CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
L. MEDINA
van 11 september 2025[1]

Zaak C-58/24

NE,
MY,
HJ,
XF,
WB,
UV,
VK,
JU,
RJ,
DZ
tegen
An Bord Pleanála,
Minister for Housing, Local Government and Heritage (Ierland),
The Attorney General,
in tegenwoordigheid van:
Drumakilla Limited

[verzoek van de High Court (rechter in eerste aanleg, Ierland) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Richtlijn 92/43/EEG – Instandhouding van de natuurlijke habitats en van de wilde flora en fauna – Artikel 12 – Systeem van strikte bescherming van bepaalde diersoorten – Artikel 16 – Toegestane afwijking vooruitlopend op een vergunningsaanvraag voor een project dat valt onder richtlijn 2011/92/EU – Artikel 11 – Verdrag van Aarhus – Artikel 9, lid 2 – Procedurele autonomie – Doeltreffendheidsbeginsel – Procedureregels inzake de betwisting van de geldigheid van een afwijkingsbesluit en van een vergunningsbesluit”

[1] Oorspronkelijke taal: Engels.

I. Inleiding

1. Deze conclusie betreft een verzoek om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de habitatrichtlijn[2] en de MEB-richtlijn[3]. De High Court (rechter in eerste aanleg, Ierland) heeft dit verzoek ingediend in het kader van de procedure die een groep natuurlijke personen[4] heeft aangespannen tegen het afwijkingsbesluit dat de Ierse autoriteiten krachtens artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn hebben genomen ter facilitering van de bouw van wooneenheden in het voormalige karmelietenklooster te Delgany (graafschap Wicklow, Ierland)[5]. In dit klooster bevindt zich momenteel een grote kolonie microvleermuizen (Microchiroptera), een strikt beschermde soort die is opgenomen in bijlage IV bij de habitatrichtlijn.[6]

2. Dit verzoek vloeit voort uit het feit dat verzoekers in het hoofdgeding de geldigheid van het litigieuze afwijkingsbesluit niet hebben betwist binnen de termijn die volgens de verwijzende rechter in het Ierse recht is gesteld. Dit afwijkingsbesluit – waarvan de motivering volgens deze rechter „absurd" is – werd na het verstrijken van deze termijn aangevochten op hetzelfde moment als het besluit tot verlening van de vergunning voor het ontwikkelingsproject. Derhalve is de verwijzende rechter van oordeel dat het beroep tot nietigverklaring van het afwijkingsbesluit te laat is ingesteld en moet worden verworpen, behoudens bepalingen van Unierecht die een andere uitkomst vereisen.

3. Deze zaak werpt in de eerste plaats vragen van procedurele aard op. In het bijzonder moet het Hof in deze zaak met name in het licht van het in het Verdrag van Aarhus[7] neergelegde beginsel van ruime toegang tot de rechter vaststellen of een nationale procedureregel die voor de betwisting van de geldigheid van een krachtens artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn genomen afwijkingsbesluit een andere termijn stelt dan voor de betwisting van de geldigheid van een binnen de werkingssfeer van de MEB-richtlijn vallend vergunningsbesluit, verenigbaar is met het Unierecht. Daartoe zal het Hof moeten nadenken over de procedurele gevolgen van zijn arrest van 24 februari 2022, Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2022:121)[8], waarin het in wezen heeft verklaard dat een krachtens de habitatrichtlijn genomen afwijkingsbesluit onder bepaalde voorwaarden onder de door de MEB-richtlijn ingevoerde vergunningsprocedure valt. In de tweede plaats biedt deze zaak het Hof de gelegenheid om meer aanwijzingen te verstrekken over de materiële voorwaarden waaraan een bevoegde instantie van een lidstaat moet voldoen wanneer zij een opdrachtgever van een onder de MEB-richtlijn vallend project toestaat af te wijken van de verbodsbepalingen van de habitatrichtlijn.

2 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; hierna: „habitatrichtlijn").

3 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; hierna: „MEB-richtlijn").

4 Hierna: „verzoekers in het hoofdgeding".

5 Hierna: „ontwikkelingsproject".

6 Zie ook Europese Commissie, „EU Action plan for the conservation of all bat species in the European Union (2018-2024)" [EU-actieplan voor de instandhouding van alle vleermuissoorten in de Unie (2018-2024)] en „Complementary document" (Aanvullend document); 13 januari 2023, beschikbaar op https://circabc.europa.eu/ui/group/3f466d71-92a7-49eb-9c63-6cb0fadf29dc/library/2b8bfe05-4fa6-43d5-b82a-c6d484cb82e4/details.

7 Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, ondertekend te Aarhus (Denemarken) op 25 juni 1998 en namens de Europese Gemeenschap goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 (PB 2005, L 124, blz. 1; hierna: „Verdrag van Aarhus").

8 Hierna: „arrest Namur-Est Environnement".

II. Toepasselijke bepalingen

A. Internationaal recht

4. Artikel 9 van het Verdrag van Aarhus, met het opschrift „Toegang tot de rechter", bepaalt:

„[...]

2. Elke partij waarborgt, binnen het kader van haar nationale wetgeving, dat leden van het betrokken publiek

a) die een voldoende belang hebben, dan wel

b) stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een partij dit als voorwaarde stelt, toegang hebben tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie en/of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan, om de materiële en formele rechtmatigheid te bestrijden van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van artikel 6 en, wanneer het nationale recht hierin voorziet en onverminderd het navolgende lid 3, andere relevante bepalingen van dit Verdrag.

[...]

5. Om de doeltreffendheid van de bepalingen van dit artikel te bevorderen waarborgt elke partij dat aan het publiek informatie wordt verstrekt over toegang tot bestuursrechtelijke en rechterlijke herzieningsprocedures en overweegt zij het instellen van passende mechanismen voor bijstand om financiële of andere belemmeringen voor de toegang tot de rechter weg te nemen of te verminderen."

B. Unierecht

1. Habitatrichtlijn

5. Artikel 12, lid 1, van de habitatrichtlijn luidt als volgt:

„De lidstaten treffen de nodige maatregelen voor de instelling van een systeem van strikte bescherming van de in bijlage IV, [onder] a), vermelde diersoorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied, waarbij een verbod wordt ingesteld op:

[...]

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

[...]

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

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

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

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

[...]

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

[...]”

7. Bijlage IV bij de habitatrichtlijn heeft als opschrift „Dier- en plantensoorten van communautair belang die strikt moeten worden beschermd” en bevat de volgende vermelding:

a) DIERSOORTEN

GEWERVELDE DIEREN

[...]

MICROCHIROPTERA

[...]”

2. MEB-richtlijn

8. Artikel 1 van de MEB-richtlijn bepaalt:

„1. Deze richtlijn is van toepassing op de milieueffectbeoordeling van openbare en particuliere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

2. In deze richtlijn wordt verstaan onder:

a) ‚project’:

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

[...]

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

[...]

g) ‚milieueffectbeoordeling': een proces bestaande uit:

i) de voorbereiding van een milieueffectbeoordelingsrapport door de opdrachtgever, [...]

[...]

iv) de gemotiveerde conclusie van de bevoegde instantie inzake de aanzienlijke effecten van het project op het milieu, waarbij rekening wordt gehouden met de resultaten van het onderzoek als bedoeld onder iii), en, indien van toepassing, haar eigen aanvullende onderzoek, en

v) de integratie van de gemotiveerde conclusie van de bevoegde instantie in een van de besluiten als bedoeld in artikel 8 bis.

[...]"

9. Artikel 2, lid 1, van de MEB-richtlijn bepaalt:

„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 op het milieu plaatsvindt alvorens een vergunning wordt verleend. Deze projecten worden omschreven in artikel 4."

10. Artikel 4 van de MEB-richtlijn bepaalt:

„[...]

