# ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

4 maart 2010 *

In zaak C-241/08,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG, ingesteld op 2 juni 2008,

**Europese Commissie,** vertegenwoordigd door D. Recchia en J.-B. Laignelot als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

**Franse Republiek,** vertegenwoordigd door G. de Bergues en A.-L. During als gemachtigden,

verweerster,

* Procestaal: Frans.

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: J.-C. Bonichot, president van de Vierde kamer, waarnemend voor de president van de Tweede kamer, C. W. A. Timmermans, K. Schiemann, P. Kūris en L. Bay Larsen (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,
griffier: R. Grass,

gezien de stukken,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 25 juni 2009,

het navolgende

**Arrest**

1 De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt het Hof vast te stellen dat de Franse Republiek, door niet alle wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn voor een juiste omzetting van artikel 6, leden 2 en 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 (PB L 206, blz. 7; hierna: „habitatrichtlijn"), de krachtens deze richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

**Toepasselijke bepalingen**

*Communautaire regeling*

2 Artikel 2, lid 3, van de habitatrichtlijn bepaalt dat in de op grond van deze richtlijn genomen maatregelen rekening wordt gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden.

3 In artikel 6, leden 2 tot en met 4, van de habitatrichtlijn wordt bepaald:

„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.

[…]"

*Nationale regeling*

4 Artikel L. 414-1, lid V, van de Code de l'environnement (Frans milieuwetboek; hierna: „milieuwetboek") bepaalt:

„Voor de Natura 2000-gebieden worden maatregelen getroffen om natuurlijke habitats en populaties van wilde dier- en plantensoorten die de afbakening van deze gebieden hebben gerechtvaardigd, te behouden of te herstellen in een voor het duurzame voortbestaan ervan gunstige staat. Voor de Natura 2000-gebieden worden voorts passende beschermingsmaatregelen getroffen om verslechtering van deze natuurlijke habitats alsmede storende factoren die significante gevolgen kunnen hebben voor deze soorten, te voorkomen.

Deze maatregelen worden vastgesteld in samenwerking met met name de belanghebbende territoriale lichamen en hun betrokken groeperingen en met de vertegenwoordigers van eigenaren, exploitanten en gebruikers van terreinen en zones in het gebied.

In deze maatregelen wordt rekening gehouden met de vereisten op economisch, sociaal, cultureel en defensiegebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden. Zij zijn aangepast aan de specifieke gevaren die deze natuurlijke habitats en deze soorten bedreigen. Zij leiden niet tot een verbod van menselijke activiteiten, wanneer deze geen significante effecten hebben op het behoud van of het herstel in een gunstige staat van instandhouding van deze natuurlijke habitats en soorten. Visvangst, aquacultuur, jacht en andere weidelijke activiteiten die onder de in de wet- en regelgeving geldende voorwaarden en in de door die wet- en regelgeving toegestane gebieden worden bedreven, zijn geen activiteiten die storend zijn of storende gevolgen hebben.

De maatregelen worden getroffen in het kader van de overeenkomsten of handvesten bedoeld in artikel L. 414-3, of op basis van wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen, inzonderheid die betreffende de nationale parken, mariene natuurparken, natuurreservaten, biotopen of aangewezen gebieden."

5 In artikel L. 414-2, lid I, eerste alinea, van het milieuwetboek wordt bepaald dat voor elk Natura 2000-gebied de beheersbeleidslijnen, de in artikel L. 414-1 bedoelde maatregelen, de wijze waarop deze worden uitgevoerd en de begeleidende financiële bepalingen worden vastgelegd in een doelstellingendocument.

6 Artikel L. 414-3, lid I, van dit wetboek bepaalt:

„Ter uitvoering van het doelstellingendocument kunnen de houders van zakelijke en persoonlijke rechten met betrekking tot de in het gebied gelegen terreinen alsmede de beroepsbeoefenaren en gebruikers van de mariene zones binnen het gebied, overeenkomsten, ‚Natura 2000-overeenkomsten' genoemd, sluiten met de administratieve autoriteit. […]

De Natura 2000-overeenkomst bevat een geheel van verplichtingen die in overeenstemming zijn met de richtsnoeren en maatregelen die in het doelstellingendocument zijn omschreven en betrekking hebben op de instandhouding en, zo nodig, het herstel van de natuurlijke habitats en soorten die de totstandbrenging van het Natura 2000-gebied hebben gerechtvaardigd. […]

[…]"

7 Artikel L. 414-4, lid I, van dit wetboek luidt:

„Voor programma's of projecten voor bouw- of ontwikkelingswerkzaamheden waarvoor een vergunning of goedkeuring van de overheid is vereist en waarvan de uitvoering significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, wordt een beoordeling gemaakt van de gevolgen voor dat gebied, tegen de achtergrond van de instandhoudingsdoelstellingen daarvan. Programma's die zijn voorzien bij wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en waarvoor geen effectrapportage behoeft te worden gemaakt, worden beoordeeld aan de hand van de procedure van de artikelen L. 122- 4 en volgende van dit wetboek.

