CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. KOKOTT
van 15 juni 2017 [1]

Zaak C-281/16

Vereniging Hoekschewaards Landschap
tegen
Staatssecretaris van Economische Zaken

[verzoek van de Raad van State (Nederland) om een prejudiciële beslissing]

„Milieurecht – Richtlijn 92/43/EEG – Instandhouding van de natuurlijke habitats en van de wilde flora en fauna – Lijst van gebieden van communautair belang voor de Atlantische biogeografische regio – Geldigheid van de opname op de lijst van gebieden van communautair belang van het gebied Haringvliet zonder dat de Leenheerenpolder hiervan deel uitmaakt – Verkleining van de oppervlakte van het gebied – Zones met herstelpotentieel”

I. Inleiding

1. Kan een lidstaat een beschermingszone overeenkomstig de habitatrichtlijn [2] verkleinen, wanneer hij zijn strategie voor het herstel van beschermwaardige habitattypen wijzigt en de desbetreffende zones niet meer nodig heeft? Deze vraag is het uitgangspunt van het onderhavige verzoek van de Nederlandse Raad van State om een prejudiciële beslissing.

2. Concreet dient het Hof te onderzoeken of een uitvoeringsbesluit van de Commissie, waarbij deze onder meer op voorstel van Nederland heeft besloten om het betrokken Nederlandse gebied van communautair belang (hierna: „GCB”) te verkleinen, op dit punt geldig is. De Commissie motiveerde haar besluit met het argument dat het oorspronkelijke voorstel van Nederland om de desbetreffende zones deel uit te laten maken van het GCB, te beschouwen is als een „wetenschappelijke fout”. Derhalve moet worden nagegaan of die motivering dat besluit kan dragen.

3. Verder dient het Hof zich eveneens te buigen over de vraag of de Commissie bij dit uitvoeringsbesluit heeft voldaan aan de ingevolge artikel 296 VWEU op haar rustende motiveringsplicht, over de vraag of het besluit überhaupt duidelijk genoeg is om te voldoen aan het beginsel van rechtszekerheid, en – meer in het algemeen – over de vraag naar de voorwaarden voor een gebiedsverkleining wegens wijzigingen in de strategie voor het herstel van habitattypen.

1 Oorspronkelijke taal: Duits.

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).

II. Toepasselijke bepalingen

4. Artikel 2, lid 2, van de habitatrichtlijn legt de voornaamste doelstelling daarvan vast:

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

5. In artikel 3, lid 1, van de habitatrichtlijn wordt een omschrijving gegeven van Natura 2000, het netwerk van Europese beschermingszones:

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

[...]"

6. Artikel 3, lid 2, van de habitatrichtlijn beschrijft de verplichting van de lidstaten om aan Natura 2000 deel te nemen:

„Elke lidstaat draagt bij tot de totstandkoming van Natura 2000 al naargelang van de aanwezigheid op zijn grondgebied van de typen natuurlijke habitats en habitats van soorten als bedoeld in lid 1. Hij wijst daartoe, overeenkomstig artikel 4 en met inachtneming van de doelstellingen van lid 1, gebieden als speciale beschermingszones aan."

7. Artikel 4 van de habitatrichtlijn bevat concrete regelingen inzake de aanwijzing van gebieden:

„1. Op basis van de criteria van bijlage III (fase 1) en van de relevante wetenschappelijke gegevens stelt elke lidstaat een lijst van gebieden voor, waarop staat aangegeven welke typen natuurlijke habitats van bijlage I en welke inheemse soorten van bijlage II in die gebieden voorkomen. […] Zo nodig stellen de lidstaten aanpassingen van de lijst voor in het licht van de resultaten van het in artikel 11 bedoelde toezicht.

[…]

2. Op basis van de in bijlage III (fase 2) vermelde criteria werkt de Commissie met instemming van iedere lidstaat voor elk van de vijf in artikel 1, letter c) onder iii), genoemde biogeografische regio's en voor het gehele in artikel 2, lid 1, bedoelde grondgebied aan de hand van de lijsten van de lidstaten een ontwerplijst van de gebieden van communautair belang uit, waarop staat aangegeven in welke gebieden een of meer prioritaire typen natuurlijke habitats of een of meer prioritaire soorten voorkomen, […]

[…]

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

8. Bij besluit 2004/813/EG[3] stelde de Commissie op basis van de habitatrichtlijn een eerste lijst van GCB's vast voor de biogeografische Atlantische Regio. In deze lijst was het gebied „Haringvliet" (Natura-2000-code NL1000015) aangegeven met een oppervlakte van 11 107 hectare.

