ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

24 februari 2022 *

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Richtlijn 2011/92/EU – Milieueffectbeoordeling van bepaalde projecten – Richtlijn 92/43/EEG – Instandhouding van de natuurlijke habitats – Verhouding tussen de beoordelings- en vergunningsprocedure van artikel 2 van richtlijn 2011/92/EU en een nationale procedure tot afwijking van de in richtlijn 92/43/EEG bedoelde maatregelen ter bescherming van de soorten – Begrip ‚vergunning' – Complex besluitvormingsproces – Beoordelingsplicht – Materiële draagwijdte – Procedurele fase waarin de inspraak van het publiek in de besluitvorming moet worden gewaarborgd"

In zaak C-463/20,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Raad van State (België) bij beslissing van 4 juni 2020, ingekomen bij het Hof op 24 september 2020, in de procedure

Namur-Est Environnement ASBL

tegen

Waals Gewest

in tegenwoordigheid van:

Cimenteries CBR SA,

wijst

HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: A. Prechal, president van de Tweede kamer, waarnemend voor de president van de Derde kamer, J. Passer (rapporteur), F. Biltgen, L. S. Rossi en N. Wahl, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: D. Dittert, hoofd van een administratieve eenheid,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 9 september 2021,

* Procestaal: Frans.

gelet op de opmerkingen van:

– Namur-Est Environnement ASBL, vertegenwoordigd door J. Sambon, advocaat,

– Cimenteries CBR SA, vertegenwoordigd door L. de Meeûs en C.-H. Born, advocaten,

– de Belgische regering, vertegenwoordigd door C. Pochet, M. Van Regemorter en S. Baeyens als gemachtigden, bijgestaan door P. Moërynck, advocaat,

– de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek, J. Vláčil en L. Dvořáková als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door C. Hermes, M. Noll-Ehlers en F. Thiran als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 21 oktober 2021,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing heeft betrekking op de uitlegging van de artikelen 1, 2 en 5 tot en met 8 van richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 2012, L 26, blz. 1, met rectificatie in PB 2015, L 174, blz. 44).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Namur-Est Environnement ASBL en het Waalse Gewest (België) over een besluit waarbij het Waalse Gewest Sagrex SA heeft toegestaan af te wijken van de maatregelen ter bescherming van de dier- en plantensoorten waarin de toepasselijke regeling voorziet, met het oog op de exploitatie van een kalksteengranulaatgroeve (hierna: „afwijkingsbesluit”).

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 92/43

3 De artikelen 12 en 13 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 1992, L 206, blz. 7) bepalen dat de lidstaten de nodige maatregelen treffen voor de instelling van een systeem van strikte bescherming van de in bijlage IV, onder a) en b), bij deze richtlijn vermelde dier- en plantensoorten.

4 Artikel 16, lid 1, van deze richtlijn bepaalt dat, wanneer er geen andere bevredigende oplossing bestaat en de afwijking geen afbreuk doet aan het streven de betrokken soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan, de lidstaten om verschillende in de punten a) tot en met e) van deze bepaling genoemde redenen mogen afwijken van onder meer de artikelen 12 en 13 van die richtlijn.

Richtlijn 2011/92

5 Artikel 1, lid 2, van richtlijn 2011/92 bevat onder meer de volgende definities:

„a) ‚project':

– de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken,

– andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten;

[...]

c) ‚vergunning': het besluit van de bevoegde instantie of instanties waardoor de opdrachtgever het recht verkrijgt om het project uit te voeren;

[...]"

6 In artikel 2, leden 1 en 2, van deze richtlijn is bepaald:

„1. De lidstaten treffen de nodige maatregelen om te verzekeren dat een vergunning vereist is voor projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, onder meer gezien hun aard, omvang of ligging, en dat een beoordeling van hun effecten plaatsvindt alvorens een vergunning wordt verleend. Deze projecten worden omschreven in artikel 4.

2. De milieueffectbeoordeling kan worden geïntegreerd in de bestaande procedures van de lidstaten voor het verlenen van vergunningen voor projecten [...]."

7 Artikel 3 van deze richtlijn bepaalt:

„Bij de milieueffectbeoordeling worden de directe en indirecte effecten van een project [...] per geval op passende wijze geïdentificeerd, beschreven en beoordeeld op de volgende factoren:

a) mens, dier en plant;

b) bodem, water, lucht, klimaat en landschap;

c) materiële goederen en het culturele erfgoed;

d) de samenhang tussen de onder a), b) en c) genoemde factoren."

8 Artikel 5, lid 1, van deze richtlijn bepaalt dat „[b]ij projecten die krachtens artikel 4 moeten worden onderworpen aan een milieueffectbeoordeling overeenkomstig dit artikel en artikelen 6 tot en met 10, [...] de lidstaten de nodige maatregelen [treffen] om ervoor te zorgen dat de opdrachtgever in passende vorm de in bijlage IV bedoelde informatie verstrekt", voor zover deze informatie in een bepaald geval van belang wordt geacht en redelijkerwijs van de opdrachtgever kan worden verlangd dat hij die informatie verzamelt. Volgens deze bijlage moet de te verstrekken informatie met name het volgende bevatten: „Een beschrijving van de waarschijnlijk aanmerkelijke milieueffecten van het voorgenomen project op met name: [...], fauna en flora, [...] en de onderlinge relatie tussen genoemde factoren."

9 Artikel 6 van richtlijn 2011/92 luidt:

„1. De lidstaten treffen de nodige maatregelen om te verzekeren dat de instanties die op grond van hun specifieke verantwoordelijkheden op milieugebied met het project te maken kunnen krijgen, de gelegenheid krijgen advies uit te brengen over de door de opdrachtgever verstrekte informatie en over de aanvraag voor een vergunning. [...]

2. Het publiek wordt [...] in een vroeg stadium van de in artikel 2, lid 2, bedoelde milieubesluitvormingsprocedures en uiterlijk zodra redelijkerwijs informatie kan worden verstrekt in kennis gesteld van het volgende:

a) de aanvraag om een vergunning;

b) het feit dat het project aan een milieueffectbeoordelingsprocedure is onderworpen en, voor zover relevant, het feit dat artikel 7 van toepassing is;

[...]

d) de aard van de eventuele besluiten of, indien van toepassing, van het ontwerpbesluit;

e) een indicatie van de beschikbaarheid van de ingevolge artikel 5 verzamelde informatie;

f) tijd, plaats en wijze van verstrekking van de relevante informatie;

g) nadere gegevens inzake de regelingen voor inspraak die ingevolge lid 5 van dit artikel zijn vastgesteld.