De in de Natura 2000-overeenkomsten voorziene bouw- en ontwikkelingswerkzaamheden zijn van de in de vorige alinea genoemde beoordelingsprocedure vrijgesteld."

8 Ingevolge artikel R. 414-21, lid III, punt 1, van het milieuwetboek moet de aanvrager motiveren waarom er geen andere bevredigende oplossing bestaat voor de uitvoering van het plan of project, wanneer dit aanzienlijke schadelijke gevolgen kan hebben voor de staat van instandhouding van de natuurlijke habitats en soorten.

**Precontentieuze procedure**

9 Op 18 oktober 2005 zond de Commissie de Franse Republiek een aanmaningsbrief waarin zij haar twijfels uitte over de verenigbaarheid van de Franse wettelijke regeling met artikel 6, leden 2 en 3, van de habitatrichtlijn.

10 Omdat de Commissie niet overtuigd was door het antwoord van de Franse autoriteiten van 7 februari 2006, heeft zij de Franse Republiek op 15 december 2006 een met redenen omkleed advies gezonden waarin zij deze lidstaat uitnodigt, binnen een termijn van twee maanden na ontvangst van dat advies de nodige maatregelen te nemen om daaraan te voldoen. Bij brief van 28 februari 2007 hebben de Franse autoriteiten op dit met redenen omkleed advies geantwoord.

11 Op 2 juni 2008 heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

**Beroep**

*Artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn*

Ontvankelijkheid

12 Vastgesteld dient te worden dat hoewel de betrokken nationale bepalingen bij loi nº 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (Franse wet nr. 2006-1772 van 30 december 2006 inzake het water en het aquatisch milieu) (JORF van 31 december 2006, blz. 20285) zijn gewijzigd, de ingevoerde wijzigingen, zoals de Commissie onderstreept, zonder op dit punt door de Franse Republiek te zijn weersproken, de betrokken bepalingen niet

wezenlijk veranderen en geen invloed hebben op de bezwaren die de Commissie uiteen heeft gezet in de aanmaningsbrief en in het met redenen omkleed advies.

13 Hieruit volgt dat de grieven inzake de onverenigbaarheid van artikel L. 414-1, lid V, derde alinea, derde en vierde zin, van het milieuwetboek ontvankelijk zijn.

Eerste grief: ongedifferentieerde toepassing van het criterium van het „significant effect" op de verslechtering van habitats en de verstoring van soorten

— Argumenten van partijen

14 De Commissie betoogt dat artikel L. 414-1, lid V, derde alinea, derde zin, van het milieuwetboek, doordat het bepaalt dat menselijke activiteiten in de Natura 2000-gebieden slechts verboden zijn, wanneer zij significante effecten hebben voor het behoud van of het herstel in een gunstige staat van instandhouding van de natuurlijke habitats en de soorten, het criterium van het „significant effect" op ongedifferentieerde wijze zowel toepast op de verslechtering van habitats als op de verstoring van soorten, en bijgevolg, onnauwkeurig en minder strikt is dan artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn. Laatstgenoemde bepaling vereist immers dat de lidstaten passende maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat in de specialebeschermingszones de kwaliteit van de natuurlijke habitats en van de habitats van soorten niet verslechtert en er voorts geen verstoring van soorten optreedt, voor zover deze verstoring, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn, een significant effect heeft. Met andere woorden, de verstoring van soorten, die meestal van korte duur is, kan eventueel tot op zekere hoogte worden geduld, in tegenstelling tot de verslechtering van habitats, die kan worden

omschreven als een fysieke achteruitgang van deze habitats en die systematisch verboden is, aangezien het in gevaar brengen van een habitat ernstiger is dan de verstoring van een soort.

15 Hoewel de Commissie erkent dat artikel L. 414-1, lid V, eerste alinea, van het milieuwetboek, overeenkomstig artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn, onderscheid maakt tussen de noodzaak van het voorkomen van de verslechtering van habitats en die van het voorkomen van storende factoren voor de soorten — het criterium van het significant effect geldt namelijk enkel voor dit laatste — bekritiseert zij niettemin het feit dat dit onderscheid in de betrokken Franse wettelijke regeling ontbreekt, aangezien artikel L. 414-1, lid V, derde alinea, van het milieuwetboek een specifieke regeling bevat voor menselijke activiteiten die door de bevoegde autoriteiten niet kunnen worden verboden wanneer zij geen significante effecten hebben.