2. Onder voorbehoud van artikel 2, lid 4, bepalen de lidstaten voor de in bijlage II genoemde projecten of het project al dan niet moet worden onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10, zulks:

a) door middel van een onderzoek per geval,

of

b) aan de hand van door de lidstaten vastgestelde drempelwaarden of criteria.

De lidstaten kunnen besluiten om beide onder a) en b) genoemde procedures toe te passen.

[...]

4. Wanneer de lidstaten beslissen een besluit te vereisen voor in bijlage II genoemde projecten, verstrekt de opdrachtgever informatie over de kenmerken van het project en over de waarschijnlijk aanzienlijke effecten daarvan op het milieu. De gedetailleerde lijst van de te verstrekken informatie is vastgesteld in bijlage IIA. [...]

[...]"

11. Artikel 6 van de MEB-richtlijn bepaalt:

„[...]

2. Om te zorgen dat het betrokken publiek daadwerkelijk inspraak krijgt in de besluitvormingsprocedure, wordt het publiek in een vroegtijdig stadium van de in artikel 2, lid 2, bedoelde milieubesluitvormingsprocedures en ten laatste zodra er redelijkerwijs informatie kan worden verstrekt, langs elektronische weg en via openbare bekendmakingen of andere passende middelen op de hoogte gebracht van de volgende kwesties:

a) de aanvraag om een vergunning;

[...]"

12. Artikel 11 van de MEB-richtlijn bevat regelingen inzake het beroep tegen besluiten die vallen onder de bepalingen van de MEB-richtlijn betreffende inspraak van het publiek:

„1. „De lidstaten zorgen ervoor dat, in overeenstemming met het toepasselijke nationale rechtsstelsel, leden van het betrokken publiek die:

a) een voldoende belang hebben, dan wel

b) stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een lidstaat dit als voorwaarde stelt,

in beroep kunnen gaan bij een rechtbank of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan om de materiële of formele rechtmatigheid van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen betreffende de inspraak van het publiek van deze richtlijn aan te vechten.

2. De lidstaten bepalen in welk stadium een besluit, handelen of nalaten kan worden aangevochten.

[...]

5. Ter verhoging van de effectiviteit van het bepaalde in dit artikel dragen de lidstaten er zorg voor dat het publiek praktische informatie wordt verstrekt over toegang tot beroepsprocedures bij bestuursrechtelijke en rechterlijke instanties."

C. Iers recht

13. Order 84, rule 21, van de Rules of the Superior Courts (Iers procesreglement voor de hoogste gerechten)[9] bepaalt:

„(1) Een verzoek om toestemming voor rechterlijke toetsing moet worden ingediend binnen drie maanden na het tijdstip waarop de gronden voor het verzoek zijn ontstaan.

[...]

[9] Hierna: „RSC".

(3) Onverminderd lid 1 kan de rechter op een daartoe strekkend verzoek de termijn voor de indiening van een verzoek om toestemming voor rechterlijke toetsing verlengen indien hij van oordeel is dat:

a) daartoe een geldige en afdoende grond bestaat, en

b) de omstandigheden op grond waarvan het verzoek om toestemming niet binnen de in lid 1 genoemde termijn is ingediend:

(i) zich hebben voorgedaan buiten toedoen van, of

(ii) redelijkerwijs niet konden worden voorzien door

de aanvrager van die verlenging.

[...]"

III. Feiten, procedure en prejudiciële vragen

14. Op 17 januari 2020 heeft Drumakilla Limited [10], vooruitlopend op een vergunning voor een ontwikkelingsproject, bij de National Parks and Wildlife Service (Ierland) een verzoek ingediend om een afwijkingsbesluit overeenkomstig artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn. Het verzoek had betrekking op microvleermuizen, een strikt beschermde soort die in bijlage IV bij die richtlijn is opgenomen onder de diergroep Microchiroptera. Het afwijkingsbesluit is op 4 maart 2020 genomen en vervolgens op 21 juli 2020 gewijzigd om er ook de gewone grootoorvleermuis (*Plecotus auritus*) in op te nemen.

15. Op 21 oktober 2020 heeft Drumakilla een vergunning aangevraagd voor het ontwikkelingsproject. De aanvraag ging onder meer vergezeld van een voorevaluatieverslag aangaande de milieueffectbeoordeling en het gewijzigde afwijkingsbesluit.

16. Op 15 februari 2021 heeft An Bord Pleanála (Iers agentschap voor ruimtelijke ordening) een vergunning afgegeven voor het ontwikkelingsproject [11]. In zijn besluit heeft het agentschap het standpunt ingenomen dat in het door Drumakilla ingediende voorevaluatieverslag de mogelijke milieueffecten van het ontwikkelingsproject op passende wijze waren aangegeven en beschreven. Bovendien was het van mening dat het voorgestelde ontwikkelingsproject geen aan zijn aard of ligging verbonden aanzienlijke milieueffecten kon hebben. Het agentschap heeft derhalve besloten dat een milieueffectbeoordeling niet nodig was.

17. Op 25 maart 2021 hebben verzoekers in het hoofdgeding beroep ingesteld tegen het vergunningsbesluit en het afwijkingsbesluit.

18. De High Court, de verwijzende rechter in de onderhavige zaak, heeft het beroep tot nietigverklaring van het vergunningsbesluit verworpen. Daarentegen heeft hij de behandeling van het beroep tegen het afwijkingsbesluit geschorst.

[10] Hierna: „Drumakilla" of „opdrachtgever".

[11] „Afgifte van een vergunning voor een ontwikkelingsproject" verwijst naar de definitie van het begrip „vergunning" in artikel 1, lid 2, onder c), van de MEB-richtlijn.

19. Dienaangaande merkt de verwijzende rechter in de eerste plaats op dat in het afwijkingsbesluit weliswaar is aangegeven dat er geen andere bevredigende oplossingen zijn dan de toestemming voor die afwijking, maar dat uit de stukken niet blijkt dat er rekening is gehouden met andere oplossingen met geringere gevolgen voor strikt beschermde soorten of met het alternatief om de vergunning niet te verlenen. Hieruit kan worden afgeleid dat dergelijke andere oplossingen waarschijnlijk niet zijn overwogen. Bovendien wijst de verwijzende rechter erop dat in het afwijkingsbesluit wordt gesteld dat het is genomen in het belang van de bescherming van de betrokken soort, wat volgens hem een „kennelijk onredelijke en zelfs absurde" conclusie is.

20. In de tweede plaats wijst de verwijzende rechter erop dat er in het Ierse recht geen specifieke wet is die de termijn bepaalt waarbinnen de geldigheid van een afwijkingsbesluit moet worden aangevochten, zodat de algemene regels inzake rechterlijke toetsing op dit beroep van toepassing zijn. Dienaangaande zet de verwijzende rechter uiteen dat overeenkomstig Order 84, rule 21, RSC een verzoek om toestemming voor rechterlijke toetsing moet worden ingediend binnen drie maanden na het tijdstip waarop de gronden voor het verzoek zijn ontstaan of, op aanvullend verzoek van de verzoeker, binnen drie maanden na het tijdstip waarop de verzoeker kennis heeft of had moeten hebben van het aangevochten besluit.

21. In de derde plaats merkt de verwijzende rechter op dat een afwijkingsbesluit op grond van artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn naar Iers recht een afzonderlijk materieel besluit vormt en geen deel uitmaakt van een reeks tussentijdse besluiten die tot een definitieve vergunning voor een project leiden, zodat dit besluit afzonderlijk moet worden aangevochten binnen de wettelijke verjaringstermijn van Order 84, rule 21, RSC, en niet na de vaststelling van een definitief vergunningsbesluit. Deze termijnen zijn volgens de verwijzende rechter redelijkerwijs voorzienbaar.

22. In de vierde plaats merkt de verwijzende rechter op dat verzoekers in het hoofdgeding het vergunningsbesluit niet hebben aangevochten op basis van de gebreken van het afwijkingsbesluit. Daarom is het beroep tegen het vergunningsbesluit verworpen, ook al blijft het beroep tegen het afwijkingsbesluit aanhangig.

