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court), toestemming gevraagd, om „judicial review" te verzoeken.

9 Voor deze nationale rechterlijke instantie heeft FCS betoogd, dat artikel 2, lid 3, van de habitatrichtlijn de minister verplicht om bij de beslissing over de vraag welke gebieden overeenkomstig artikel 4, lid 1, van deze richtlijn bij de Commissie zullen worden voorgesteld, rekening te houden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied.

10 De minister huldigt het standpunt dat hij, gelet op de redenering van het Hof in zijn arrest van 11 juli 1996, Royal Society for the Protection of Birds (C-44/95, Jurispr. blz. I-3805), niet gerechtigd is om bij de beslissing over de vraag welke gebieden overeenkomstig artikel 4, lid 1, van de habitatrichtlijn bij de Commissie zullen worden voorgesteld, rekening te houden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied.

11 In deze omstandigheden heeft de High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court), besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vraag te stellen:

„Mag of moet een lidstaat rekening houden met de in artikel 2, lid 3, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB 1992, L 206, blz. 7) bedoelde overwegingen, te weten de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en de regionale en lokale bijzonderheden, bij zijn beslissing over de vraag welke gebieden overeenkomstig artikel 4, lid 1, van die richtlijn aan de Commissie zullen worden voorgesteld en/of bij de afbakening van de grenzen van die gebieden?"

## De prejudiciële vraag

12 Om te beginnen zij erop gewezen, dat de prejudiciële vraag enkel betrekking heeft op fase 1 van de procedure van indeling van de natuurlijke gebieden in SBZ overeenkomstig artikel 4, lid 1, van de habitatrichtlijn.

13 Dit artikel bepaalt, dat elke lidstaat op basis van de criteria van bijlage III (fase 1), en van de relevante wetenschappelijke gegevens een lijst van gebieden voorstelt, waarop staat aangegeven welke typen natuurlijke habitats van bijlage I en welke inheemse soorten van bijlage II in die gebieden voorkomen, en deze lijst aan de Commissie toezendt.

14 Bijlage III van de habitatrichtlijn, die de criteria bevat voor de selectie van gebieden die kunnen worden aangewezen als gebieden van communautair belang en als SBZ, vermeldt voor fase 1 criteria voor de beoordeling van het relatieve belang van de gebieden op nationaal niveau voor elk type natuurlijke habitat van bijlage I en elke soort van bijlage II.

15 Bij de vaststelling van deze beoordelingscriteria is uitsluitend rekening gehouden met het doel van instandhouding van de natuurlijke habitats of de wilde flora en fauna vermeld in respectievelijk bijlage I en bijlage II.

16 Hieruit volgt, dat ingevolge artikel 4, lid 1, van de habitatrichtlijn als zodanig, bij de keuze en de afbakening van de grenzen van de gebieden die bij de Commissie zullen worden voorgesteld als gebieden die kunnen worden aangewezen als gebieden van communautair belang, geen rekening dient te worden gehouden met andere vereisten dan die verband houdend met de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.

17 FCS stelt, dat de selectie en afbakening van de aan de Commissie met het oog op de aanwijzing als SBZ aan te melden gebieden, zoals vereist in artikel 4, lid 1, van de habitatrichtlijn, een op grond van deze richtlijn genomen maatregel in de zin van artikel 2, lid 3, vormt. Bijgevolg zou laatstgenoemde bepaling de lidstaten verplichten, rekening te houden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden wanneer hij de in bijlage III van deze richtlijn vermelde criteria toepast bij het opstellen van de aan de Commissie toe te zenden lijst.

18 Volgens de Finse regering heeft een lidstaat de mogelijkheid om, wanneer hij zijn lijst van gebieden aan de Commissie voorstelt, rekening te houden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met de regionale en lokale bijzonderheden, voor zover dit de verwezenlijking van de natuurbeschermingsdoelstellingen van de habitatrichtlijn niet in het gedrang brengt. Bij wijze van voorbeeld vermeldt deze regering, dat er op het grondgebied van een lidstaat een dermate groot aantal gebieden kunnen zijn die kunnen worden aangewezen als gebieden van communautair belang, dat deze lidstaat gerechtigd is om een aantal van deze gebieden van zijn lijst te schrappen zonder dat hij hierdoor de verwezenlijking van voornoemde doelstellingen in gevaar brengt.

19 In dit verband zij eraan herinnerd, dat artikel 3, lid 1, eerste alinea, van de habitatrichtlijn de vorming voorziet van een coherent Europees ecologisch netwerk van SBZ, „Natura 2000" genaamd en bestaande uit gebieden met in bijlage I genoemde typen natuurlijke habitats en habitats van in bijlage II genoemde soorten, dat de betrokken typen natuurlijke habitats en habitats van soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding moet behouden of in voorkomend geval herstellen.