16 De Franse Republiek betoogt dat, ingevolge artikel L. 414-1, lid V, eerste alinea, van het milieuwetboek, verslechtering van habitats altijd moet worden voorkomen, overeenkomstig de vereisten van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn. Artikel L. 414-1, lid V, derde alinea, van dat wetboek biedt echter de mogelijkheid om menselijke activiteiten niet algeheel te verbieden, wanneer zij geen significant effect hebben op de instandhouding van habitats. Voor dergelijke activiteiten kunnen, krachtens artikel L. 414-1, lid V, eerste alinea, van dat wetboek maatregelen worden getroffen om zowel de verslechtering van habitats als storende factoren voor de soorten te voorkomen.

17 Volgens de Franse Republiek is artikel L. 414-1, lid V, derde alinea, van het milieuwetboek, daar hierin het vereiste van instandhouding van habitats en soorten wordt verzoend met het behoud van menselijke activiteiten die dit vereiste eerbiedigen, in overeenstemming met de doelstellingen die worden nagestreefd door de habitatrichtlijn en met artikel 2, lid 3, van deze richtlijn, dat bepaalt dat in de genomen maatregelen rekening wordt gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden. Het standpunt van de Commissie is daarentegen niet verenigbaar met de vereisten van die richtlijn.

— Beoordeling door het Hof

18 Artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn roept een algemene verplichting in het leven om passende beschermingsmaatregelen te nemen, die erin bestaan ervoor te zorgen dat de kwaliteit van habitats niet verslechtert en er geen storende factoren optreden die, gelet op de doelstellingen van die richtlijn, significante effecten zouden kunnen hebben.

19 In dit verband zij opgemerkt dat artikel L. 414-1, lid V, eerste alinea, van het milieuwetboek bepaalt dat voor de Natura 2000-gebieden passende beschermingsmaatregelen worden getroffen om verslechtering van natuurlijke habitats alsmede storende factoren die significante gevolgen kunnen hebben voor de populaties van wilde dieren plantensoorten die de afbakening van deze gebieden hebben gerechtvaardigd, te voorkomen.

20 Wat de menselijke activiteiten betreft, preciseert artikel L. 414-1, lid V, derde alinea, van het milieuwetboek dat dergelijke maatregelen niet leiden tot een verbod van menselijke activiteiten, wanneer deze geen significante effecten hebben op het behoud van of het herstel in een gunstige staat van instandhouding van natuurlijke habitats en soorten.

21 Dienaangaande moet worden vastgesteld dat artikel L. 414-1, lid V, derde alinea, van het milieuwetboek moet worden gelezen in samenhang met, en in het licht van, de eerste alinea van datzelfde lid V.

22 Om te kunnen bepalen of de grief van de Commissie gegrond is, zij eraan herinnerd dat het volgens vaste rechtspraak aan de Commissie staat om de gestelde niet-nakoming aan te tonen. Zij moet immers het Hof alle informatie verschaffen die dit nodig heeft om te kunnen vaststellen of er inderdaad sprake is van deze niet-nakoming, en kan zich daarbij niet baseren op een of ander vermoeden (zie met name arrest van 11 december 2008, Commissie/Griekenland, C-293/07, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

23 In casu heeft de Commissie enkel aangevoerd dat artikel L. 414-1, lid V, derde alinea, van het milieuwetboek, om een correcte omzetting van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn te verzekeren, iedere verslechtering moet verbieden, zelfs wanneer deze geen significante effecten heeft. Door deze bepaling op die manier te isoleren, en geen rekening te houden met de onmiddellijke normatieve context ervan, heeft de Commissie met name verzuimd aan te tonen dat met de op basis van artikel L. 414-1, lid V, eerste alinea, van dit wetboek getroffen passende maatregelen de verslechtering van habitats niet daadwerkelijk kan worden voorkomen, in de zin van artikel 6, lid 2, van die richtlijn.

24 In deze omstandigheden is niet aangetoond dat artikel L. 414-1, lid V, van het milieuwetboek, in zijn geheel beschouwd, geen correcte omzetting van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn vormt, zoals wordt betoogd in de eerste grief.