3. De lidstaten zorgen ervoor dat het volgende binnen een redelijke termijn aan het betrokken publiek ter beschikking wordt gesteld:

a) de ingevolge artikel 5 verzamelde informatie;

b) in overeenstemming met de nationale wetgeving, de voornaamste rapporten en adviezen die aan de bevoegde instanties zijn uitgebracht op het tijdstip waarop het betrokken publiek wordt geïnformeerd in overeenstemming met lid 2;

c) overeenkomstig de bepalingen van richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie, andere informatie dan de in lid 2 bedoelde die relevant is voor het besluit overeenkomstig artikel 8 van deze richtlijn en die pas beschikbaar wordt nadat het betrokken publiek overeenkomstig lid 2 van dit artikel is geïnformeerd.

4. Het betrokken publiek dient in een vroeg stadium reële mogelijkheden tot inspraak in de in artikel 2, lid 2, bedoelde milieubesluitvormingsprocedures te krijgen en heeft daartoe het recht, wanneer alle opties open zijn, opmerkingen en meningen kenbaar te maken aan de bevoegde instantie(s) voordat het besluit over de vergunningsaanvraag wordt genomen.

[...]"

10 Artikel 7 van richtlijn 2011/92 voorziet in specifieke regels voor de beoordeling van de milieueffecten wanneer een project vermoedelijk aanzienlijke milieueffecten zal hebben in verschillende lidstaten.

11 In artikel 8 van die richtlijn is bepaald dat „[d]e resultaten van de raadplegingen en de krachtens de artikelen 5, 6 en 7 ingewonnen informatie [...] in het kader van de vergunningsprocedure in aanmerking [worden] genomen".

12 Bijlage I bij richtlijn 2011/92 somt de projecten op die krachtens artikel 4, lid 1, van deze richtlijn moeten worden onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10 ervan. Punt 19 van deze bijlage vermeldt de „[s]teengroeven en dagbouwmijnen met een terreinoppervlakte van meer dan 25 hectare".

Belgisch recht

13 Richtlijn 92/43 is in Belgisch recht omgezet bij de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud (*Belgisch Staatsblad*, 11 september 1973, blz. 10306), zoals gewijzigd bij het decreet van het Waalse Gewest van 6 december 2001 betreffende de instandhouding van de Natura 2000-gebieden alsook van de wilde flora en fauna (*Belgisch Staatsblad*, 22 januari 2002, blz. 2017) (hierna: „wet van 12 juli 1973").

14 Bij de artikelen 2bis, 3 en 3bis van deze wet is een regeling ingesteld voor de bescherming van een geheel van vogelsoorten, zoogdiersoorten en plantensoorten die hetzij krachtens richtlijn 92/43 worden beschermd, hetzij in Wallonië worden bedreigd. Dit stelsel bestaat uit maatregelen als het verbod om de betrokken soorten, naargelang van het geval, te strikken, te vangen en te doden of te plukken, af te snijden en te ontwortelen, evenals het verbod om die soorten opzettelijk te verstoren, in het bezit te hebben, te vervoeren, te ruilen, te verkopen, te kopen en kosteloos af te staan dan wel hun natuurlijke habitats te vernielen of te beschadigen.

15 Artikel 5 van deze wet bepaalt dat de regering van het Waalse Gewest onder bepaalde voorwaarden en om bepaalde redenen afwijkingen van deze maatregelen kan toestaan.

16 Artikel 5bis van de wet van 12 juli 1973 voorziet in de mogelijkheid om een aanvraag tot afwijking van deze maatregelen in te dienen, waarbij het aan de regering van het Waalse Gewest wordt overgelaten om de vorm en de inhoud van deze aanvraag evenals de voorwaarden en modaliteiten voor het verlenen van de gevraagde afwijking vast te stellen.

17 Het staat vast dat noch de wet van 12 juli 1973 noch het ter uitvoering daarvan door de regering van het Waalse Gewest aangenomen decreet bepaalt dat er een milieueffectbeoordeling van de gevraagde afwijking moet plaatsvinden of dat het betrokken publiek vóór het verlenen ervan moet worden geraadpleegd.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

18 Op 4 november 2008 heeft Sagrex bij de bevoegde instantie van het Waalse Gewest een „permis unique" (algemene milieu- en stedenbouwkundige vergunning; hierna: „omgevingsvergunning") aangevraagd met het oog op de hervatting van de exploitatie van een steengroeve van meer dan 50 hectare in Bossimé (België) en de aanleg van installaties en bijbehorende voorzieningen, met name langs de Maas.

19 Op 12 mei 2010 heeft het voor Namen bevoegde externe bestuur van het Waalse agentschap voor natuur en bos een negatief advies over deze aanvraag uitgebracht. Ten eerste merkte het op dat het in het hoofdgeding aan de orde zijnde project naast een Natura 2000-gebied was gelegen en twee gebieden van groot biologisch belang omvatte, en dat dit project tot de gehele of gedeeltelijke vernietiging van deze laatste twee gebieden zou leiden evenals tot de gehele of gedeeltelijke verdwijning van de natuurlijke habitat van de verschillende beschermde soorten vogels, insecten, reptielen en planten die er voorkomen. Ten tweede stelde het vast dat het bij dit project gevoegde dossier ondanks deze situatie geen melding maakte van een vergunning om af te wijken van de door de toepasselijke regeling voorgeschreven maatregelen voor de instandhouding van de beschermde soorten. Ten derde en ten slotte was het van mening dat de maatregelen tot herinrichting die de opdrachtgever zowel vóór als tijdens en na de werkzaamheden in het kader van de verwezenlijking van dit project zou treffen, gezien de aard en de omvang van dat project, de gevolgen ervan voor de betrokken natuurlijke habitats niet konden beperken en compenseren.

20 Op 1 september 2010 heeft de bevoegde instantie van het Waalse Gewest Sagrex verzocht om gewijzigde plannen en een aanvullende milieueffectbeoordeling voor het in het hoofdgeding aan de orde zijnde project over te leggen.

21 Op 15 april 2016 heeft Sagrex de inspecteur-generaal van het Waalse agentschap voor natuur en bos verzocht om in verband met dit project een afwijking toe te staan van de maatregelen ter bescherming van de dier- en plantensoorten waarin de wet van 12 juli 1973 voorziet.

22 Op 27 juni 2016 heeft deze inspecteur het in punt 2 van dit arrest bedoelde afwijkingsbesluit vastgesteld. Bij dit besluit wordt Sagrex toestemming verleend om verschillende beschermde dier- en plantensoorten te verstoren en bepaalde gebieden van hun respectieve natuurlijke habitat in verband met het in het hoofdgeding aan de orde zijnde project te beschadigen of te vernietigen, op voorwaarde dat een aantal mitigerende maatregelen zou worden getroffen.