9. Het GCB „Haringvliet" dient de bescherming van de volgende habitattypen uit bijlage I bij de habitatrichtlijn: „rivieren met slikoevers met vegetaties behorend tot het Chenopodietum rubri p.p. en Bidention p.p." (Natura-2000-code 3270) en „voedselrijke zoomvormende ruigten van het laagland, en van de montane en alpiene zones" (Natura-2000-code 6430), van de vissoorten elft (Alosa alosa) en fint (Alosa fallax), en van de soort noordse woelmuis (Microtus oeconomus arenicola); prioritaire soort.

10. De lijst van GCB's voor de biogeografische Atlantische Regio werd inmiddels tienmaal bijgewerkt.[4] Voorwerp van het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing is de achtste, door uitvoeringsbesluit (EU) 2015/72[5] bijgewerkte, versie, waarin het gebied „Haringvliet" nog slechts een oppervlakte van 10 988 hectare heeft.

11. Overweging 4 van uitvoeringsbesluit (EU) 2015/72 handelt over wijzigingen van de gebiedsdata:

„[…] De lidstaten hebben eveneens wijzigingen aangebracht in de informatie over de gebieden die zijn opgenomen in de lijst van gebieden van communautair belang voor de Atlantische biogeografische regio."

12. Overweging 6 van het uitvoeringsbesluit gaat over de verbetering van de kennis:

„De kennis betreffende de presentie en verspreiding van de typen natuurlijke habitats en de soorten ontwikkelt zich voortdurend als gevolg van de monitoring waarin artikel 11 van richtlijn 92/43/EEG voorziet. De beoordeling en selectie van de gebieden op Gemeenschapsniveau is daarom gebaseerd op de beste momenteel beschikbare informatie."

13. Deze overwegingen zijn ook te vinden in de tiende bijgewerkte versie.

III. Feiten en prejudiciële verwijzing

14. Het in de Nederlandse provincie Zuid-Holland gelegen Haringvliet is een door een dam afgesloten zeearm tussen de eilanden Voorne-Putten en Hoeksche Waard in het noorden en het eiland Goeree-Overflakkee in het zuiden. Het Haringvliet staat alleen via het Spui, de Oude Maas en de Nieuwe Waterweg nog in verbinding met de Noordzee. De Leenheerenpolder is gelegen tussen de plaats Goudswaard op de Hoeksche Waard en het Spui, een zijarm van het Haringvliet. De polder heeft een oppervlakte van ongeveer 110 hectare.

15. Ten tijde van het voorstel om het gebied „Haringvliet" te plaatsen op de lijst van GCB waren de Nederlandse autoriteiten van mening dat in de Leenheerenpolder geen habitattypen en -soorten aanwezig waren waarvoor het Haringvliet als GCB moest worden gekwalificeerd, maar dat deze polder geschikt was om te worden ontwikkeld voor het herstel van diverse te beschermen habitattypen en -soorten. Nu uit het voorgaande volgt dat de Leenheerenpolder geen deel uitmaakte van het

3 Beschikking van de Commissie van 7 december 2004 tot vaststelling, op grond van richtlijn 92/43/EEG van de Raad, van de lijst van gebieden van communautair belang voor de Atlantische biogeografische regio (PB 2004, L 387, blz. 1).

4 Laatstelijk bij uitvoeringsbesluit (EU) 2016/2335 van de Commissie van 9 december 2016 tot vaststelling van een tiende bijgewerkte lijst van gebieden van communautair belang voor de Atlantische biogeografische regio (PB 2016, L 353, blz. 533).