25 Bijgevolg moet deze eerste grief worden afgewezen.

Tweede grief: algemene stelling dat bepaalde activiteiten niet storend zijn

— Argumenten van partijen

26 De Commissie betoogt dat artikel L. 414-1, lid V, derde alinea, vierde zin, van het milieuwetboek, dat bepaalt dat visvangst, aquacultuur, jacht en andere weidelijke activiteiten die onder de in de wet- en regelgeving geldende voorwaarden en in de in die wet- en regelgeving toegestane gebieden worden bedreven, geen activiteiten zijn die storend zijn of storende gevolgen hebben, artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn niet duidelijk, nauwkeurig en volledig omzet. Het in overeenstemming zijn met een regeling, zonder dat enige zekerheid is geboden dat deze regeling rekening houdt met de vereisten die specifiek zijn voor een bepaald gebied, kan immers niet a priori leiden tot de algemene stelling dat deze activiteiten geen storende gevolgen hebben.

27 De Commissie is inzonderheid van mening dat met het doelstellingendocument, waar de regelgevende bevoegdheid van uit gaat, geen rekening kan worden gehouden met de vereisten die specifiek zijn voor een bepaald gebied, voor zover dit document, dat is vastgesteld op contractuele basis, er niet op is gericht activiteiten zoals de jacht of visvangst te regelen en geen bindend karakter heeft, daar er geen enkele sanctie aan verbonden is.

28 De Franse Republiek betoogt dat zij artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn juist heeft omgezet, door als beginsel te stellen dat voor zover aquacultuur en weidelijke activiteiten worden bedreven in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving, zij niet verstorend zijn en, bijgevolg, worden vermoed verenigbaar te zijn met de in het kader van het Europees ecologisch netwerk „Natura 2000" nagestreefde instandhoudingsdoelstellingen.

29 Hoewel de Franse Republiek erkent dat het doelstellingendocument geen rechtstreeks toepasselijke bestuursrechtelijke maatregelen bevat, beklemtoont zij dat de noodzakelijke bestuursrechtelijke maatregelen die specifiek zijn voor het betrokken gebied, later worden goedgekeurd bij besluit van de bevoegde autoriteiten, als aanvulling op de bestaande algemene regelgeving. Zij wijst er bovendien op dat de algemene regeling van visvangst- en weidelijke activiteiten betrekking kan hebben op gebieden die volgens ecologische criteria zijn afgebakend en begrensd, en kan leiden tot de vaststelling van vangstquota.

— Beoordeling door het Hof

30 In de eerste plaats zij eraan herinnerd dat volgens de rechtspraak van het Hof lid 2 van artikel 6 van de habitatrichtlijn en lid 3 van datzelfde artikel hetzelfde beschermingsniveau beogen te garanderen (zie in die zin arresten van 7 september 2004, Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, Jurispr. blz. I-7405, punt 36, en 13 december 2007, Commissie/Ierland, C-418/04, Jurispr. blz. I-10947, punt 263).

31 In de tweede plaats zij opgemerkt dat, wat artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn betreft, het Hof reeds heeft geoordeeld dat de mogelijkheid om bepaalde activiteiten, in overeenstemming met de geldende regels, algemeen uit te sluiten van een verplichte beoordeling van de gevolgen voor het betrokken gebied, niet in overeenstemming is met die bepaling. Een dergelijke uitsluiting kan immers niet garanderen dat deze activiteiten de natuurlijke kenmerken van het beschermde gebied niet zullen aantasten (zie in die zin arrest van 10 januari 2006, Commissie/Duitsland, C-98/03, Jurispr. blz. I-53, punten 43 en 44).

32 Bijgevolg kan, gelet op het feit dat artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn en lid 3 van datzelfde artikel hetzelfde beschermingsniveau beogen te garanderen, artikel L. 414-1, lid V, derde alinea, vierde zin, van het milieuwetboek, door in het

algemeen te verklaren dat bepaalde activiteiten, zoals de jacht of de visvangst, niet verstorend zijn, enkel in overeenstemming worden geacht met artikel 6, lid 2, van diezelfde richtlijn, indien is gegarandeerd dat deze activiteiten niet leiden tot een verstoring die significante gevolgen kan hebben voor de doeleinden van de richtlijn.

33 De Franse Republiek stelt dienaangaande dat voor elk gebied een doelstellingendocument wordt opgesteld en dat dit document dient als grondslag voor de vaststelling van gerichte maatregelen die ertoe strekken rekening te houden met de ecologische vereisten die specifiek zijn voor het betrokken gebied. Zij voegt hieraan toe dat het uitoefenen van de desbetreffende activiteiten in overeenstemming met de op die activiteiten toepasselijke algemene regelgeving het mogelijk maakt rekening te houden met de gebieden die volgens ecologische criteria zijn afgebakend en begrensd, of vangstquota vast te stellen.

34 Derhalve moet worden onderzocht of dergelijke maatregelen of regels daadwerkelijk kunnen verzekeren dat de betrokken activiteiten geen verstoringen veroorzaken die significante effecten kunnen hebben.