23 Op 30 september 2016 heeft Sagrex de gewijzigde plannen en de aanvullende beoordeling van dit project die haar op 1 september 2010 waren gevraagd aan de bevoegde instantie van het Waalse Gewest verstrekt.

24 Een openbaar onderzoek met betrekking tot dat project, zoals gewijzigd en aangevuld, heeft plaatsgevonden van 21 november tot en met 21 december 2016 en heeft geleid tot en groot aantal bezwaarschriften met betrekking tot de gevolgen van het betrokken project voor beschermde soorten en hun habitat.

25 Op 21 december 2016 heeft het voor Namen bevoegde externe bestuur van het Waalse agentschap voor natuur en bos een voorwaardelijk positief advies uitgebracht over de aanvraag tot een omgevingsvergunning van Sagrex. In dat advies merkte het in de eerste plaats op dat het in het hoofdgeding aan de orde zijnde project deels aan een Natura 2000-gebied grensde, maar dat een risico van significante gevolgen voor dit gebied was uitgesloten. Wat in de tweede plaats de twee gebieden van groot biologisch belang betreft die eveneens aan dit project grenzen, stelde dit bestuur zich om te beginnen op het standpunt dat dit project bij gebreke van bijzondere voorzorgsmaatregelen waarschijnlijk significante gevolgen zou hebben voor de beschermde dier- en plantensoorten die er voorkomen en voor hun respectieve natuurlijke habitat. Vervolgens was het van mening dat, mits Sagrex de door haar geplande en in het afwijkingsbesluit gepreciseerde mitigerende en compenserende maatregelen zou treffen, dit project niet schadelijk zou zijn voor deze soorten en slechts tot een geleidelijke vernietiging van hun respectieve natuurlijke habitat zou leiden, die bovendien door de inrichting van nieuwe natuurlijke habitats zou worden gecompenseerd. Ten slotte kwam het tot de conclusie dat, gelet op al deze elementen, redelijkerwijs kon worden aangenomen dat de gebieden waarop de door Sagrex geëxploiteerde steengroeve betrekking heeft aan het einde van de door Sagrex geplande exploitatieperiode van 30 jaar nog steeds een aanzienlijk biologisch belang zouden vertonen, zodat de milieugevolgen van het in het hoofdgeding aan de orde zijnde project voor het natuurbehoud konden worden geacht tot een aanvaardbaar niveau te zijn teruggebracht.

26 Bij besluit van 25 september 2017 heeft de minister van Milieu en Ruimtelijke Ordening van het Waalse Gewest de afgifte van de door Sagrex gevraagde omgevingsvergunning niettemin geweigerd. Het beroep tot nietigverklaring dat Cimenteries CBR SA – die zeggenschap heeft over Sagrex – tegen dit besluit heeft ingesteld, is later bij arrest van de Raad van State (België) van 14 mei 2020 verworpen.

27 In de tussentijd heeft Namur-Est Environnement bij de Raad van State een verzoek tot nietigverklaring van het afwijkingsbesluit ingediend, waarin zij onder meer aanvoert dat dit besluit valt onder de vergunning van een project in de zin van artikel 1, lid 2, van richtlijn 2011/92, en dat het niet is voorafgegaan door een procedure die voldoet aan de vereisten van artikel 2 en volgende van deze richtlijn. Meer bepaald betoogt deze vereniging in wezen dat, om aan deze vereisten te voldoen en om zowel het betrokken publiek in staat te stellen op zinvolle wijze aan de procedure deel te nemen als de bevoegde instantie in staat te stellen met deze inspraak rekening te houden, de milieueffectbeoordeling van een project zoals in het hoofdgeding aan de orde en de bijbehorende raadpleging van het publiek moeten plaatsvinden vóór de vaststelling van een handeling als het afwijkingsbesluit en niet daarna, zoals in casu het geval is.

28 Het Waalse Gewest betoogt in wezen dat het afwijkingsbesluit niet valt onder de vergunning van een project in de zin van richtlijn 2011/92, aangezien de inspecteur-generaal van het Waalse agentschap voor natuur en bos zich ertoe heeft beperkt – niet alleen doelgericht en voorafgaand aan de beoordeling van het in het hoofdgeding aan de orde zijnde project door een andere instantie, maar ook zonder op enigerlei wijze op die beoordeling vooruit te lopen – Sagrex op haar verzoek toe te staan om af te wijken van de in de toepasselijke wettelijke regeling vastgestelde maatregelen ter bescherming van dier- en plantensoorten. Meer in het algemeen vallen dit verzoek om een afwijking en de daarnaast door Sagrex ingediende aanvraag voor een omgevingsvergunning onder twee verschillende, zij het met elkaar verbonden, juridische regelingen en besluitvormingsprocessen, en niet onder een en dezelfde juridische regeling of een en hetzelfde besluitvormingsproces.

29 Cimenteries CBR betoogt eveneens dat het afwijkingsbesluit slechts een accessoire rechtshandeling is die op zich niet kan worden beschouwd als een vergunning voor het in het hoofdgeding aan de orde zijnde project. Bovendien is deze vennootschap van mening dat de door richtlijn 2011/92 voorgeschreven beoordeling en de raadpleging van het publiek die ermee gepaard moet gaan, pas na het afwijkingsbesluit kunnen of zelfs moeten plaatsvinden, teneinde dit publiek in staat te stellen op zinvolle wijze aan de procedure deel te nemen door zich zo volledig mogelijk over dit project uit te spreken, en vervolgens de bevoegde instantie in staat te stellen ten volle rekening te houden met deze inspraak.

30 Gelet op deze verschillende argumenten merkt de verwijzende rechter in zijn verzoek om een prejudiciële beslissing om te beginnen op dat voor een project zoals in het hoofdgeding aan de orde geen vergunning in de vorm van een omgevingsvergunning kan worden verleend zonder dat de opdrachtgever een afwijking als die in het afwijkingsbesluit is toegestaan, zodat deze afwijking kan worden beschouwd als een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde om een dergelijke vergunning te verkrijgen. Voorts preciseert hij dat het hoofdbesluit dat de opdrachtgever het recht geeft om zijn project uit te voeren, de omgevingsvergunning is, die na een openbaar onderzoek kan worden geweigerd of kan worden onderworpen aan strengere voorwaarden dan de voorwaarden die in het afwijkingsbesluit zijn gesteld. De met de afgifte van die vergunning belaste instantie moet namelijk alle milieuaspecten van het project onderzoeken en kan uit dien hoofde het effect ervan beoordelen op grond van strengere parameters dan die welke zijn geformuleerd door de instantie die het afwijzingsbesluit heeft vastgesteld.