23. In de vijfde plaats wijst de verwijzende rechter erop dat verzoekers in het hoofdgeding de geldigheid van het afwijkingsbesluit niet hebben betwist binnen drie maanden nadat zij er kennis van hadden gekregen of hadden moeten krijgen, namelijk de datum waarop Drumakilla een bouwvergunning heeft aangevraagd. Bijgevolg is die rechter van oordeel dat dit beroep te laat is ingesteld en moet worden verworpen. Hij is geneigd aan te nemen dat er geen regel van Unierecht is die een andere uitkomst vereist. Aangezien dit standpunt echter niet volledig buiten twijfel staat, achtte hij het passend om de zaak aan het Hof voor te leggen.

24. Tegen die achtergrond heeft de High Court de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Heeft artikel 11 van [de MEB-richtlijn], gelezen in het licht van het beginsel van ruime toegang tot de rechter als bedoeld in artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus, tot gevolg dat wanneer een project in de zin van artikel 1, lid 2, onder a), van [de MEB-richtlijn] dat het voorwerp van een aanvraag voor een bouwvergunning (de ‚primaire vergunning') is, niet kan worden uitgevoerd zonder dat de opdrachtgever eerst een andere toestemming verkrijgt (de ‚secundaire vergunning'), en wanneer de autoriteit die bevoegd is voor het verlenen van de primaire vergunning voor een dergelijk project, de mogelijkheid behoudt om het milieueffect

van het project strikter te beoordelen dan bij de secundaire vergunning, een dergelijke secundaire vergunning (indien verleend voorafgaand aan de primaire vergunning) moet worden behandeld als onderdeel van de bouwvergunningsprocedure voor andere doeleinden dan die welke betrekking hebben op zaken die moeten worden overwogen of beoordeeld in het kader van [de MEB-richtlijn], hetzij in het algemeen, hetzij wanneer de secundaire vergunning een besluit is dat is vastgesteld op grond van artikel 16, lid 1, van [de habitatrichtlijn] en dat een opdrachtgever machtigt om af te wijken van de toepasselijke soortbeschermingsmaatregelen om het project uit te voeren?

2) Indien het antwoord op de eerste vraag bevestigend luidt, heeft artikel 11 van [de MEB-richtlijn], gelezen in het licht van het beginsel van ruime toegang tot de rechter als bedoeld in artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus, dan tot gevolg dat de nationale regels met betrekking tot de datum waarop de termijn begint te lopen om de geldigheid van een krachtens artikel 16, lid 1, van [de habitatrichtlijn] genomen besluit (de ‚secundaire vergunning') te betwisten, zo moeten worden uitgelegd dat die termijn niet vóór de afgiftedatum van de betrokken bouwvergunning (de ‚primaire vergunning') begint te lopen, hetzij in het algemeen, hetzij wanneer: i) het project werd onderworpen aan een onderzoek per geval als bedoeld in artikel 4, lid 2, onder a), van [de MEB-richtlijn], en/of ii) de vaststelling op grond van artikel 4, lid 5, voor de doeleinden van de primaire vergunning werd gedaan nadat de secundaire vergunning was verleend en tegelijkertijd met het besluit over de primaire vergunning, en/of iii) in de procedure waarmee de geldigheid van de secundaire vergunning wordt betwist, geen grondslag geldend wordt gemaakt waarmee de relevante primaire vergunning wordt betwist onder verwijzing naar de gestelde ongeldigheid van de secundaire vergunning, en/of iv) de verzoeker geen verlenging van de termijn aanvraagt om de secundaire vergunning te betwisten, welke aanvraag volgens het nationale recht vereist is voor een late betwisting bij afwezigheid van een andersluidende Unierechtelijke bepaling?

3) Indien het antwoord op de eerste vraag bevestigend luidt en het antwoord op de tweede vraag in zijn algemeenheid ontkennend is, heeft [de MEB-richtlijn], gelezen in het licht van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en/of het beginsel van ruime toegang tot de rechter als bedoeld in artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus, dan tot gevolg dat een door het nationale recht van een lidstaat gestelde termijn voor het instellen van een procedure om een recht uit hoofde van die richtlijn te doen gelden, redelijkerwijs voorzienbaar moet zijn, maar niet uitdrukkelijk hoeft te zijn gespecificeerd in wetgeving overeenkomstig artikel 11, lid 2, van [de MEB-richtlijn] en/of in praktische informatie over toegang tot beroepsprocedures bij bestuursrechtelijke en rechterlijke instanties die overeenkomstig artikel 11, lid 5, van [de MEB-richtlijn] aan het publiek wordt verstrekt, en/of definitief met zekerheid door de nationale rechtspraak hoeft te worden bepaald, zodat het antwoord op de tweede vraag niet wordt beïnvloed door een bepaling in het nationale recht van een lidstaat die voorziet in een voorzienbare termijn van algemene aard die van toepassing is op publiekrechtelijke vorderingen in het algemeen, inclusief voor het instellen van beroep tegen een besluit dat is vastgesteld op grond van artikel 16, lid 1, van [de habitatrichtlijn] en dat een opdrachtgever machtigt om af te wijken van de toepasselijke soortbeschermingsmaatregelen om het project uit te voeren, zij het dat dit impliciet is in plaats van expliciet in het betreffende nationale recht?

4) Indien het antwoord op de eerste vraag bevestigend luidt en het antwoord op de tweede vraag ook bevestigend is dan wel het antwoord op de derde vraag ontkennend is, heeft artikel 16, lid 1, van [de habitatrichtlijn] dan tot gevolg dat een bevoegde autoriteit niet tot de slotsom kan komen dat er ‚geen andere bevredigende oplossing' bestaat voor een besluit dat een opdrachtgever machtigt om af te wijken van de toepasselijke soortbeschermingsmaatregelen om een project uit te voeren in de zin van artikel 1, lid 2, onder a), van [de MEB-richtlijn], tenzij die autoriteit daadwerkelijk andere oplossingen overweegt, zoals een alternatieve locatie of een ander ontwerp dan wel weigering van de afwijking?

5) Indien het antwoord op de eerste vraag bevestigend luidt en het antwoord op de tweede vraag ook bevestigend is dan wel het antwoord op de derde vraag ontkennend is, heeft artikel 16, lid 1, van [de habitatrichtlijn] dan tot gevolg dat een bevoegde autoriteit niet tot de slotsom kan komen dat het ‚in het belang van de bescherming van wilde flora en fauna en de instandhouding van natuurlijke habitats' is om een besluit af te geven dat een opdrachtgever machtigt om af te wijken van de toepasselijke soortbeschermingsmaatregelen om een project uit te voeren in de zin van artikel 1, lid 2, onder a), van [de MEB-richtlijn], tenzij een welbepaalde bescherming wordt gecreëerd door de afwijking zelf in plaats van door beperkende maatregelen die worden vastgesteld om de schade te verminderen of te compenseren die wordt veroorzaakt door de stappen die zijn toegestaan door het afwijkingsbesluit?"

25. Het verzoek om een prejudiciële beslissing is op 26 januari 2024 bij de griffie van het Hof ingekomen. Verzoekers in het hoofdgeding, de Minister for Housing, Local Government and Heritage (Ierse minister van Huisvesting, Lokaal Bestuur en Erfgoed) en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. In deze zaak is geen hoorzitting gehouden. De partijen hebben echter schriftelijk geantwoord op de vragen van het Hof van 3 maart 2025.

IV. Analyse

26. Met zijn vragen wenst de verwijzende rechter verduidelijking te verkrijgen over de uitlegging van artikel 11 van de MEB-richtlijn en artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn, met name in het licht van het beginsel van ruime toegang tot de rechter dat is neergelegd in artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus.