35 Wat het doelstellingendocument betreft, merkt de Franse Republiek op dat dit geen rechtstreeks toepasselijke bestuursrechtelijke maatregelen bevat en dat het hier gaat om een diagnosehulpmiddel op basis waarvan, aan de hand van de beschikbare wetenschappelijke gegevens, aan de bevoegde autoriteiten maatregelen kunnen worden voorgesteld waarmee de door de habitatrichtlijn beoogde instandhoudingsdoelstellingen kunnen worden bereikt. Verder merkt zij op dat dit doelstellingendocument thans slechts voor de helft van de betrokken gebieden is opgesteld.

36 Hieruit volgt dat dit doelstellingendocument niet systematisch en in alle gevallen kan garanderen dat de betrokken activiteiten geen gevolgen hebben die significant zouden kunnen zijn voor deze instandhoudingsdoelstellingen.

37 Dit geldt a fortiori voor de gerichte maatregelen die ertoe strekken rekening te houden met de ecologische vereisten die specifiek zijn voor het betrokken gebied, aangezien deze maatregelen worden vastgesteld op basis van het doelstellingendocument.

38 Ten aanzien van de op de betrokken activiteiten toepasselijke algemene regels, moet worden vastgesteld dat dergelijke regels stellig het risico van significante storende factoren kunnen verminderen, doch dat zij dit risico alleen geheel kunnen uitsluiten, indien daarin de naleving van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn dwingend wordt voorgeschreven. De Franse regering stelt evenwel niet dat dit in casu het geval is.

39 Uit het voorgaande volgt dat de Franse Republiek, door in het algemeen te bepalen dat visvangst, aquacultuur, jacht en andere weidelijke activiteiten die onder de in de wet- en regelgeving geldende voorwaarden en in de in die wet- en regelgeving toegestane gebieden worden bedreven, geen activiteiten zijn die storend zijn of storende gevolgen hebben, de krachtens artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

*Aangaande artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn*

Eerste grief: de in Natura 2000-overeenkomsten voorziene bouw- of ontwikkelingswerkzaamheden zijn vrijgesteld van de procedure van beoordeling van de gevolgen voor het gebied

— Argumenten van partijen

40 De Commissie bekritiseert artikel L. 414-4, lid 1, tweede alinea, van het milieuwetboek, dat volgens haar artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn niet juist omzet,

aangezien het de in de Natura 2000-overeenkomsten voorziene bouw- of ontwikkelingswerkzaamheden systematisch vrijstelt van de in voornoemd artikel 6, lid 3, bedoelde procedure van beoordeling van de gevolgen voor het gebied.

41 Naar Frans recht worden de Natura 2000-overeenkomsten gesloten „ter uitvoering van het doelstellingendocument", dat met name een of meer voor deze overeenkomsten geldende standaardspecificaties bevat, waarin nader wordt aangegeven welke goede praktijken in acht moeten worden genomen bij de tenuitvoerlegging van de contractuele maatregelen, welke doelstelling wordt nagestreefd en om welke soorten en habitats het gaat. Hoewel deze overeenkomsten in overeenstemming moeten zijn met het doelstellingendocument, zijn er volgens de Commissie geen aanwijzingen dat zij uitsluitend maatregelen inhouden die rechtstreeks verbonden zijn met of noodzakelijk zijn voor het beheer van het gebied.

42 De Franse Republiek erkent dat de in de Natura 2000-overeenkomsten voorziene bouw- en ontwikkelingswerkzaamheden zijn vrijgesteld van de procedure van beoordeling van de gevolgen, en meent dat artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn geen verplichting oplegt om deze bouw- of ontwikkelingswerkzaamheden aan die beoordelingsprocedure te onderwerpen, wanneer zij volgens haar geen significante gevolgen hebben voor het gebied.

43 De Natura 2000-overeenkomsten worden immers, overeenkomstig artikel L. 414-3 van het milieuwetboek, gesloten ter uitvoering van doelstellingendocumenten en het is uitgesloten dat zij indruisen tegen de doelstellingen van instandhouding van habitats en soorten, of activiteiten omvatten die niet noodzakelijk zijn voor een gunstige staat van instandhouding van het gebied.

— Beoordeling door het Hof

44 Er zij aan herinnerd dat ingevolge artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar dat significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, een passende beoordeling moet worden gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied.

45 Dienaangaande wordt niet betwist dat de in de Natura 2000-overeenkomsten voorziene bouw- of ontwikkelingswerkzaamheden kunnen worden aangemerkt als plannen of projecten in de zin van voornoemd artikel 6, lid 3.