5 Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 3 december 2014 tot vaststelling van een achtste bijgewerkte lijst van gebieden van communautair belang voor de Atlantische biogeografische regio (PB 2015, L 18, blz. 385).

voorgestelde gebied wegens daadwerkelijk voorkomende habitats en soorten, maar vanwege de mogelijkheden die deze polder bood om de natuur in het gebied „Haringvliet" te herstellen, droeg de polder bij aan de verwezenlijking van het derde subcriterium voor de bepaling van de staat van instandhouding van habitattypen en -soorten, namelijk de herstelmogelijkheid.

16. Bij besluit van 4 juli 2013 hebben de Nederlandse autoriteiten het gebied „Haringvliet" aangewezen als beschermd gebied overeenkomstig de habitatrichtlijn. De Raad van State heeft dit besluit bij beslissing van 1 oktober 2014[6] nietig verklaard voor zover de Leenheerenpolder niet in dit gebied is opgenomen. Hij oordeelde dat de Leenheerenpolder deel uitmaakt van het gebied „Haringvliet" zoals dit is geplaatst op de lijst van GCB. Daarom was niet voldaan aan de op grond van artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn bestaande verplichting om deze polder aan te wijzen als deel van het habitatrichtlijngebied.

17. Daarop verstrekten de Nederlandse autoriteiten de Commissie bij brief van 30 september 2014 informatie ter onderbouwing van de verkleining van het gebied. In deze brief brachten zij naar voren dat de Leenheerenpolder thans geen natuurwaarden bevat en dat de plannen om aldaar natuurwaarden te ontwikkelen zijn verlaten. Voorts werd vermeld dat ontwikkelingen elders in het gebied, die gedeeltelijk al hebben plaatsgevonden, afdoende zijn om de doelstellingen van het Natura-2000-gebied „Haringvliet" te bereiken. Het voornemen om de Leenheerenpolder te ontpolderen is om politieke, sociale en budgettaire redenen verlaten. Tegelijkertijd werd meegedeeld dat de Nederlandse autoriteiten de aanname dat de desbetreffende zones van belang kunnen zijn voor de instandhouding en het herstel van habitattypen en -soorten, thans als een wetenschappelijke fout beschouwen.

18. Ook de Commissie verklaarde, in een brief aan de Nederlandse autoriteiten van 24 oktober 2014, dat zij op basis van de brief van 30 september 2014 van mening is dat het oorspronkelijke voorstel om de Leenheerenpolder in het gebied „Haringvliet" op te nemen, als een wetenschappelijke fout moet worden beschouwd.

19. Bijgevolg nam de Commissie het omstreden uitvoeringsbesluit (EU) 2015/72 van 3 december 2014 tot vaststelling van een achtste bijgewerkte lijst van gebieden van communautair belang voor de Atlantische biogeografische regio. In deze lijst is het gebied „Haringvliet" nog steeds vermeld, doch de Leenheerenpolder maakt daarvan geen deel meer uit.

20. Vervolgens hebben de bevoegde Nederlandse autoriteiten bij besluit van 28 april 2015 het gebied „Haringvliet" aangewezen als beschermd gebied in de zin van de habitatrichtlijn. De Leenheerenpolder maakt hiervan wederom geen deel uit. De Vereniging Hoekschewaards Landschap komt tegen deze aanwijzing op bij de Raad van State.

21. De Raad van State gaat ervan uit dat de gebiedsaanwijzing uitvoering geeft aan het uitvoeringsbesluit, doch twijfelt of de Commissie de verkleining van het gebied „Haringvliet" door de onttrekking daaraan van de Leenheerenpolder, terecht heeft aanvaard. Derhalve verzoekt hij het Hof om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„is uitvoeringsbesluit 2015/72, voor zover daarin het gebied ‚Haringvliet' (NL1000015) in de lijst van gebieden van communautair belang voor de Atlantische biogeografische regio is opgenomen zonder dat de Leenheerenpolder hiervan deel uitmaakt, geldig?"

22. De Vereniging Hoekschewaards Landschap, het Koninkrijk der Nederlanden en de Europese Commissie hebben bij het Hof schriftelijke opmerkingen ingediend en ter terechtzitting van 11 mei 2017 mondelinge opmerkingen geformuleerd.