27. Met zijn eerste drie vragen wenst de verwijzende rechter meer bepaald te vernemen of de MEB-richtlijn, namelijk artikel 11, lid 2, ervan, aldus moet worden uitgelegd dat wanneer voor een ontwikkelingsproject geen vergunning kan worden verleend zonder dat de opdrachtgever eerst een afwijkingsbesluit in de zin van artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn heeft verkregen, dit besluit moet worden beschouwd als een onderdeel van de vergunningsprocedure voor met name andere doeleinden dan die welke betrekking hebben op zaken die moeten worden beoordeeld in het kader van de MEB-richtlijn (*eerste vraag*). De verwijzende rechter stelt deze vraag om duidelijkheid te verkrijgen over de vraag of de termijn om de rechtmatigheid van een afwijkingsbesluit aan te vechten kan aflopen vóór de datum van een vergunningsbesluit, met name wanneer de verzoeker de geldigheid van het vergunningsbesluit niet aanvecht op grond van gebreken van het afwijkingsbesluit (*tweede vraag*). Voor het geval dat de termijn om de rechtmatigheid van een afwijkingsbesluit aan te vechten wel degelijk kan aflopen vóór de datum van het vergunningsbesluit, vraagt de verwijzende rechter of deze termijn moet worden

gespecificeerd in de wetgeving die overeenkomstig artikel 11, lid 5, van de MEB-richtlijn is vastgesteld of in de praktische informatie als bedoeld in die bepaling, dan wel of deze termijn enkel redelijkerwijs voorzienbaar moet zijn (*derde vraag*).

28. Met de laatste twee vragen wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen i) of artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn vereist dat vóór de vaststelling van een afwijkingsbesluit daadwerkelijk andere oplossingen worden onderzocht (*vierde vraag*), en ii) of deze bepaling eraan in de weg staat dat een bevoegde autoriteit tot de slotsom komt dat het in het belang van de bescherming van de wilde flora en fauna en de instandhouding van de natuurlijke habitats is om een besluit vast te stellen waarbij aan een opdrachtgever toestemming wordt verleend om af te wijken van de bepalingen van artikel 12 van deze richtlijn teneinde een ontwikkelingsproject uit te voeren (*vijfde vraag*).

29. Aangezien de eerste, de tweede en de derde vraag verband houden met dezelfde procedurele kwestie, namelijk de voorwaarden voor de termijnen die naar nationaal recht gelden voor het aanvechten van de geldigheid van een afwijkingsbesluit dat krachtens artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn is vastgesteld om een onder de MEB-richtlijn vallend project uit te voeren, zal ik deze vragen samen behandelen. Ik zal vervolgens ingaan op de vierde en de vijfde vraag, die betrekking hebben op de inhoudelijke voorwaarden waaraan een bevoegde autoriteit moet voldoen wanneer zij besluit of zij een afwijking van de maatregelen ter bescherming van de soorten toestaat ter facilitering van een ontwikkelingsproject.

A. Eerste, tweede en derde vraag

30. Met de eerste twee vragen wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 11, lid 2, van de MEB-richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat de verjaringstermijn om de geldigheid aan te vechten van een afwijkingsbesluit dat krachtens artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn is genomen met het oog op een onder de MEB-richtlijn vallend ontwikkelingsproject kan aflopen vóór de datum waarop de vergunning wordt verleend. Indien dit het geval is, wenst de verwijzende rechter met zijn derde vraag voorts te vernemen of artikel 11, lid 5, van de MEB-richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat de op afwijkingsbesluiten toepasselijke verjaringstermijnen uitdrukkelijk moeten worden vastgesteld in de nationale wetgeving of in de in die bepaling bedoelde praktische informatie.

31. Vooraf merk ik op dat overeenkomstig de artikelen 2 en 6 van de MEB-richtlijn voor bepaalde projecten die bestaan in de uitvoering van bouwwerken [12] door de bevoegde autoriteiten enkel een vergunning kan worden verleend na i) een milieueffectbeoordeling, en ii) inspraak van het publiek.

32. De milieueffectbeoordeling bestaat in wezen in een verslag over alle belangrijke gevolgen die het project voor het milieu kan hebben. [13] Deze beoordeling moet systematisch [14] worden uitgevoerd voor de projecttypes die zijn opgesomd in bijlage I bij de MEB-richtlijn. [15] Voor de projecttypes van bijlage II, waaronder stadsontwikkelingsprojecten, zoals in het hoofdgeding, laat deze richtlijn het daarentegen aan de lidstaten over om te bepalen of een project aan die

[12] Zie artikel 1, lid 2, onder a), van de MEB-richtlijn.

[13] Zie artikel 1, lid 2, onder g), en artikel 3, lid 1, van de MEB-richtlijn.

[14] Zie overweging 8 van de MEB-richtlijn.

[15] Zie artikel 4, lid 1, van de MEB-richtlijn. Een systematische milieueffectbeoordeling is vereist voor projecten zoals kerncentrales, spoorlijnen voor spoorverkeer over lange afstand, autosnelwegen, autowegen, afvalverwijderingsinstallaties voor gevaarlijke afvalstoffen en stuwdammen met een bepaalde capaciteit. Deze bepaling was bijvoorbeeld van toepassing op het project dat aan de orde was in het arrest Namur-Est Environnement.

beoordeling moet worden onderworpen [16]. Voor deze projecttypes moet de opdrachtgever niettemin informatie verstrekken over de kenmerken van het project en over de waarschijnlijk aanzienlijke effecten daarvan op het milieu. [17] Wanneer het project waarschijnlijk effecten zal hebben voor strikt beschermde soorten in de zin van de habitatrichtlijn, moet de milieubeoordeling van het project volgens de rechtspraak van het Hof ook op die effecten ingaan. [18]

33. De inspraak van het publiek verwijst naar het proces waarbij het betrokken publiek, zoals omschreven in artikel 1, lid 2, onder e), van de MEB-richtlijn, de gelegenheid heeft zijn mening te uiten, zodat daar rekening mee kan worden gehouden in het definitieve besluit (vergunning). Het belangrijkste doel van inspraak van het publiek is ervoor te zorgen dat het betrokken publiek in een vroeg stadium daadwerkelijk wordt betrokken bij de milieubesluitvormingsprocedures, zodat het zich beter bewust wordt van milieuvraagstukken en de te nemen besluiten op meer steun kunnen rekenen. [19] Dat doel wordt nog versterkt door de waarborg dat het betrokken publiek beroep moet kunnen instellen om de rechtmatigheid aan te vechten van elk besluit, handelen of nalaten dat onderworpen is aan de bepalingen van de MEB-richtlijn betreffende de inspraak van het publiek. [20] Er moet op worden gewezen dat het betrokken publiek op de hoogte moet worden gebracht van afwijkingen van de Unierechtelijke regels inzake de bescherming van soorten [21].

34. Bovendien heeft het Hof reeds de gelegenheid gehad om zich te buigen over het verband tussen een krachtens artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn genomen afwijkingsbesluit en de vergunningsprocedure van de MEB-richtlijn. Dat was de centrale vraag die werd beantwoord in het arrest Namur-Est Environnement, waarin het Hof in de eerste plaats heeft onderzocht of een afwijkingsbesluit met het oog op het uitvoeren van een project in de zin van artikel 1, lid 2, onder a), van de MEB-richtlijn moet worden geacht te vallen onder de vergunningsprocedure van dat project. Met betrekking tot deze vraag heeft het Hof in de tweede plaats onderzocht of de inspraak van het publiek die is vereist voor projecten die onder de MEB-richtlijn vallen, reeds vóór de vaststelling van een afwijkingsbesluit moet zijn gewaarborgd.