46 Onderzocht moet dus worden of de in de Natura 2000-overeenkomsten voorziene bouw- of ontwikkelingswerkzaamheden direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van het gebied, zodat het verlenen van een vergunning voor deze werkzaamheden niet is onderworpen aan de verplichting om de in artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn bedoelde beoordeling van de gevolgen te maken.

47 Blijkens artikel L. 414-3, lid I, van het milieuwetboek wordt de Natura 2000-overeenkomst gesloten „ter uitvoering van het doelstellingendocument" en bevat zij „een geheel van verplichtingen overeenkomstig de richtsnoeren en maatregelen die in het doelstellingendocument zijn omschreven en betrekking hebben op de instandhouding en, zo nodig, het herstel van de natuurlijke habitats en soorten, die de totstandbrenging van het Natura 2000-gebied hebben gerechtvaardigd".

48 Overeenkomstig artikel L. 414-2, lid I, eerste alinea, van voornoemd wetboek, omschrijft het doelstellingendocument met name de beheersbeleidslijnen en de instandhoudings- en herstelmaatregelen.

49 Volgens de Franse Republiek wordt de systematische vrijstelling, ten aanzien van de in de Natura 2000-overeenkomsten voorziene bouw- of ontwikkelingswerkzaamheden, van de verplichting om de in artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn bedoelde beoordeling van de gevolgen voor het gebied te maken, gerechtvaardigd door de overweging dat deze overeenkomsten, voor zover zij tot doel hebben de voor het gebied vastgestelde doelstellingen van behoud en herstel te verwezenlijken, direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van dat gebied.

50 Een dergelijke benadering veronderstelt dus dat de in de Natura 2000-overeenkomsten voorziene maatregelen, die beogen de instandhoudings- en hersteldoelstellingen te verwezenlijken, eveneens, onder alle omstandigheden, maatregelen zijn die direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van het gebied.

51 Het kan echter niet worden uitgesloten dat de door deze overeenkomsten voorziene bouw- of ontwikkelingswerkzaamheden, die weliswaar de instandhouding of het herstel van een gebied tot doel hebben, voor het overige niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer daarvan.

52 Dienaangaande erkent de Franse Republiek overigens, in het kader van de grief inzake de ongedifferentieerde toepassing van het criterium van het „significant effect", dat maatregelen voor de instandhouding van habitats gunstig kunnen blijken te zijn voor bepaalde betrokken habitats, maar kunnen leiden tot een verslechtering van andere typen habitats. Als voorbeeld noemt zij de zoutwinning, waarbij de totstandbrenging van bassins, de zogenoemde „zoutpannen", ten behoeve van de industriële zoutproductieactiviteit leidt tot een verslechtering van de habitat die door de lagunes is gevormd, zelfs indien deze activiteit voor het overige gunstige gevolgen heeft voor het herstel van het milieu, dankzij het behoud van bepaalde moerastypen.

53 Hieruit volgt dat de vaststelling van de instandhoudings- en hersteldoelstellingen in het kader van Natura 2000, zoals de advocaat-generaal in punt 71 van haar conclusie terecht heeft opgemerkt, kan vereisen om bij conflicten tussen verschillende doeleinden een beslissing te nemen.

54 Om de verwezenlijking van de door de habitatrichtlijn bedoelde instandhoudingsdoelstellingen volledig te garanderen, is het derhalve noodzakelijk, overeenkomstig artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, dat voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, en dat significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, een individuele beoordeling wordt gemaakt van de gevolgen van dit plan of project voor het betrokken gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen daarvan.

55 Hieruit volgt dat het loutere feit dat de Natura 2000-overeenkomsten in overeenstemming zijn met de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied niet toereikend kan worden geacht, gelet op artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, om de door deze overeenkomsten voorziene bouw- en ontwikkelingswerkzaamheden systematisch te kunnen vrijstellen van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied.

56 Bijgevolg is de Franse Republiek, door de bouw- en ontwikkelingswerkzaamheden die zijn voorzien in de Natura 2000-overeenkomsten systematisch vrij te stellen van de procedure van beoordeling van de gevolgen voor het gebied, de krachtens artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.

Tweede grief: bestaan van activiteiten waarvoor geen vergunning is vereist

— Argumenten van partijen

57 De Commissie betoogt dat artikel L. 414-4, lid I, eerste alinea, van het milieuwetboek niet in overeenstemming is met artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, doordat het enkel handelingen waarvoor een vergunning of goedkeuring van de overheid is vereist onderwerpt aan de in laatstgenoemde bepaling voorziene procedure van beoordeling van de gevolgen voor het gebied. Programma's of projecten waarvoor een aanmeldingsregeling geldt, zijn daarvan uitgesloten. Deze programma's of projecten hebben evenwel significante gevolgen voor het gebied, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen, hetgeen het doorslaggevende criterium is voor de toepassing van artikel 6, lid 3, van deze richtlijn.