31 Vervolgens wenst de verwijzende rechter te vernemen of in deze juridische en feitelijke context handelingen als het afwijkingsbesluit en het daaropvolgende besluit waarbij aan de opdrachtgever een omgevingsvergunning wordt verleend, tezamen moeten worden geacht deel uit te maken van een complex besluitvormingsproces dat uitmondt in de vergunning van een project of de weigering ervan, in de zin van richtlijn 2011/92. Zo ja, vraagt hij zich ten slotte af of de inspraak van het betrokken publiek in dit complexe besluitvormingsproces moet worden verzekerd vóór de vaststelling van een besluit zoals het afwijkingsbesluit, dan wel of het is toegestaan dat deze inspraak pas plaatsvindt tussen deze vaststelling en het ogenblik waarop het bevoegde gezag een besluit neemt over de door de opdrachtgever aangevraagde omgevingsvergunning.

32 Met betrekking tot deze laatste twee aspecten merkt de verwijzende rechter op dat de juridische en feitelijke context van het hoofdgeding volgens hem verschilt van de vergunningsprocedures in verschillende fasen waarvan het Hof tot op heden kennis heeft genomen, te rekenen vanaf het arrest van 7 januari 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12).

33 In deze context heeft de Raad van State de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Vallen een besluit ‚waarbij met het oog op de exploitatie van een steengroeve toestemming wordt verleend voor de verstoring van dieren en de vernieling van de habitats van die soorten' en het besluit waarbij die exploitatie wordt toegestaan of geweigerd (omgevingsvergunning) onder een en dezelfde vergunning (in de zin van artikel 1, [lid 2, onder c), van richtlijn 2011/92]) voor een en hetzelfde project (in de zin van artikel 1, [lid 2, onder a)], van die richtlijn), indien die exploitatie niet zonder dat eerste besluit kan plaatsvinden en de instantie die verantwoordelijk is voor de afgifte van omgevingsvergunningen daarenboven de mogelijkheid behoudt om de milieueffecten van die exploitatie op grond van strengere parameters te beoordelen dan de parameters die zijn geformuleerd door de instantie die het eerste besluit heeft vastgesteld?

2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, is dan genoegzaam voldaan aan de vereisten van die richtlijn, in het bijzonder aan die van de artikelen 2, 5, 6, 7 en 8 ervan, wanneer de inspraakprocedure plaatsvindt na de vaststelling van het besluit ‚waarbij met het oog op de exploitatie van een steengroeve toestemming wordt verleend voor de verstoring van dieren en de vernieling van de habitats van die soorten', maar vóór de vaststelling van het basisbesluit dat de opdrachtgever het recht verleent om de steengroeve te exploiteren?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

34 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of richtlijn 2011/92 aldus moet worden uitgelegd dat een krachtens artikel 16, lid 1, van richtlijn 92/43 genomen besluit waarbij een opdrachtgever toestemming wordt verleend om af te wijken van de toepasselijke maatregelen inzake de bescherming van de soorten met het oog op het uitvoeren van een project in de zin van artikel 1, lid 2, onder a), van richtlijn 2011/92, onder de vergunningsprocedure voor dat project in de zin van artikel 1, lid 2, onder c), van die richtlijn valt wanneer het project niet kan worden verwezenlijkt zonder dat de opdrachtgever dat besluit heeft verkregen, en de voor de vergunning van een dergelijk project bevoegde instantie de mogelijkheid behoudt om de milieueffecten ervan strenger te beoordelen dan in dat besluit is gebeurd.

Ontvankelijkheid

35 In haar schriftelijke en mondelinge opmerkingen heeft de Belgische regering in wezen betoogd dat de eerste vraag niet-ontvankelijk is omdat zij berust op twee onjuiste juridische veronderstellingen en omdat de correcte uitlegging van de Unierechtelijke en nationaalrechtelijke bepalingen waarnaar de verwijzende rechter verwijst, tot de slotsom leidt dat deze vraag kennelijk geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding. Om te mogen afwijken van de maatregelen ter bescherming van de soorten waarin is voorzien bij de bepalingen van nationaal recht waarbij richtlijn 92/43 is omgezet, kan op grond van deze bepalingen immers om toestemming worden verzocht zowel vóór als na de verkrijging van de omgevingsvergunning die deze toestemming concretiseert, zodat het afwijkingsbesluit geen voorwaarde voor het verkrijgen van een vergunning is, maar een juridisch zelfstandige handeling. Deze uitlegging is in overeenstemming met het Unierecht aangezien geen enkele bepaling van dat recht voorschrijft dat een besluit zoals het afwijkingsbesluit, waarbij toestemming wordt verleend om van deze maatregelen af te wijken, noodzakelijkerwijs moet voorafgaan aan de vergunning van een project als het in het hoofdgeding aan de orde zijnde project, in de zin van richtlijn 2011/92.

36 In dat verband volgt uit de rechtspraak van het Hof, ten eerste, dat argumenten die betrekking hebben op de kern van de door de nationale rechter gestelde vraag per definitie niet kunnen leiden tot de niet-ontvankelijkheid van deze vraag [arresten van 2 maart 2021, A.B. e.a. (Benoeming van de rechters bij de Sąd Najwyższy – Beroep), C-824/18, EU:C:2021:153, punt 80, en 13 januari 2022, Minister Sprawiedliwości, C-55/20, EU:C:2022:6, punt 83].

37 In casu moet worden vastgesteld dat een deel van het in punt 35 van het onderhavige arrest samengevatte betoog van de Belgische regering berust op een uitlegging van de bepalingen van het Unierecht waarnaar de verwijzende rechter in het kader van zijn eerste vraag verwijst en dus betrekking heeft op de kern van deze vraag.

38 Ten tweede is het uitsluitend een zaak van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing, om, gelet op de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof stelt te beoordelen (arresten van 10 december 2018, Wightman e.a., C-621/18, EU:C:2018:999, punt 26, en 19 december 2019, Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115, punt 55). Wanneer de gestelde vragen betrekking hebben op de uitlegging van het Unierecht, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden [arresten van 24 november 2020, Openbaar Ministerie (Valsheid in geschrifte), C-510/19, EU:C:2020:953, punt 25, en 18 mei 2021, Asociația „Forumul Judecătorilor din România" e.a., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 en C-397/19, EU:C:2021:393, punt 115].