35. Er moet op worden gewezen dat het Hof in het arrest Namur-Est Environnement heeft geoordeeld dat een krachtens artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn toegestane afwijking een voorafgaand besluit is [22] dat slechts een gedeeltelijke beoordeling bevat van de effecten die een project op strikt beschermde soorten kan hebben [23]. Derhalve heeft het Hof geoordeeld dat een afwijkingsbesluit noodzakelijkerwijs moet worden vastgesteld vóór de vergunning voor dat project wordt afgegeven. [24] Bovendien heeft het Hof geoordeeld dat wanneer een lidstaat de bevoegdheid om de effecten van een project in het kader van de habitatrichtlijn te beoordelen, opdraagt aan een andere instantie dan die welke de vergunning verleent, deze gedeeltelijke beoordeling niet vooruit kan lopen op de algemene beoordeling die laatstgenoemde instantie hoe dan ook moet verrichten. [25] Op basis daarvan heeft het Hof vastgesteld dat een afwijkingsbesluit onder de vergunningsprocedure valt wanneer het project niet kan worden verwezenlijkt zonder

16 Zie artikel 4, lid 2, van de MEB-richtlijn, waarin staat dat de lidstaten dit kunnen bepalen door middel van een onderzoek per geval of aan de hand van drempelcriteria.

17 Zie artikel 4, lid 4, en bijlagen II en II.A van de MEB-richtlijn.

18 Arrest Namur-Est Environnement, punt 52.

19 Zie de overwegingen 16 en 17, en artikel 9, lid 1, onder b), van de MEB-richtlijn.

20 Zie artikel 11, leden 1 en 3, van de MEB-richtlijn.

21 Zie artikel 6, lid 3, onder a), juncto artikel 5, lid 1, onder b), van de MEB-richtlijn. Zie in dat verband ook de conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2021:868, punten 48 en 49).

22 Arrest Namur-Est Environnement, punten 62 en 65.

23 Ibid., punt 59.

24 Ibid., punt 59.

25 Ibid., punt 62.

dat de opdrachtgever dat afwijkingsbesluit heeft verkregen, en de voor de vergunning van dat project bevoegde instantie de mogelijkheid behoudt om de milieueffecten ervan strenger te beoordelen dan in dat besluit is gebeurd. [26]

36. Hoewel het arrest Namur-Est Environnement betrekking had op een project dat overeenkomstig artikel 4, lid 1, van de MEB-richtlijn aan een volledige milieueffectbeoordeling moest worden onderworpen [27], moeten de vaststellingen van het Hof in dat arrest ook worden toegepast wanneer het aan de lidstaat staat om overeenkomstig artikel 4, lid 2, te bepalen of een project aan die beoordeling (voorevaluatie) moet worden onderworpen, zoals in het hoofdgeding het geval is.

37. In dat verband wil ik eerst en vooral benadrukken dat zowel de volledige effectbeoordeling als de voorevaluatie ervoor beogen te zorgen dat milieuoverwegingen worden geïntegreerd in de besluitvormingsprocedure die door de MEB-richtlijn voor ontwikkelingsprojecten is vastgesteld. [28] Daartoe behoren ook overwegingen die zijn gebaseerd op informatie die krachtens die richtlijn mag worden verstrekt door het publiek voor wie het project in kwestie gevolgen zou kunnen hebben. [29]

38. Zoals het Hof in het arrest Namur-Est Environnement heeft vastgesteld, vormt het afwijkingsbesluit bovendien een voorafgaand besluit met het oog op de overeenkomstig artikel 4, lid 2, van de MEB-richtlijn te verrichten vaststelling. Artikel 4, lid 5, van de MEB-richtlijn laat daar geen twijfel over bestaan, aangezien daarin uitdrukkelijk wordt bepaald dat in die gevallen het besluit van de bevoegde instantie moet worden genomen op basis van de resultaten van *voorafgaande* controles of milieueffectbeoordelingen die zijn uitgevoerd op grond van andere Uniewetgeving dan de MEB-richtlijn, waaronder dus ook de habitatrichtlijn.

39. Ten slotte moet met het oog op de bepaling, overeenkomstig artikel 4, lid 2, van de MEB-richtlijn, of een project aan een volledige milieueffectbeoordeling moet worden onderworpen, volgens lid 3 van dat artikel rekening worden gehouden met de relevante selectiecriteria van bijlage III. [30] Dit betekent dat wanneer deze criteria niet zijn toegepast bij de beoordeling die wordt uitgevoerd in het kader van de afwijkingsprocedure in de zin van artikel 16 van de habitatrichtlijn, de bevoegde instantie het recht behoudt om de effecten van het project voor beschermde soorten strikter te beoordelen, zoals het Hof ook heeft geoordeeld in het arrest Namur-Est Environnement.

40. Hieruit volgt dat in een situatie als die welke in de verwijzingsbeslissing is beschreven, het litigieuze afwijkingsbesluit overeenkomstig de voorwaarden van het arrest Namur-Est Environnement onder de vergunningsprocedure valt. [31]

41. De vraag blijft of, wanneer een afwijkingsbesluit overeenkomstig de voorwaarden die door het Hof in het arrest Namur-Est Environnement zijn gesteld, onder de vergunningsprocedure valt, het nationale recht kan vereisen dat dit besluit wordt aangevochten voordat de verjaringstermijn voor het aanvechten van het vergunningsbesluit afloopt.

[26] Ibid., punt 1 van het dictum.

[27] Zie het arrest Namur-Est Environnement, punt 48.

[28] Zie artikel 8 bis, lid 1, onder b), van de MEB-richtlijn. Zie ook, als een interpretatief element in dat verband, artikel 11 VWEU, volgens hetwelk de eisen inzake milieubescherming moeten worden geïntegreerd in onder meer de uitvoering van het optreden van de Unie.

[29] Zie in dit verband overweging 7 van de MEB-richtlijn.

[30] Zie met name punt 3 van die bijlage, met het opschrift „Soort en kenmerken van het potentiële effect”.

[31] Zie punt 35 van deze conclusie.

42. Dienaangaande volgt uit vaste rechtspraak van het Hof dat de lidstaten volgens de MEB-richtlijn een beoordelingsmarge hebben om de procedurele regels vast te stellen waaronder een definitief vergunningsbesluit kan worden genomen.[32] Zij hoeven dus niet te voorzien in een enkelvoudige procedure waarbij over alle milieueffecten van een project wordt beslist door middel van één enkele vergunning. Integendeel, het Hof heeft verklaard dat de lidstaten de verschillende bevoegdheden die met de milieubeoordeling van een project samenhangen, over verschillende instanties kunnen verdelen door aan elk daarvan een beslissingsbevoegdheid ter zake toe te kennen.[33] Hieruit volgt dat in het kader van de milieueffectbeoordeling van een project dat onder de MEB-richtlijn valt – ook tijdens de procedure van voorevaluatie –, afzonderlijke besluiten kunnen worden genomen, wat noodzakelijkerwijs betekent dat daartegen in verschillende stadia beroep kan worden ingesteld op grond van het nationale recht, overeenkomstig de procedureregels die voor elk van die beroepsmogelijkheden zijn vastgesteld.

43. Het Hof heeft echter ook verduidelijkt dat de lidstaten bij het gebruik van hun beoordelingsmarge moeten voldoen aan de eisen van de MEB-richtlijn en het doel van de richtlijn volledig in acht moeten nemen.[34] Met name moet erop worden gewezen dat het Hof artikel 16 van de habitatrichtlijn uitdrukkelijk aldus heeft uitgelegd dat een krachtens deze bepaling toegestane afwijking een voorafgaand besluit vormt met het oog op de procedures van de MEB-richtlijn, dat niet kan vooruitlopen op het latere vergunningsbesluit van de bevoegde instantie, zodat deze uitlegging mijns inziens niet uitsluitend uit inhoudelijke overwegingen kan bestaan, zoals de verwijzende rechter in wezen wenst te vernemen. Zoals ik hieronder zal toelichten, moet het arrest van het Hof in de zaak Namur-Est Environnement noodzakelijkerwijs gevolgen hebben op procedureel vlak, met inbegrip van de regels betreffende de verjaringstermijnen voor beroepen tegen een afwijkingsbesluit, met name voor het betrokken publiek.