58 De Franse Republiek betwist de gegrondheid van deze grief niet en beroept zich slechts op de wetswijzigingen die zij heeft aangebracht om te voldoen aan de communautaire regelgeving, welke wijzigingen zijn ingevoerd bij loi nº 2008-757, du 1er

août 2008, relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement (Franse wet nr. 2008-757 van 1 augustus 2008 over de milieuaansprakelijkheid en verschillende regelingen voor de aanpassing aan het gemeenschapsrecht op milieugebied; hierna: „wet nr. 2008-757") (JORF van 2 augustus 2008, blz. 12361).

— Beoordeling door het Hof

59 Er zij aan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak het bestaan van de niet-nakoming moet worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, en dat het Hof met sindsdien opgetreden wijzigingen geen rekening kan houden (zie arrest van 25 juli 2008, Commissie/Italië, C-504/06, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

60 In casu betwist de Franse Republiek niet dat de betrokken nationale bepaling bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, op 15 februari 2007, en dus vóór de vaststelling van wet nr. 2008-757, geen juiste omzetting vormde van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn.

61 In deze omstandigheden kan, zonder dat behoeft te worden onderzocht of wet nr. 2008-757 verenigbaar is met de habitatrichtlijn, worden volstaan met de constatering dat deze wet is vastgesteld na het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn.

62 Bijgevolg is de Franse Republiek, door de programma's en projecten voor bouw- of ontwikkelingswerkzaamheden waarvoor een aanmeldingsregeling geldt, systematisch vrij te stellen van de procedure van beoordeling van de gevolgen voor het gebied, de krachtens artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.

Derde grief: geen onderzoek van alternatieve oplossingen

— Argumenten van partijen

63 De Commissie bekritiseert artikel R. 414-21, lid III, punt 1, van het milieuwetboek, aangezien dit de aanvrager niet verplicht, in het kader van de in artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn voorziene passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied, een beschrijving te geven van de diverse alternatieve oplossingen die in overweging kunnen worden genomen voor de uitvoering van het plan of project. Deze beoordeling vereist immers dat een beschrijving van de diverse alternatieve oplossingen die zijn onderzocht alsmede een analyse van hun effect voor het gebied worden gegeven, en, voorts, dat de overheidsinstanties deze bestuderen, ook wanneer de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast, alvorens zich te kunnen uitspreken op basis van artikel 6, lid 3.

64 De Commissie is van mening dat de enkele verplichting voor de aanvrager om aan te geven waarom er geen andere bevredigende oplossing bestaat, niet volstaat om te garanderen dat de alternatieve oplossingen worden onderzocht in het kader van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied. De Franse wettelijke regeling is derhalve niet in overeenstemming met de uit artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn voortvloeiende verplichting om te controleren of er geen alternatieve oplossingen zijn.

65 De Franse Republiek betoogt dat de bestreden bepaling artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn juist omzet. Bovendien leidt de Franse regeling er feitelijk toe dat de aanvragers de alternatieve oplossingen bestuderen, beschrijven en in kaart brengen, en uiteenzetten welke de voor- en nadelen van elke oplossing zijn, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied.

66 De Franse Republiek preciseert, teneinde alle onduidelijkheid op dit punt weg te nemen, dat de besluiten tot uitvoering van wet nr. 2008-757 hoe dan ook uitdrukkelijk bepalen dat de aanvrager verplicht is om alternatieve oplossingen te beschrijven.

— Beoordeling door het Hof

67 Met de onderhavige grief betoogt de Commissie dat de passende beoordeling die moet worden gemaakt ingevolge artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, tevens een onderzoek van alternatieve oplossingen dient te bevatten.

68 Dienaangaande moet worden vastgesteld dat deze grief voortvloeit uit een onjuiste lezing van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn zowel met betrekking tot het begrip passende beoordeling als met betrekking tot de fase van de procedure binnen het kader waarvan het onderzoek van de alternatieve oplossingen dient te geschieden.

69 Volgens vaste rechtspraak houdt de passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied die ingevolge voornoemd artikel 6, lid 3, moet worden gemaakt, immers in dat, op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake, alle aspecten van het plan of het project die op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten de instandhoudingsdoelstellingen van het betrokken gebied in gevaar kunnen brengen, moeten worden geïnventariseerd (reeds aangehaalde arresten Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging, punt 54, en Commissie/Ierland, punt 243). Een dergelijke beoordeling omvat dus geen onderzoek van de alternatieven voor een plan of project.