39 Bijgevolg worden vragen die de nationale rechterlijke instanties hebben gesteld met betrekking tot het Unierecht, vermoed relevant te zijn en kan het Hof alleen weigeren hierop te antwoorden wanneer de gevraagde uitlegging kennelijk geen verband blijkt te houden met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of wanneer het Hof niet beschikt over de feitelijke en juridische gegevens die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op deze vragen (arresten van 10 december 2018, Wightman e.a., C-621/18, EU:C:2018:999, punt 27, en 19 december 2019, Junqueras Vies, C-502/19, EU:C:2019:1115, punt 56).

40 Bovendien berust de procedure van artikel 267 VWEU op een duidelijke afbakening van de taken van de nationale rechterlijke instanties en van het Hof, waarbij het Hof bevoegd is om zich over de uitlegging of de rechtsgeldigheid van de in dit artikel bedoelde handelingen van de Unie uit te spreken, rekening houdend met de feitelijke en juridische context waarin de gestelde vragen moeten worden geplaatst, zoals omschreven door de verwijzende rechter, en niet om te beoordelen of de door deze rechter gegeven uitlegging van de bepalingen van nationaal recht juist is. Een prejudiciële verwijzing kan bijgevolg niet worden onderzocht in het licht van de door de regering van een lidstaat aangevoerde uitlegging van het nationale recht [zie in die zin arresten van 26 september 2013, Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, punten 28 en 29, en 15 april 2021, Belgische Staat (Gegevens die dateren van na het overdrachtsbesluit), C-194/19, EU:C:2021:270, punt 26].

41 In casu heeft de eerste vraag duidelijk betrekking op de uitlegging van het Unierecht, zoals is aangegeven in punt 37 van het onderhavige arrest. Verder blijkt uit de overwegingen die aan deze vraag ten grondslag liggen, zoals samengevat in de punten 30 tot en met 32 van het onderhavige arrest, dat deze vraag relevant is in de specifieke feitelijke context van het hoofdgeding en dat een antwoord van het Hof volgens de verwijzende rechter noodzakelijk is.

42 Gelet op een en ander blijkt niet dat de eerste vraag kennelijk geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding. Bijgevolg moet deze vraag als ontvankelijk worden beschouwd.

Ten gronde

43 In de eerste plaats definiëren artikel 1, lid 2, onder a), en artikel 1, lid 2, onder c), van richtlijn 2011/92 respectievelijk de termen „project" en „vergunning" voor de toepassing van deze richtlijn, waarbij wordt gepreciseerd dat de eerste bepaling verwijst naar de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken evenals naar andere

ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, en de tweede naar het besluit van de bevoegde instantie of instanties waardoor de opdrachtgever het recht verkrijgt om een dergelijk project uit te voeren.

44 Op basis van deze tekstuele elementen kan op zich evenwel geen antwoord worden gegeven op de eerste vraag, waarmee de verwijzende rechter in wezen wenst te vernemen of moet worden aangenomen dat een besluit als het afwijkingsbesluit, hoewel het geen „besluit van de bevoegde instantie of instanties [is] waardoor de opdrachtgever het recht verkrijgt om het project uit te voeren" waarop het betrekking heeft, onder de vergunning van dat project valt gelet op de banden die het met dat besluit heeft. Hoewel deze tekstuele elementen het begrip „vergunning" definiëren door te verwijzen naar een besluit van een andere aard dan het afwijkingsbesluit, en bijgevolg uitsluiten dat laatstgenoemd besluit op zichzelf en als zodanig kan worden beschouwd als een „vergunning" voor het project waarop het betrekking heeft in de zin van artikel 1, lid 2, onder c), van richtlijn 2011/92, sluiten zij niet uit dat een dergelijk besluit, tezamen met het latere besluit waarbij wordt beslist over het recht van de opdrachtgever om dit project uit te voeren, kan worden geacht te vallen onder de vergunning voor dit project of, in voorkomend geval, de weigering van de vergunning.

45 In deze omstandigheden moet, overeenkomstig de vaste rechtspraak van het Hof, bij de uitlegging van deze richtlijn niet alleen rekening worden gehouden met de bewoordingen van de in de twee voorgaande punten van dit arrest genoemde bepalingen, maar ook met de context ervan en met de doelstellingen die worden nagestreefd met de regeling waarvan zij deel uitmaakt (arresten van 7 juni 2005, VEMW e.a., C-17/03, EU:C:2005:362, punt 41, en 21 januari 2021, Duitsland/Esso Raffinage, C-471/18 P, punt 81).

46 Wat in de tweede plaats de context van de definities in artikel 1, lid 2, onder a) en c), van deze richtlijn betreft, moet om te beginnen worden opgemerkt dat, zoals uit het geheel van de bepalingen van deze richtlijn blijkt, het besluit over de vergunning moet worden genomen na een volledige beoordeling van de in artikel 2, lid 1, van deze richtlijn bedoelde projecten die vermoedelijk aanzienlijke milieueffecten zullen hebben.

47 Uit deze bepalingen blijkt dus dat de vergunning van een project het eindpunt vormt van een besluitvormingsproces dat begint met de indiening door de opdrachtgever van een vergunningsaanvraag en dat uit procedureel oogpunt alle voor de behandeling van deze aanvraag noodzakelijke handelingen omvat.

48 Vervolgens blijkt uit deze bepalingen dat dit besluitvormingsproces vanuit materieel en niet langer vanuit procedureel oogpunt ertoe moet leiden dat de bevoegde instantie ten volle rekening houdt met de effecten die de projecten waarvoor de dubbele beoordelings- en vergunningsplicht van artikel 2, lid 1, van richtlijn 2011/92 geldt, kunnen hebben op het milieu, zoals de advocaat-generaal in punt 44 van haar conclusie heeft opgemerkt.

49 Zo heeft artikel 2, lid 1, van deze richtlijn in het algemeen betrekking op de „aanzienlijke milieueffecten" die deze projecten kunnen hebben, zonder specifiek naar een bepaald type aanzienlijk effect te verwijzen of een of ander type aanzienlijk effect uitdrukkelijk uit te sluiten van de werkingssfeer ervan. Evenzo verwijst artikel 3 van deze richtlijn in algemene zin naar de „directe en indirecte" effecten van genoemde projecten op het milieu.

50 Hieruit volgt dat het bij richtlijn 2011/92 ingevoerde besluitvormingsproces met name betrekking moet hebben op de aanzienlijke effecten die een aan dit proces onderworpen project kan hebben op de fauna en flora in de verschillende gebieden waarop dat project betrekking kan hebben, zoals

het gebied waar het project is gelegen of de gebieden die daaraan grenzen, zoals overigens reeds blijkt uit de rechtspraak van het Hof (zie in die zin arrest van 24 november 2011, Commissie/Spanje, C-404/09, EU:C:2011:768, punten 84-87).