44. Om te beginnen merk ik op dat advocaat-generaal Kokott deze gevolgen beknopt uiteenzet in haar conclusie in de zaak Namur-Est Environnement, die ik ook onderschrijf.[35] Volgens haar impliceert het feit dat een afwijkingsbesluit van voorlopige aard is, dat elk afzonderlijk beroep tegen dat besluit moet worden ingesteld zonder dat rekening wordt gehouden met de bevindingen van de milieueffectbeoordeling die met het oog op de verlening van de vergunning is uitgevoerd.[36] Daarom moet de milieubeoordeling overeenkomstig artikel 11 van de MEB-richtlijn in haar geheel kunnen worden aangevochten zodra de bevoegde instantie haar definitieve besluit betreffende de milieueffectbeoordeling van het betrokken project heeft vastgesteld.[37]

45. Zoals reeds is opgemerkt in punt 36 van de onderhavige conclusie, strekt het hierboven uiteengezette standpunt zich noodzakelijkerwijs uit tot een geval waarin het volgens artikel 4, lid 2, van de MEB-richtlijn aan de lidstaat staat om te bepalen of een ontwikkelingsproject aan een milieueffectbeoordeling moet worden onderworpen, aangezien dat besluit moet worden beschouwd als onderdeel van de vergunningsprocedure. Bovendien zou een andere benadering dan die welke advocaat-generaal Kokott in haar conclusie heeft geschetst, naar mijn mening kunnen indruisen tegen het doeltreffendheidsbeginsel dat van toepassing is op de door het Unierecht erkende procedurele autonomie van de lidstaten. Volgens vaste rechtspraak van het

[32] Zie arrest van 3 maart 2011, Commissie/Ierland (C-50/09, EU:C:2011:109, punten 72-74).

[33] Arrest Namur-Est Environnement, punt 56.

[34] Arrest Namur-Est Environnement, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

[35] Conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2021:868).

[36] Ibid., punt 73.

[37] Ibid., punt 74.

Hof vereist dit beginsel dat de lidstaten geen procedureregels vaststellen die de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk maken. [38]

46. In dit verband moet worden opgemerkt dat er op grond van artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn weliswaar geen wettelijke verplichting bestaat om het betrokken publiek te betrekken bij de vaststelling van een afwijkingsbesluit, maar dat het Hof met betrekking tot projecten die onder de MEB-richtlijn vallen, niettemin uitdrukkelijk heeft verklaard dat inspraak van het publiek met betrekking tot die afwijkingen daadwerkelijk moet worden verzekerd vóór het vergunningsbesluit wordt vastgesteld. [39] Dat geldt voor een besluit dat moet worden vastgesteld overeenkomstig artikel 4, lid 2, van de MEB-richtlijn, wanneer het betrokken publiek inspraak moet krijgen teneinde ervoor te zorgen, zoals in het geval van een volledige effectbeoordeling, dat rekening wordt gehouden met de mening van het publiek over de effecten op het milieu. [40]

47. Als een afwijkingsbesluit niet kan worden aangevochten nadat het betrokken publiek inspraak heeft gekregen in de besluitvormingsprocedure die tot de vergunning leidt, zou dat publiek dus zowel zijn recht van inspraak, zoals erkend in de rechtspraak van het Hof met betrekking tot de MEB-richtlijn, als zijn recht op toegang tot rechterlijke toetsing worden ontzegd. In wezen zou dat betekenen dat de doelstelling van het waarborgen van ruime toegang tot de rechter, zoals bepaald in artikel 11 van de MEB-richtlijn en artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus [41], niet zou worden bereikt.

48. Aangezien een krachtens artikel 16 van de habitatrichtlijn toegestane afwijking een voorafgaand besluit is dat achteraf moet worden beoordeeld door de voor de vergunning bevoegde instantie, kan die afwijking vanuit het oogpunt van het betrokken publiek pas volledig effect sorteren wanneer die instantie haar definitief besluit neemt. Pas op dat moment heeft de afwijkende vergunning namelijk enige praktische betekenis, zoals Ierland in zijn opmerkingen lijkt te erkennen, aangezien er tot dan geen bouwwerkzaamheden kunnen plaatsvinden.

49. Een verplichting voor het betrokken publiek om een onder de vergunningsprocedure vallend afwijkingsbesluit aan te vechten voordat de bevoegde instantie krachtens artikel 4, lid 2, van de MEB-richtlijn een besluit heeft genomen over de noodzaak van een milieueffectbeoordeling, kan bijgevolg in strijd zijn met het doeltreffendheidsbeginsel. In een dergelijke situatie zou het betrokken publiek namelijk worden verplicht om voortijdig voor een nationale rechter op te treden, zonder in staat te zijn om een volledig beeld over de zaak te verschaffen. Tegelijkertijd bestaat ook het risico dat die rechter een onvolledige rechterlijke beoordeling maakt. Samen zouden deze twee factoren het algemene doel aantasten, te waarborgen dat alle relevante aspecten die effecten hebben op de vrijwaring van strikt beschermde soorten, en dus op een van de belangrijkste doelstellingen van de MEB-richtlijn, daadwerkelijk worden getoetst.

[38] Zie onder meer arrest van 8 mei 2025, M.K. (C-324/23, EU:C:2025:324, punt 51).

[39] Arrest Namur-Est Environnement, punt 79 en punt 2 van het dictum. Het Hof heeft met name geoordeeld dat inspraak van het publiek in dit verband reëel is wanneer, ten eerste, deze inspraak plaatsvindt vóór de vaststelling van het besluit door de voor de vergunning van dit project bevoegde instantie, ten tweede, het publiek op nuttige en volledige wijze een standpunt kan innemen over alle milieueffecten van dat project en, ten derde, de voor de vergunning van dat project bevoegde instantie ten volle rekening kan houden met die inspraak.

[40] Zie in dat verband en naar analogie arrest van 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punten 46 -49), waarin het Hof heeft geoordeeld dat het publiek inspraak moet worden geboden als onderdeel van de procedure ter vaststelling van de milieueffecten.

[41] Zie naar analogie arrest van 7 november 2013, Gemeinde Altrip e.a. (C-72/12, EU:C:2013:712, punt 37).

50. Wanneer een krachtens artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn vastgesteld afwijkingsbesluit valt onder de vergunningsprocedure van de MEB-richtlijn, zoals in het hoofdgeding het geval is, kan de termijn waarbinnen het betrokken publiek de rechtmatigheid van deze afwijking kan aanvechten dus niet eindigen voordat er een definitief vergunningsbesluit is vastgesteld. Anders zouden niet alleen de rechten van het betrokken publiek op inspraak worden ondermijnd, maar zou ook de doeltreffendheid van de rechterlijke toetsing van het afwijkingsbesluit worden aangetast.

51. Het hierboven uiteengezette standpunt doet ten eerste geen afbreuk aan de eis dat een adressaat van het afwijkingsbesluit, zoals een opdrachtgever, de geldigheid van dat besluit in een eerder stadium aanvecht. Ik merk bijvoorbeeld op dat het arrest van 6 juli 2023, Hellfire Massy Residents Association (C-166/22, EU:C:2023:545), betrekking had op nationale wetgeving die in wezen dezelfde activiteiten strafbaar stelt als die welke worden genoemd in artikel 12 van de habitatrichtlijn, behalve wanneer een afwijkingsbesluit is vastgesteld. In een dergelijk geval mag een procedureregel als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, op grond waarvan de termijn om de geldigheid van dat besluit aan te vechten, wordt berekend vanaf de datum waarop het is vastgesteld of bekend had kunnen zijn, niet ter discussie worden gesteld op grond van het doeltreffendheidsbeginsel. Om de redenen die reeds zijn uiteengezet in de punten 46 tot en met 50 hierboven, die betrekking hebben op de rechten van het betrokken publiek op inspraak en toegang tot de rechter, moeten nationale regels voor de berekening van de termijnen waarborgen dat het betrokken publiek de kans krijgt om naar de rechter te stappen nadat een vergunningsbesluit is vastgesteld.