6 ECLI:NL:RVS:2014:3543.

IV. Juridische beoordeling

23. De beoordeling van de geldigheid van het uitvoeringsbesluit, voor zover de Commissie daarbij heeft besloten dat het GCB „Haringvliet" wordt verkleind door de Leenheerenpolder daaraan te onttrekken, vereist allereerst een uiteenzetting van de procedure en de voorwaarden van een gebiedsverkleining (zie onder A), alvorens de gronden kunnen worden besproken waarop de Commissie zich baseert (zie onder B). Voorts acht ik het dienstig enkele opmerkingen te maken over de vorm van het besluit van de Commissie (zie onder C). Om het aan het hoofdgeding ten grondslag liggende geschil te beslechten, is het, tot slot, noodzakelijk om de voorwaarden toe te lichten waaronder een gebied zoals de Leenheerenpolder aan een GCB kan worden onttrokken (zie onder D).

A. Procedure en rechtsgrondslag van een gebiedsverkleining

24. Het Hof heeft reeds geoordeeld dat de ontneming van de beschermde status aan een in de lijst van GCB's opgenomen gebied, bij gebreke van een bijzondere regeling dient te geschieden volgens dezelfde procedure als de plaatsing van het gebied op die lijst.[7] Deze procedure moet ook op de verkleining van een GCB worden toegepast.

25. Derhalve moet er allereerst door de desbetreffende lidstaat een voorstel worden gedaan overeenkomstig artikel 4, lid 1, van de habitatrichtlijn, waarover vervolgens door de Commissie moet worden beslist overeenkomstig artikel 4, lid 2.

26. In zoverre volgt weliswaar uit de in artikel 4, lid 1, van de habitatrichtlijn voorziene voorschriften inzake de procedure ter bepaling van de gebieden die in de lijst van GCB's kunnen worden opgenomen, dat de lidstaten bij het voorstellen van gebieden over een zekere beoordelingsmarge beschikken, maar dit neemt niet weg dat zij daarbij de in de richtlijn bepaalde criteria in acht dienen te nemen.[8]

27. Dat betekent voor de eerste opstelling van de lijst van GCB, dat de Commissie dient te beschikken over een uitvoerige opgave van de gebieden die op nationaal niveau van aanzienlijk ecologisch belang zijn voor het doel van behoud van de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten in de zin van de richtlijn.[9] Alleen op deze wijze kan het in artikel 3, lid 1, eerste alinea, van de habitatrichtlijn beoogde doel, de betrokken typen natuurlijke habitats en habitats van soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied – welk gebied zich aan weerszijden van een of meerdere binnengrenzen van de Unie kan bevinden – in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen, worden bereikt. Blijkens artikel 1, onder e) en i), van de habitatrichtlijn, gelezen in samenhang met artikel 2, lid 1, van deze richtlijn, moet bij de beoordeling van de gunstige staat van instandhouding van een natuurlijke habitat of van een soort namelijk het hele Europese grondgebied van de lidstaten waar het VWEU van toepassing is in aanmerking worden genomen.[10]

7 Arrest van 3 april 2014, Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2014:214, punt 26).

8 Arresten van 11 september 2001, Commissie/Ierland (C-67/99, EU:C:2001:432, punt 33), Commissie/Duitsland (C-71/99, EU:C:2001:433, punt 26) en Commissie/Frankrijk (C-220/99, EU:C:2001:434, punt 30), en 3 april 2014, Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2014:214, punt 27).

9 Arresten van 7 november 2000, First Corporate Shipping (C-371/98, EU:C:2000:600, punt 22); 11 september 2001, Commissie/Ierland (C-67/99, EU:C:2001:432, punt 34); Commissie/Duitsland (C-71/99, EU:C:2001:433, punt 27), en Commissie/Frankrijk (C-220/99, EU:C:2001:434, punt 31).

10 Arresten van 7 november 2000, First Corporate Shipping (C-371/98, EU:C:2000:600, punt 23); 11 september 2001, Commissie/Ierland (C-67/99, EU:C:2001:432, punt 35); Commissie/Duitsland (C-71/99, EU:C:2001:433, punt 28), en Commissie/Frankrijk (C-220/99, EU:C:2001:434, punt 32).