51 Het is overigens om die reden dat artikel 5 van richtlijn 2011/92 de opdrachtgever verplicht om dienaangaande specifieke informatie aan de bevoegde instantie te verstrekken.

52 Hieruit volgt dat in het specifieke geval waarin – ter verwezenlijking van een project dat is onderworpen aan de dubbele beoordelings- en vergunningsplicht van artikel 2, lid 1, van richtlijn 2011/92 – de opdrachtgever een afwijking moet aanvragen en verkrijgen van de maatregelen ter bescherming van de dier- en plantensoorten die zijn vastgesteld in de bepalingen van nationaal recht tot omzetting van de artikelen 12 en 13 van richtlijn 92/43, en waarin dit project bijgevolg effecten kan hebben op die soorten, de beoordeling van dat project met name die effecten moet omvatten.

53 Het doet dus niet ter zake dat richtlijn 92/43 zelf niet voorziet in een verplichting tot beoordeling van de effecten die deze afwijking op de betrokken soorten kan hebben, aangezien deze richtlijn een autonome draagwijdte heeft ten opzichte van die van richtlijn 2011/92 en van toepassing is onverminderd de bij deze richtlijn ingevoerde milieueffectbeoordelingsprocedure, waarvan de werkingssfeer algemeen van toepassing is, zoals blijkt uit de rechtspraak van het Hof (zie in die zin arresten van 21 september 1999, Commissie/Ierland, C-392/96, EU:C:1999:431, punt 71; 31 mei 2018, Commissie/Polen, C-526/16, niet gepubliceerd, EU:C:2018:356, punt 72, en 12 juni 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, punt 52).

54 Ten slotte blijkt uit het onderzoek van de context van de bepalingen waarnaar de verwijzende rechter in zijn eerste vraag verwijst dat de milieueffectbeoordeling van een bepaald project niet alleen kan plaatsvinden in het kader van de procedure die leidt tot het vergunningsbesluit als bedoeld in artikel 1, lid 2, onder c), van richtlijn 2011/92, maar ook in het kader van een procedure die leidt tot een aan dat vergunningsbesluit voorafgaand besluit, in welk geval deze verschillende besluiten kunnen worden geacht deel uit te maken van een complex besluitvormingsproces in die zin dat dit in meerdere fasen verloopt (zie naar analogie arresten van 7 januari 2004, Wells, C-201/02, EU:C:2004:12, punten 47, 52 en 53, en 17 maart 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest e.a., C-275/09, EU:C:2011:154, punt 32).

55 Artikel 2, lid 2, van richtlijn 2011/92 bepaalt immers uitdrukkelijk dat deze milieueffectbeoordeling kan worden geïntegreerd in de bestaande nationale vergunningprocedures. Hieruit volgt dat die beoordeling niet noodzakelijkerwijs in het kader van een speciaal daartoe ingestelde procedure of in het kader van één enkele procedure hoeft te worden verricht.

56 De lidstaten beschikken dus over een beoordelingsmarge die hen in staat stelt de procedurele voorwaarden voor een dergelijke beoordeling te bepalen en de verschillende met die beoordeling samenhangende bevoegdheden over verschillende instanties te verdelen, met name door aan elk van deze instanties een beslissingsbevoegdheid ter zake toe te kennen, zoals het Hof reeds heeft opgemerkt (zie in die zin arrest van 3 maart 2011, Commissie/Ierland, C-50/09, EU:C:2011:109, punten 72-74).

57 Het gebruik van deze beoordelingsmarge moet evenwel voldoen aan de eisen van richtlijn 2011/92 en de volledige inachtneming van de hierin vastgelegde doelstellingen garanderen (arrest van 3 maart 2011, Commissie/Ierland, C-50/09, EU:C:2011:109, punt 75).

58 In dit verband moet ten eerste worden opgemerkt dat de milieueffectbeoordeling van een project in elk geval volledig moet zijn en moet plaatsvinden alvorens een vergunning voor dat project wordt verleend (zie in die zin arrest van 3 maart 2011, Commissie/Ierland, C-50/09, EU:C:2011:109, punten 76 en 77).

59 Hieruit volgt dat, wanneer een lidstaat een deel van de milieueffectbeoordeling van een project en het nemen van een besluit na afloop van die gedeeltelijke beoordeling opdraagt aan een andere instantie dan de instantie die bevoegd is om de vergunning voor dat project te verlenen, dit besluit noodzakelijkerwijs moet worden vastgesteld vóór de vergunning voor dat project. Anders zou deze vergunning immers worden verleend op grond van een onvolledig dossier en dus niet voldoen aan de toepasselijke vereisten (zie in die zin arrest van 3 maart 2011, Commissie/Ierland, C-50/09, EU:C:2011:109, punten 81 en 84).

60 Ten tweede volgt uitdrukkelijk uit artikel 3 van richtlijn 2011/92 dat de in de punten 48 en 58 van het onderhavige arrest bedoelde verplichting om een volledige milieueffectbeoordeling van een project te verrichten, inhoudt dat niet alleen rekening wordt gehouden met elk van die effecten afzonderlijk maar ook met hun onderlinge wisselwerking en dus met het totale effect van dat project op het milieu. Evenzo vereist bijlage IV bij richtlijn 2011/92 dat de opdrachtgever informatie verstrekt over onder meer het onderlinge verband tussen de effecten die een project tegelijkertijd kan hebben op verschillende componenten van het milieu, zoals fauna en flora.

61 Op grond van deze globale beoordeling kan de bevoegde instantie tot de slotsom komen dat, gelet op de wisselwerking of het onderlinge verband tussen de verschillende milieueffecten van een project, deze effecten strenger of in voorkomend geval minder streng moeten worden beoordeeld dan een welbepaald effect, afzonderlijk beschouwd, eerder werd beoordeeld.

62 Hieruit volgt dat wanneer een lidstaat de bevoegdheid om een deel van de milieueffecten van een project te beoordelen en na afloop van die gedeeltelijke beoordeling een besluit te nemen, opdraagt aan een andere instantie dan die waaraan hij de bevoegdheid tot het verlenen van de vergunning voor dat project toevertrouwt, deze gedeeltelijke beoordeling en dit voorafgaande besluit niet vooruit kunnen lopen op de algemene beoordeling die de instantie die bevoegd is voor het verlenen van een vergunning voor dit project hoe dan ook moet verrichten, respectievelijk op het besluit dat aan het einde van deze algemene beoordeling wordt vastgesteld, zoals de advocaat-generaal in wezen in de punten 74 en 73 van haar conclusie heeft opgemerkt.