52. Ten tweede kan de conclusie van de onderhavige analyse mijns inziens niet ter discussie worden gesteld op grond van het rechtszekerheidsbeginsel. Door ervoor te zorgen dat het betrokken publiek een afwijkingsbesluit pas kan aanvechten i) wanneer de bevoegde instantie in het algemeen heeft bepaald of een project aan een milieueffectbeoordeling moet worden onderworpen, en ii) wanneer de daadwerkelijke inspraak van het betrokken publiek is verzekerd, kan namelijk meer rechtszekerheid worden gewaarborgd voor de procedure in haar geheel.

53. Ten derde lijkt me voor de onderhavige analyse geen relevantie toe te komen aan de omstandigheid waarop de verwijzende rechter in zijn verwijzingsbesluit de aandacht vestigt, namelijk dat verzoekers in het hoofdgeding het vergunningsbesluit niet hebben aangevochten op grond van gebreken van het afwijkingsbesluit. Aangezien het afwijkingsbesluit een onderdeel van de vergunningsprocedure vormt, zoals in de onderhavige conclusie is uiteengezet, moet de ongeldigheid van dat besluit noodzakelijkerwijs gevolgen hebben voor de uitvoering van het ontwikkelingsproject, waartoe niet kan worden overgegaan zonder dat besluit.

54. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat artikel 11, lid 2, van de MEB-richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat, wanneer een krachtens artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn vastgesteld afwijkingsbesluit onder de vergunningsprocedure van de MEB-richtlijn valt, de termijn waarbinnen het betrokken publiek de rechtmatigheid van die afwijking kan aanvechten niet kan aflopen vóór de datum van het vergunningsbesluit.

55. Aangezien de derde prejudiciële vraag uitgaat van de premisse dat de termijn om de rechtmatigheid van een afwijkende vergunning aan te vechten vóór die datum kan aflopen, behoeft deze vraag geen antwoord in verband met de in punt 30 hierboven genoemde uitlegging van artikel 11, lid 5, van de MEB-richtlijn.

B. Vierde en vijfde vraag

56. Uit de analyse van de eerste en de tweede prejudiciële vraag volgt dat, wanneer de vaststellingen van het Hof in het arrest Namur-Est Environnement van toepassing zijn, de termijn waarbinnen het betrokken publiek de rechtmatigheid van een afwijkingsbesluit kan aanvechten niet kan aflopen vóór de datum van het vergunningsbesluit. Aangezien dit de premisse is waarop de vierde en de vijfde prejudiciële vraag zijn gebaseerd, zou het Hof, indien het mijn analyse deelt, ook deze vragen moeten beantwoorden.

57. Ik herinner eraan dat de verwijzende rechter met de vierde en de vijfde prejudiciële vraag wenst te vernemen aan welke materiële voorwaarden moet zijn voldaan om een afwijkingsbesluit krachtens artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn te kunnen nemen. Meer in het bijzonder wenst de verwijzende rechter in de eerste plaats te vernemen of deze bepaling vereist dat daadwerkelijk wordt onderzocht of er andere oplossingen bestaan voor de gevraagde afwijking, bijvoorbeeld met betrekking tot de locatie van de betrokken soort, of de oplossing om deze afwijking eenvoudigweg helemaal niet toe te staan. In de tweede plaats wenst de verwijzende rechter te vernemen of artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn eraan in de weg staat dat een bevoegde instantie – zoals in het hoofdgeding – een afwijkingsbesluit met het oog op de uitvoering van een ontwikkelingsproject vaststelt op grond dat dit project in het belang is van de bescherming van wilde flora en fauna en de instandhouding van natuurlijke habitats.

58. Zoals volgt uit de punten 5 en 6 van deze conclusie, stelt artikel 12 van de habitatrichtlijn een systeem van strikte bescherming in voor de in bijlage IV, onder a), bij die richtlijn vermelde diersoorten. Het doel van deze bepaling is om het voortbestaan en de bescherming van kwetsbare diersoorten te garanderen door activiteiten te verbieden die deze diersoorten of hun habitat zouden kunnen schaden. Meer bepaald verbiedt deze bepaling de beschadiging of de vernieling van de voortplantings- en rustplaatsen van deze dieren.

59. Voorts omschrijft artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn de voorwaarden waaronder lidstaten uitzonderingen kunnen maken op de strikte beschermingsmaatregelen voor bepaalde diersoorten en zo kunnen afwijken van artikel 12 van die richtlijn. Deze afwijkingen zijn toegestaan onder specifieke voorwaarden, die nauwkeurig en uitputtend worden opgesomd, zoals voor de bescherming van de wilde flora en fauna [42], of om andere dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard [43].

60. Volgens de rechtspraak van het Hof staat artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn de lidstaten weliswaar toe om af te wijken van artikel 12 van die richtlijn, maar aangezien afwijkingen die op grond van dat artikel 16 worden toegestaan het de lidstaten mogelijk maken zich te onttrekken aan de verplichtingen die het systeem van strikte bescherming van natuurlijke soorten meebrengt, geldt daarvoor als voorwaarde dat er geen andere bevredigende oplossing bestaat en dat de afwijking geen afbreuk doet aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan. [44]

61. Het Hof heeft verder verklaard dat de autoriteit die het afwijkingsbesluit vaststelt voor elke afwijking moet bewijzen dat aan deze voorwaarden is voldaan. [45] Aangezien artikel 16 van de habitatrichtlijn een uitzondering vormt op het door die richtlijn ingestelde beschermingssysteem,

[42] Zie artikel 16, lid 1, onder d), van de habitatrichtlijn.

[43] Zie artikel 16, lid 1, onder c), van de habitatrichtlijn.

[44] Arrest van 11 juli 2024, WWF Österreich e.a. (C-601/22, EU:C:2024:595, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[45] Ibid., punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

moet het bovendien strikt worden uitgelegd.[46] Deze bepaling moet ook een concrete en gerichte toepassing vinden, teneinde tegemoet te komen aan nauwkeurige vereisten en specifieke situaties.[47]

62. In de eerste plaats kan uit de eerdere uitspraken van het Hof gemakkelijk worden afgeleid dat wanneer de bevoegde instantie voornemens is een afwijking krachtens artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn toe te staan, deze instantie vooraf moet onderzoeken of het met deze afwijking nagestreefde doel door middel van een andere bevredigende oplossing kan worden bereikt. Het Hof heeft in dit verband ondubbelzinnig verklaard dat een afwijking alleen kan worden toegestaan wanneer het daarmee nagestreefde doel niet op bevredigende wijze kan worden bereikt met een andere oplossing.[48] De verplichting om in het kader van een aanvraag voor een afwijking andere oplossingen te onderzoeken is van het grootste belang, aangezien het feit dat er geen andere oplossing bestaat en dat het voorgestelde project geen afbreuk doet aan het streven om de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan, volgens artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn voorwaarden zijn voor die afwijking[49], wat betekent dat een dergelijke aanvraag moet worden afgewezen wanneer niet aan deze voorwaarden wordt voldaan.[50]