28. Die rechtspraak moet ook worden toegepast op de verkleining van een GCB. Aangezien de opname van een gebied in de lijst het vermoeden wettigt dat het in zijn geheel van belang is voor het doel van behoud van de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten in de zin van de richtlijn, veronderstelt het voorstel van een lidstaat om bepaalde gebieden van de lijst te schrappen of te verkleinen, dat de desbetreffende zones op nationaal niveau *niet* van aanzienlijk ecologisch belang zijn, en kan de Commissie het voorstel alleen aannemen, respectievelijk uitvoeren, wanneer zij tot de conclusie komt dat deze zones vanuit het oogpunt van de Unie als geheel, niet noodzakelijk zijn.

B. Materieelrechtelijke toetsing van het besluit van de Commissie inzake de gebiedsverkleining

29. In een briefwisseling met de Nederlandse autoriteiten motiveert de Commissie haar besluit om de oppervlakte van het GCB „Haringvliet" te verkleinen door de onttrekking daaraan van de Leenheerenpolder, met een wetenschappelijke fout bij het oorspronkelijke voorstel van het GCB. Deze motivering overtuigt evenwel niet.

1. Wetenschappelijke fout

30. De mogelijkheid om een GCB op grond van een wetenschappelijke fout te verkleinen, of geheel van de lijst te schrappen, vloeit volgens de Commissie voort uit een arrest van het Hof inzake een vogelbeschermingsgebied in de Franse regio Poitou. In die zaak aanvaardde het Hof het argument van de lidstaat dat de aanwijzing van bepaalde zones bij vergissing was geschied. De lidstaat toonde namelijk aan dat vlak voor de mededeling van het gebied aan de Commissie op grond van een milieueffectbeoordeling een positief besluit over een wegenbouwproject in de desbetreffende zone was genomen. [11]

31. Daaruit leidt de Commissie af dat de beschermde status van zones ook kan worden opgeheven, namelijk wanneer het oorspronkelijke besluit over de bescherming berust op de aanname dat daar habitattypen of habitats van soorten voorkomen die volgens de habitatrichtlijn moeten worden beschermd, doch deze daar feitelijk niet voorkomen, noch zich in tussentijd hebben ontwikkeld. [12]

32. Bij nadere beschouwing ondersteunt het arrest inzake het vogelbeschermingsgebied in Poitou deze conclusies van de Commissie evenwel niet. In dat arrest ging het namelijk niet om een vergissing bij de aanwijzing van het gebied, maar om een fout in de communicatie met de Commissie, vergelijkbaar met een schrijffout, waardoor een wilsuiting verkeerd werd voorgesteld. Voor zover zich een vergissing voordeed, lag deze bij de Commissie, die door de cartografische fout werd misleid omtrent de bedoelingen van de lidstaat.

33. Desalniettemin is de opvatting van de Commissie ten aanzien van de gevolgen van wetenschappelijke fouten in beginsel plausibel. Zones waarin, tegen de oorspronkelijke aannames in, geen beschermde habitattypen of -soorten voorkomen, kunnen de verwachte bijdrage tot het herstel in een gunstige staat van instandhouding niet bewerkstelligen. Hier kan evenwel in het midden worden gelaten in hoeverre die opvatting en de concrete voorwaarden die de Commissie in dit verband stelt, uiteindelijk gerechtvaardigd zijn.

34. Van een dergelijke fout is in casu namelijk niet gebleken.

11 Arrest van 25 november 1999, Commissie/Frankrijk (Poitou) (C-96/98, EU:C:1999:580, punt 54).

12 Zie de „Note to the Members of the Habitats Committee" van 21 juni 2005, bijlage 4 bij de memorie van de Commissie (toegankelijk onder: http://www.eea.europa.eu/themes/biodiversity/document-library/natura-2000/reporting-guidelines-for-natura-2000/reference-documents-relevant-for-the/habcomm2005-updating-of-the-natura).