63 In casu blijkt uit de uiteenzetting in de verwijzingsbeslissing, met name de samenvatting ervan in punt 30 van het onderhavige arrest, en uit de bewoordingen van de eerste vraag dat deze vereisten lijken te zijn vervuld, onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter te verrichten verificaties. Hieruit volgt namelijk, ten eerste, dat voor een project als in het hoofdgeding geen vergunning kan worden verleend zonder dat de opdrachtgever een besluit heeft verkregen waarbij hem wordt toegestaan af te wijken van de toepasselijke maatregelen ter bescherming van de soorten, hetgeen betekent dat dit besluit noodzakelijkerwijs aan deze vergunning moet voorafgaan. Ten tweede behoudt de instantie die bevoegd is om een vergunning voor dit project te verlenen, de mogelijkheid om de milieueffecten ervan strikter te beoordelen dan in dit besluit is gebeurd.

64 Wat ten derde en ten slotte de door richtlijn 2011/92 nagestreefde doelstellingen betreft, en in het bijzonder het hoofddoel van deze richtlijn om een hoog niveau van bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid te waarborgen door minimumvoorschriften voor de milieueffectbeoordeling van projecten vast te stellen, draagt de uitlegging die uit de in de

punten 46 tot en met 63 van dit arrest onderzochte contextuele elementen voortvloeit bij tot de verwezenlijking van een dergelijke doelstelling door de lidstaten toe te staan een bepaalde instantie te belasten met de taak om vooraf en gericht een besluit te nemen over bepaalde milieueffecten van projecten die moeten worden beoordeeld, terwijl het staat aan de instantie die bevoegd is om die projecten te vergunnen om die projecten volledig en definitief te beoordelen.

65 In geval van een negatieve uitkomst van een dergelijke gedeeltelijke beoordeling staat het de opdrachtgever immers vrij om hetzij van zijn project af te zien, zonder dat het bij richtlijn 2011/92 ingevoerde complexe beoordelings- en vergunningsproces dan hoeft te worden voortgezet, hetzij dit project zodanig te wijzigen dat de door die gedeeltelijke beoordeling aan het licht gebrachte negatieve effecten worden verholpen, waarbij het aan de uiteindelijke bevoegde instantie is om zich over dit gewijzigde project uit te spreken. Omgekeerd staat het deze instantie in geval van een positieve uitkomst vrij om rekening te houden met het eerdere besluit, hoewel zij er niet door is gebonden, noch in haar eindbeoordeling, noch wat de rechtsgevolgen betreft die daaraan moeten worden verbonden. Het bestaan van een gedeeltelijke beoordeling die aanleiding geeft tot een voorafgaand besluit kan dus in ieder geval de kwaliteit en doelmatigheid van de beoordelings- en toelatingsprocedure ten goede komen en zorgen voor een grotere samenhang tussen beide procedures.

66 Gelet op een en ander moet op de eerste vraag worden geantwoord dat richtlijn 2011/92 aldus moet worden uitgelegd dat een krachtens artikel 16, lid 1, van richtlijn 92/43 vastgesteld besluit waarbij een opdrachtgever toestemming wordt verleend om af te wijken van de toepasselijke maatregelen inzake de bescherming van de soorten met het oog op het uitvoeren van een project in de zin van artikel 1, lid 2, onder a), van richtlijn 2011/92, onder de vergunningsprocedure voor dat project in de zin van artikel 1, lid 2, onder c), van die richtlijn valt wanneer het project niet kan worden verwezenlijkt zonder dat de opdrachtgever dat besluit heeft verkregen, en de voor de vergunning van een dergelijk project bevoegde instantie de mogelijkheid behoudt om de milieueffecten ervan strenger te beoordelen dan in dat besluit is gebeurd.

Tweede vraag

67 Met zijn tweede vraag, die is gesteld voor het geval dat zijn eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of richtlijn 2011/92, met name gelet op de artikelen 6 en 8 ervan, aldus moet worden uitgelegd dat de vaststelling van een voorafgaand besluit waarbij een opdrachtgever toestemming wordt verleend om af te wijken van de toepasselijke maatregelen inzake de bescherming van de soorten met het oog op het uitvoeren van een project in de zin van artikel 1, lid 2, onder a), van die richtlijn, niet noodzakelijkerwijs hoeft te worden voorafgegaan door inspraak van het publiek, mits die inspraak wordt gewaarborgd vóór de vaststelling van het door de bevoegde instantie te nemen besluit inzake de eventuele vergunning van dat project.

68 In dit verband bepaalt artikel 6, leden 2 en 3, van richtlijn 2011/92 met name dat alle informatie over projecten waarvoor de dubbele beoordelings- en vergunningsplicht van deze richtlijn geldt „in een vroeg stadium van de [besluitvormingsprocedures] en uiterlijk zodra redelijkerwijs informatie kan worden verstrekt” aan het publiek wordt meegedeeld of ter beschikking wordt gesteld, naargelang van het geval. Lid 4 van dit artikel bepaalt voorts dat „[h]et betrokken publiek [...] in een vroeg stadium reële mogelijkheden tot inspraak in de [besluitvormingsprocedures dient] te krijgen en [...] daartoe het recht [heeft], wanneer alle opties open zijn, opmerkingen en meningen kenbaar te maken aan de bevoegde instantie(s) voordat het besluit over de vergunningsaanvraag wordt genomen”.

69 Artikel 8 van deze richtlijn bepaalt dat de bevoegde instantie rekening houdt met het resultaat van de raadplegingen en met de informatie die met name dankzij de inspraak van het publiek is ingewonnen wanneer zij beslist om al dan niet een vergunning voor het betrokken project te verlenen.

70 Uit deze bepalingen volgt dat de lidstaten verplicht zijn de nodige maatregelen te treffen om te verzekeren dat de inspraak van het publiek in het kader van de beoordeling en de verlening van vergunningen voor de onder richtlijn 2011/92 vallende projecten voldoet aan een geheel van voorschriften.

71 Ten eerste moet zowel de mededeling of het beschikbaar stellen aan het publiek van de informatie die als basis voor deze inspraak dient, als de aan het publiek geboden mogelijkheid om opmerkingen en adviezen over deze informatie en, meer algemeen, over het betrokken project en de milieueffecten ervan over te leggen, in een vroeg stadium plaatsvinden en in elk geval alvorens een besluit over de vergunning voor dat project wordt vastgesteld.