70 Voorts moet worden opgemerkt dat de verplichting om alternatieve oplossingen voor een plan of project te onderzoeken, niet valt onder lid 3 van artikel 6 van de habitatrichtlijn, maar wel onder lid 4 van datzelfde artikel (zie in die zin arrest van 14 april 2005, Commissie/Nederland, C-441/03, Jurispr. blz. I-3043, punten 27 en volgende).

71 Overeenkomstig artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn kan de in dit laatstgenoemde lid bedoelde beoordeling, die met name betrekking heeft op het ontbreken van

alternatieve oplossingen, enkel worden gemaakt wanneer de conclusies van de ingevolge artikel 6, lid 3, van die richtlijn gemaakte beoordeling van de gevolgen negatief zijn en een plan of project om dwingende redenen van groot openbaar belang toch moet worden gerealiseerd (zie in die zin reeds aangehaald arrest Commissie/Nederland, punten 26 en 27).

72 Zo hebben de bevoegde autoriteiten na afronding van de krachtens artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn gemaakte beoordeling van de gevolgen en bij een negatief resultaat van deze beoordeling de keuze om geen toestemming voor de realisering van het betrokken plan of project te verlenen, dan wel om er toestemming voor te verlenen op grond van artikel 6, lid 4, van die richtlijn, voor zover is voldaan aan de voorwaarden van die bepaling (zie arrest van 26 oktober 2006, Commissie/Portugal, C-239/04, Jurispr. blz. I-10183, punt 25, en, in die zin, arrest Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging, reeds aangehaald, punten 57 en 60).

73 In deze omstandigheden kan het onderzoek van alternatieve oplossingen, welk vereiste wordt genoemd in artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn, geen element opleveren dat bevoegde nationale autoriteiten in aanmerking dienen te nemen wanneer zij de in artikel 6, lid 3, van die richtlijn bedoelde passende beoordeling maken (zie in die zin reeds aangehaald arrest Commissie/Nederland, punt 28).

74 Hieruit volgt dat de Commissie zich in dit verband niet kan beroepen op de onverenigbaarheid van artikel R. 414-21, lid III, punt 1, van het milieuwetboek met artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn.

75 Bijgevolg kan de onderhavige grief niet worden aanvaard.

76 Gelet op het voorgaande dient te worden vastgesteld dat de Franse Republiek,

— enerzijds, door in het algemeen te bepalen dat visvangst, aquacultuur, jacht en andere weidelijke activiteiten die onder de in de wet- en regelgeving geldende voorwaarden en in de in die wet- en regelgeving toegestane gebieden worden bedreven, geen activiteiten zijn die storend zijn of storende gevolgen hebben, en

— anderzijds, door de bouw- en ontwikkelingswerkzaamheden die zijn voorzien in de Natura 2000-overeenkomsten, systematisch vrij te stellen van de procedure van beoordeling van de gevolgen voor het gebied, en

— door de programma's en projecten voor bouw- of ontwikkelingswerkzaamheden waarvoor een aanmeldingsregeling geldt, systematisch vrij te stellen van deze procedure,

de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens respectievelijk artikel 6, lid 2, en artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn.

**Kosten**

77 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen. Ingevolge artikel 69, lid 3, van dit Reglement kan het Hof de proceskosten over de partijen verdelen of beslissen dat elke partij haar eigen kosten zal dragen, met name indien zij onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld.

78 In casu moet in aanmerking worden genomen dat de Commissie niet op alle punten in het gelijk is gesteld.

79 Derhalve dient de Franse Republiek in twee derde van de kosten, en de Commissie in een derde van de kosten te worden verwezen.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart:

**1) De Franse Republiek is de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens respectievelijk artikel 6, lid 2, en 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,**

**— enerzijds, door in het algemeen te bepalen dat visvangst, aquacultuur, jacht en andere weidelijke activiteiten die onder de in de wet- en regelgeving geldende voorwaarden en in de in die wet- en regelgeving toegestane gebieden worden bedreven, geen activiteiten zijn die storend zijn of storende gevolgen hebben, en**

**— anderzijds, door de bouw- en ontwikkelingswerkzaamheden die zijn voorzien in de Natura 2000-overeenkomsten systematisch vrij te stellen van de procedure van beoordeling van de gevolgen voor het gebied, en**

**— door de programma's en projecten voor bouw- of**

**ontwikkelingswerkzaamheden waarvoor een aanmeldingsregeling geldt, systematisch vrij te stellen van deze procedure.**

**2) Het beroep wordt verworpen voor het overige.**

**3) De Franse Republiek wordt verwezen in twee derde van de kosten. De Europese Commissie wordt verwezen in een derde van de kosten.**

ondertekeningen