35. Integendeel, Nederland wist van begin af aan wat de eigenschappen waren van de Leenheerenpolder en heeft deze desalniettemin in het GCB opgenomen, aangezien deze lidstaat oorspronkelijk van plan was om in deze polder onder invloed van het getij beschermwaardige habitats te ontwikkelen. Blijkens het verzoek om een prejudiciële beslissing is de Leenheerenpolder voor een dergelijke ontwikkeling bijzonder geschikt, omdat hij na het doorsteken van de zomerdijk langs het Spui zou zijn overgeleverd aan een bijzonder sterke getijdendynamiek. De mogelijkheid van een dergelijke ontwikkeling is nog steeds aanwezig, doch Nederland heeft dit plan inmiddels laten varen.

2. Prognosefout

36. De Commissie stelt zich echter op het standpunt dat de fout erin is gelegen dat Nederland er aanvankelijk van uitging dat de voorgenomen maatregelen in de Leenheerenpolder noodzakelijk waren om een gunstige staat van instandhouding van bepaalde habitattypen en -soorten te bereiken. In het licht van latere ontwikkelingen zou evenwel zijn gebleken dat dit doel ook zonder de omstreden maatregelen kan worden bereikt.

37. Dit argument kan mij niet overtuigen, aangezien het voorstel voor een gebiedsverkleining – zoals zelfs Nederland ter terechtzitting naar voren bracht – juist niet op een fout berust.

38. Weliswaar hebben de Nederlandse autoriteiten de Commissie op 30 september 2014 meegedeeld dat zij de aanname dat de Leenheerenpolder van belang kan zijn voor de instandhouding en het herstel van habitattypen, thans als een wetenschappelijke fout beschouwen, doch niet betwist wordt dat deze zones nog steeds geschikt zijn om bij te dragen tot het herstel van beschermwaardige habitats. Het vermeende bestaan van een wetenschappelijke fout lijkt veeleer uitsluitend zijn oorsprong te vinden in het feit dat de Commissie eerder, in een brief van 10 september 2014, een verkleining van het GCB „Haringvliet” heeft afgewezen en de Nederlandse autoriteiten dringend heeft verzocht uiteen te zetten waarom de oorspronkelijke opname van de Leenheerenpolder in het GCB thans als een wetenschappelijke fout wordt aangemerkt.

39. De werkelijke motivering van de Nederlandse autoriteiten is erin gelegen dat de plannen voor herstelmaatregelen in de Leenheerenpolder in het jaar 2011 om politieke, sociale en budgettaire redenen, met inachtneming van de instandhoudingsdoelen van de speciale beschermingszone „Haringvliet”, werden opgegeven. Elders in het gebied zouden voldoende mogelijkheden bestaan voor het herstel en de vergroting van habitats. Aansluitend worden enkele maatregelen genoemd.

40. Hierin is geen fout gelegen met betrekking tot het herstelpotentieel, maar een heroriëntering van de ontwikkelingsdoeleinden binnen het GCB „Haringvliet”. Deze heroriëntering is door de Commissie niet beoordeeld toen zij instemde met de gebiedsverkleining. Zij heeft derhalve met name verzuimd om na te gaan of de Leenheerenpolder in dit opzicht en vanuit het oogpunt van de Unie als geheel, niet meer noodzakelijk is voor het doel van een gunstige staat van instandhouding.

41. Bijgevolg vormt de motivering van de Commissie geen rechtvaardiging voor de verkleining van het GCB „Haringvliet”.

3. Voorlopige conclusie

42. De twijfels van de Raad van State omtrent het besluit van de Commissie inzake de verkleining van het GCB „Haringvliet” zijn derhalve terecht. De motivering van de Commissie kan haar besluit over de verkleining van het GCB „Haringvliet” niet rechtvaardigen. Het uitvoeringsbesluit is dan ook onrechtmatig voor zover dit het GCB verkleint.

C. Formele gebreken van het uitvoeringsbesluit

43. Verder merk ik op dat het uitvoeringsbesluit, voor zover dit een beslissing over de verkleining van het GCB „Haringvliet" bevat, ook om andere redenen onrechtmatig is, namelijk omdat het het rechtszekerheidsbeginsel schendt en de motivering ervan, zonder kennis van de communicatie tussen de Commissie en de Nederlandse autoriteiten, niet te begrijpen is.