72 Ten tweede moet die inspraak reëel zijn, hetgeen impliceert dat het publiek niet alleen op nuttige en volledige wijze een standpunt kan innemen over het betrokken project en de milieueffecten ervan, maar dit ook kan doen op een tijdstip waarop alle opties denkbaar zijn.

73 Ten derde moet de bevoegde instantie het resultaat van deze inspraak in aanmerking nemen wanneer zij beslist om al dan niet een vergunning voor het betrokken project te verlenen.

74 In het kader van een complex besluitvormingsproces kan het evenwel moeilijker zijn om deze verschillende vereisten met elkaar te verzoenen, naargelang de onderscheidene fasen ervan en de bevoegdheidsverdeling tussen de verschillende instanties die daaraan moeten deelnemen.

75 Dit is met name het geval wanneer een bepaalde instantie in een voorafgaande of tussenfase van een dergelijk besluitvormingsproces slechts een deel van de milieueffecten van het betrokken project moet beoordelen. In dat geval kan de inspraak van het publiek immers enkel betrekking hebben op het deel van de milieueffecten van dat project dat onder de bevoegdheid van die instantie valt, met uitsluiting van niet alleen het deel dat daar niet onder valt, maar ook van de wisselwerking of het onderlinge verband tussen de twee delen.

76 In een dergelijk geval moet worden geoordeeld dat het vereiste van inspraak van het publiek in een vroeg stadium van het besluitvormingsproces moet worden uitgelegd en toegepast op een wijze die verenigbaar is met het even belangrijke vereiste van werkelijke inspraak van dat publiek in dit proces.

77 In dit verband volgt uit de vaste rechtspraak van het Hof dat, wanneer een project het voorwerp is van een besluitvormingsproces dat in verschillende fasen verloopt en gekenmerkt wordt door de opeenvolgende vaststelling van een basisbesluit en een besluit tot tenuitvoerlegging daarvan, de door richtlijn 2011/92 vereiste milieueffectbeoordeling van dit project in beginsel moet plaatsvinden alvorens het basisbesluit wordt vastgesteld, tenzij het niet mogelijk is om al die effecten in dat stadium te identificeren en te beoordelen, in welk geval de beoordeling moet plaatsvinden alvorens het uitvoeringsbesluit wordt vastgesteld (arresten van 7 januari 2004, Wells, C-201/02, EU:C:2004:12, punten 52 en 53; 28 februari 2008, Abraham e.a., C-2/07, EU:C:2008:133, punt 26, en 29 juli 2019, Inter-Environnement Wallonie en Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, EU:C:2019:622, punten 85 en 86).

78 De verplichting tot inspraak van het publiek waarin deze richtlijn voorziet, houdt nauw verband met deze beoordelingsverplichting, zoals volgt uit de punten 47 en 68 van het onderhavige arrest.

79 Gelet op dit verband dient naar analogie te worden geoordeeld dat in het in punt 75 van het onderhavige arrest bedoelde geval, het in artikel 6 van richtlijn 2011/92 neergelegde vereiste van inspraak van het publiek in een vroeg stadium van het besluitvormingsproces niet inhoudt dat het voorafgaande besluit betreffende een deel van de milieueffecten van het project waarop een dergelijke inspraak betrekking heeft, moet worden voorafgegaan door een dergelijke inspraak, mits die inspraak reëel is. Dit vereiste impliceert, ten eerste, dat deze inspraak plaatsvindt vóór de vaststelling van het besluit door de voor de vergunning van dit project bevoegde instantie, ten tweede, dat het publiek op nuttige en volledige wijze een standpunt kan innemen over alle milieueffecten van dat project en, ten derde, dat de voor de vergunning van dergelijk project bevoegde instantie ten volle rekening kan houden met die inspraak.

80 Het staat uitsluitend aan de verwijzende rechter om na te gaan of in casu aan deze voorwaarden is voldaan en bijgevolg of het publiek op nuttige en volledige wijze een standpunt heeft kunnen innemen over alle milieueffecten van het in het hoofdgeding aan de orde zijnde project tussen de datum van vaststelling van het voorafgaande besluit waarbij de opdrachtgever toestemming werd verleend om voor het uitvoeren van dat project af te wijken van de toepasselijke maatregelen inzake de bescherming van de soorten, en de datum waarop de voor de vergunning van dit project bevoegde instantie zich daarover heeft uitgesproken.

81 Gelet op een en ander moet op de tweede vraag worden geantwoord dat richtlijn 2011/92, met name gelet op de artikelen 6 en 8 ervan, aldus moet worden uitgelegd dat de vaststelling van een voorafgaand besluit waarbij een opdrachtgever toestemming wordt verleend om af te wijken van de toepasselijke maatregelen inzake de bescherming van de soorten met het oog op het uitvoeren van een project in de zin van artikel 1, lid 2, onder a), van deze richtlijn, niet noodzakelijkerwijs hoeft te worden voorafgegaan door inspraak van het publiek, voor zover die inspraak werkelijk wordt verzekerd vóór de vaststelling van het besluit door de voor de eventuele vergunning van dit project bevoegde instantie.

Kosten

82 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. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Derde kamer) verklaart voor recht:

1) Richtlijn 20011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten moet aldus worden uitgelegd dat een besluit dat is vastgesteld krachtens artikel 16, 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, waarbij een opdrachtgever toestemming wordt verleend om af te wijken van de toepasselijke maatregelen inzake de bescherming van de soorten met het oog op de uitvoering van een project in de zin van artikel 1, lid 2, onder a), van richtlijn 2011/92, onder de vergunningsprocedure voor dat project in de zin van artikel 1, lid 2, onder c), van die richtlijn valt wanneer het project niet kan worden

verwezenlijkt zonder dat de opdrachtgever dat besluit heeft verkregen, en de voor de vergunning van een dergelijk project bevoegde instantie de mogelijkheid behoudt om de milieueffecten ervan strenger te beoordelen dan in dat besluit is gebeurd.

2) **Richtlijn 2011/92 moet, met name gelet op de artikelen 6 en 8 ervan, aldus worden uitgelegd dat de vaststelling van een voorafgaand besluit waarbij een opdrachtgever toestemming wordt verleend om af te wijken van de toepasselijke maatregelen inzake de bescherming van de soorten met het oog op het uitvoeren van een project in de zin van artikel 1, lid 2, onder a), van deze richtlijn, niet noodzakelijkerwijs hoeft te worden voorafgegaan door inspraak van het publiek, voor zover die inspraak werkelijk wordt verzekerd vóór de vaststelling van het besluit door de voor de eventuele vergunning van dit project bevoegde instantie.**

ondertekeningen