63. Verder moet erop worden gewezen dat de bevoegde instantie bij haar onderzoek volgens de rechtspraak van het Hof ook moet voldoen aan een andere relevante formele verplichting. Wanneer een bevoegde instantie een besluit neemt over een aanvraag voor een afwijking, moet zij namelijk een nauwkeurige en passende motivering geven onder verwijzing naar de in artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn vermelde redenen, voorwaarden en vereisten[51], en met name met betrekking tot de stelling dat er geen andere bevredigende oplossing is voor de verwezenlijking van de doelstellingen waarop zij zich ter ondersteuning van de betrokken afwijking beroept.[52] Het moet worden benadrukt dat deze verplichting van cruciaal belang is, onder meer met het oog op de uitoefening door het betrokken publiek van het recht op toegang tot de rechter, zoals beschreven in het eerste deel van deze conclusie. De naleving van de motiveringsplicht moet het betrokken publiek immers in staat stellen om in het kader van de toepassing van maatregelen ter bescherming van de soorten te begrijpen op welke gronden de bevoegde instantie haar besluit heeft genomen nadat de afwijkingsprocedure was afgerond, zodat het onder zo goed mogelijke omstandigheden en met volledige kennis van zaken kan beslissen of het nuttig is om zich tot de rechter te wenden. Tegelijkertijd moet de motivering die rechter in staat stellen om zijn rechterlijk toezicht uit te oefenen en met name te beoordelen of het besluit gebreken vertoont.[53]

64. In het onderhavige geval volgt uit de in de verwijzingsbeslissing verstrekte informatie dat er geen onderzoek is gedaan naar andere oplossingen met geringere effecten voor strikt beschermde soorten, of naar de oplossing om eenvoudigweg helemaal geen vergunning voor het project te verlenen. De verwijzende rechter merkt met name op dat in het in het hoofdgeding aan de orde zijnde afwijkingsbesluit enkel werd vastgesteld dat „er geen bevredigende oplossing [was]”.

[46] Ibid., punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

[47] Ibid., punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

[48] Zie arrest van 10 oktober 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punt 47).

[49] Zie in dat verband arrest van 10 mei 2007, Commissie/Oostenrijk (C-508/04, EU:C:2007:274, punt 115).

[50] Zie in dat verband arrest van 14 juni 2007, Commissie/Finland (C-342/05, EU:C:2007:341, punt 31).

[51] Ibid., punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak.

[52] Ibid., punt 30.

[53] Zie in dat verband arrest van 15 juni 2023, Eco Advocacy (C-721/21, EU:C:2023:477, punt 33). De motivering is overigens ook relevant voor de instantie die een project aan een milieubeoordeling moet onderwerpen en het vergunningsbesluit overeenkomstig de MEB-richtlijn moet nemen, zoals uiteengezet in het eerste deel van de onderhavige conclusie.

Hoewel het aan die rechter is om dit definitief te beoordelen, lijkt me uit deze informatie te kunnen worden afgeleid dat de bevoegde instantie kennelijk niet heeft voldaan aan de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn, namelijk de verplichting om te onderzoeken of er andere bevredigende oplossingen bestaan en de verplichting om dienaangaande een nauwkeurige en passende motivering te geven, zoals in de rechtspraak van het Hof uitdrukkelijk wordt vereist. [54]

65. Wat in de tweede plaats de vraag betreft of een bevoegde instantie in een afwijkingsbesluit tot de slotsom kan komen dat het in het belang van de bescherming van de wilde flora en fauna en de instandhouding van natuurlijke habitats is om een opdrachtgever toe te staan af te wijken van het bepaalde in artikel 12 van de habitatrichtlijn, merk ik op dat deze vraag met name verwijst naar de in artikel 16, lid 1, onder a), van deze richtlijn genoemde afwijkingsgronden.

66. Tot nu toe heeft het Hof in zijn rechtspraak nooit de gelegenheid gehad om de betekenis van die bepaling uit te leggen. Niettemin volgt uit de bewoordingen van artikel 16, lid 1, onder a), van de habitatrichtlijn dat voor het toestaan van een afwijking op deze grond moet worden aangetoond dat de betrokken afwijking in het algemeen de bescherming van de wilde flora en fauna en de instandhouding van natuurlijke habitats bevordert. In wezen voorziet artikel 16, lid 1, onder a), van de habitatrichtlijn in een mechanisme om de noodzaak om bepaalde soorten en habitats te beschermen af te wegen tegen de mogelijke noodzaak om andere bedreigde soorten of habitats te beheren. Dit maakt een flexibele aanpak van de instandhouding mogelijk, waarbij wordt erkend dat in bepaalde contexten interventies nodig zijn om de gezondheid van ecosystemen op lange termijn te garanderen. Aangezien artikel 16, lid 1, onder a), van de habitatrichtlijn een uitzondering vormt op de beschermingsregeling van deze richtlijn, moet deze bepaling zoals gezegd strikt worden uitgelegd alsook, in overeenstemming met de rechtspraak van het Hof, in het licht van het voorzorgsbeginsel worden bezien. [55]

67. Tegen deze achtergrond lijkt het, zoals de Commissie betoogt, moeilijk om te oordelen dat een ontwikkelingsproject als dat in het hoofdgeding, dat betrekking heeft op de bouw van wooneenheden die zal leiden tot de vernieling van de rustplaatsen van een kolonie van een beschermde diersoort, onder de afwijkingsgrond van artikel 16, lid 1, onder a), van de habitatrichtlijn kan vallen. Dit geldt des te meer wanneer in aanmerking wordt genomen dat, zoals al in punt 63 van deze conclusie is uiteengezet, in strijd met de verplichtingen van de bevoegde instanties niet wordt toegelicht hoe het betrokken project zou bijdragen tot de bescherming van de wilde flora en fauna en de instandhouding van de natuurlijke habitats. Zoals de verwijzende rechter opmerkt, wijzen al deze elementen samen er dus op dat de bevoegde instantie een kennelijke fout heeft gemaakt bij de vaststelling van de juiste grond voor de afwijking die op het in het hoofdgeding aan de orde zijnde project is toegepast.

68. Gelet op het voorgaande luidt mijn conclusie dat artikel 16, lid 1, van de habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat een bevoegde instantie daadwerkelijk andere oplossingen moet onderzoeken om een afwijking krachtens deze bepaling te kunnen toestaan, en de concrete gronden moet noemen die aan de toegepaste afwijking ten grondslag liggen. Bovendien kan een bevoegde instantie zich niet beroepen op de afwijkingsgrond van artikel 16, lid 1, onder a), van de

[54] Dat is precies de benadering die door de Ierse regering is beschreven in de „Guidance on the strict protection of certain animal and plant species under the Habitats Directive in Ireland", blz. 11 en 12, beschikbaar op https://www.npws.ie/sites/default/files/files/strict-protection-of-certain-animal-and-plant-species.pdf.

[55] Zie naar analogie arrest van 10 oktober 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punten 66 en 69).

habitatrichtlijn om een vergunning te verlenen voor een ontwikkelingsproject, met name wanneer zij niet motiveert hoe dit project de bescherming van de wilde flora en fauna en de instandhouding van de natuurlijke habitats bevordert.

V. Conclusie

69. Op grond van de voorgaande analyse geef ik het Hof in overweging om de prejudiciële vragen van de High Court te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 11, lid 2, 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

moet aldus worden uitgelegd dat

wanneer een afwijkingsbesluit 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, valt onder de vergunningsprocedure van richtlijn 2011/92, de termijn waarbinnen het betrokken publiek de rechtmatigheid van die afwijking kan aanvechten niet kan aflopen vóór de datum van het vergunningsbesluit.

2) Artikel 16, lid 1, van richtlijn 92/43

moet aldus worden uitgelegd dat

een bevoegde instantie daadwerkelijk andere oplossingen moet onderzoeken om een afwijking krachtens deze bepaling te kunnen toestaan, en de concrete gronden moet noemen die aan de toegepaste afwijking ten grondslag liggen. Bovendien kan een bevoegde instantie zich niet beroepen op de afwijkingsgrond van artikel 16, lid 1, onder a), van richtlijn 92/43 om een vergunning te verlenen voor een ontwikkelingsproject, met name wanneer zij niet motiveert hoe dit project de bescherming van de wilde flora en fauna en de instandhouding van de natuurlijke habitats bevordert."