20 Tevens zij eraan herinnerd, dat artikel 4 van de habitatrichtlijn een procedure organiseert voor de indeling van natuurlijke gebieden in SBZ. Deze procedure, die verschillende fasen omvat waaraan bepaalde rechtsgevolgen verbonden zijn, moet blijkens artikel 3, lid 2, van de richtlijn de verwezenlijking van het netwerk „Natura 2000" mogelijk maken.

21 Inzonderheid bepaalt artikel 4, lid 2, eerste alinea, van de habitatrichtlijn, dat de Commissie, aan de hand van de lijsten van de lidstaten en met instemming van iedere lidstaat, een ontwerplijst uitwerkt van de gebieden van communautair belang.

22 Om een ontwerplijst van de gebieden van communautair belang te kunnen uitwerken die tot de vorming van een coherent Europees ecologisch netwerk van

SBZ leidt, moet de Commissie beschikken over een volledige lijst van de gebieden die, op nationaal niveau, van relevant ecologisch belang zijn ter verwezenlijking van de door de habitatrichtlijn beoogde instandhouding van de natuurlijke habitats en van de wilde flora en fauna. Daartoe wordt op basis van de in bijlage III (fase 1) van deze richtlijn vastgestelde criteria bedoelde inventaris opgesteld.

23 Overigens is dit de enige manier ter bereiking van het in artikel 3, lid 1, eerste alinea, van de habitatrichtlijn beoogde doel, de betrokken typen natuurlijke habitats en habitats van soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied, in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen, welk gebied zich aan weerszijden van een of meerdere binnengrenzen van de Gemeenschap kan bevinden. Blijkens artikel 1, sub e en i, van de habitatrichtlijn, gelezen in samenhang met artikel 2, lid 1, van deze richtlijn, moet bij de beoordeling van de gunstige staat van instandhouding van een natuurlijke habitat of van een soort het hele Europese grondgebied van de lidstaten waar het Verdrag van toepassing is in aanmerking worden genomen. Aangezien een lidstaat bij het opstellen van de nationale lijst van gebieden niet nauwkeurig en uitvoerig op de hoogte is van de situatie van de habitats in de andere lidstaten, kan hij niet op eigen gezag, zelfs niet op grond van vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied of in verband met regionale of lokale bijzonderheden, gebieden uitsluiten die op nationaal niveau van relevant ecologisch belang zijn ter verwezenlijking van de instandhouding, zonder de bereiking van dit doel op communautair niveau in gevaar te brengen.

24 Meer bepaald is het zo, dat indien de lidstaten bij de keuze en de afbakening van de gebieden die zullen worden opgenomen op de lijst die zij overeenkomstig artikel 4, lid 1, van de habitatrichtlijn moeten opstellen en aan de Commissie toezenden, rekening konden houden met vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en met regionale en lokale bijzonderheden, de Commissie niet de zekerheid zou hebben, te beschikken over een volledige lijst van gebieden die als SBZ kunnen worden aangewezen, en het risico bestaat, dat het doel om een coherent Europees ecologisch netwerk tot stand te brengen, niet wordt bereikt.

25 Op de gestelde vraag moet derhalve worden geantwoord, dat artikel 4, lid 1, van de habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd, dat een lidstaat bij de keuze en

de afbakening van de gebieden die hij de Commissie zal voorstellen als gebieden die kunnen worden aangewezen als gebieden van communautair belang, geen rekening mag houden met vereisten op economisch, sociaal of cultureel gebied en met regionale en lokale bijzonderheden zoals vermeld in artikel 2, lid 3, van deze richtlijn.

## Kosten

26 De kosten door de Finse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Zesde kamer)

uitspraak doende op de door de High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Divisional Court), bij beschikking van 21 juli 1998 gestelde vraag, verklaart voor recht:

**Artikel 4, lid 1, 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 lidstaat bij de keuze en de afbakening van de gebieden die hij de Commissie zal voorstellen als gebieden die kunnen worden aangewezen als gebieden van communautair belang, geen rekening mag houden met vereisten op economisch, sociaal of cultureel gebied en met regionale en lokale bijzonderheden zoals vermeld in artikel 2, lid 3, van deze richtlijn.**

| | | |
|---|---|---|
| Rodríguez Iglesias | Gulmann | Wathelet |
| Skouris | Edward | Puissochet |
| Jann | Sevón | Schintgen |

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 7 november 2000.

De griffier

R. Grass

De president

G. C. Rodríguez Iglesias