1. Rechtszekerheidsbeginsel

44. Het rechtszekerheidsbeginsel vereist dat een Unieregeling belanghebbenden in staat stelt ondubbelzinnig hun rechten en verplichtingen te kennen en dienovereenkomstig hun voorzieningen te treffen.[13] Aangezien de wijziging van de omvang van een GCB de rechten en plichten van grondgebruikers, maar ook van betrokken derden en met name van milieuverenigingen[14], kan raken, moet zij voldoende duidelijk kenbaar zijn.

45. Op zichzelf mist het uitvoeringsbesluit deze duidelijkheid. Het bevat namelijk geen uitdrukkelijke verwijzing, ook niet door middel van een codering, naar het feit dat het GCB „Haringvliet" werd gewijzigd. Enkel uit een vergelijking met de voorheen geldende versie van de lijst blijkt dat de oppervlakte ervan kleiner is dan tevoren. Deze vergelijking ligt evenwel niet voor de hand, daar de geactualiseerde lijst *alle*, dat wil zeggen enkele duizenden GCB's van de Atlantische biogeografische regio bevat. Niemand zal echter alle vermelde gebieden op een wijziging van hun omvang onderzoeken.

46. Derhalve mist het uitvoeringsbesluit met het oog op de verkleining van het GCB „Haringvliet" door de onttrekking daaraan van de Leenheerenpolder, de vereiste duidelijkheid.

2. Motiveringsplicht

47. Bovendien moeten rechtshandelingen van de Unie overeenkomstig artikel 296, tweede alinea, VWEU met redenen worden omkleed. Deze dienen de redenering van de auteur van de handeling duidelijk en ondubbelzinnig tot uiting te doen komen, zodat de belanghebbenden de gronden van de genomen maatregelen kunnen kennen en het Hof zijn toezicht kan uitoefenen. Het is evenwel niet noodzakelijk dat alle relevante gegevens, feitelijk of rechtens, in de motivering worden gespecificeerd. Bovendien moet bij de beoordeling of de motiveringsplicht is nagekomen, niet alleen acht worden geslagen op de bewoording van de betrokken handeling, maar ook op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen.[15] Derhalve komt het niet alleen aan op de overwegingen, maar ook op de bredere context van de betrokken maatregel.[16]

48. Bijgevolg is het niet noodzakelijk om in een bepaald besluit alle wijzigingen van een GCB van de Atlantische biogeografische regio te motiveren, wanneer duidelijk is waar die motivering te vinden is. Daarom kon de motivering van de oorspronkelijke vastlegging van de communautaire lijst in beginsel niet worden bekritiseerd, aangezien de gronden uiteindelijk moesten blijken uit de standaardgegevensformulieren van de afzonderlijke gebieden.

13 Arresten van 21 juni 2007, ROM-projecten (C-158/06, EU:C:2007:370, punt 25), en 10 maart 2009, Heinrich (C-345/06, EU:C:2009:140, punt 44).

14 Zie arresten van 7 december 2000, Commissie/Frankrijk (C-374/98, EU:C:2000:670, punt 54); 7 september 2004, Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, punten 66 en 69), en 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, met name punt 44).

15 Zie bijvoorbeeld arresten van 19 november 2013, Commissie/Raad (C-63/12, EU:C:2013:752, punten 98 en 99), en 16 juni 2015, Gauweiler e. a. (C-62/14, EU:C:2015:400, punt 70).

16 Illustratief arrest van 16 juni 2015, Gauweiler e. a. (C-62/14, EU:C:2015:400, punt 71).

49. In de onderhavige zaak moet daarentegen jammer genoeg worden vastgesteld dat het uitvoeringsbesluit nog geen begin van een motivering bevat, daar het besluit inzake de verkleining van het GCB „Haringvliet" binnen het uitvoeringsbesluit nauwelijks te onderscheiden valt. Het uitvoeringsbesluit geeft derhalve helemaal geen aanleiding om zich bezig te houden met de context en aldus – eventueel – kennis te nemen van de bovengenoemde briefwisseling met betrekking tot de gebiedsverkleining.

50. Dat in dit geval Nederland als betrokken lidstaat op de hoogte was en kennelijk vele belanghebbenden door de Nederlandse autoriteiten over het project waren geïnformeerd, kan het motiveringsgebrek niet opheffen. Deze toevallige ontwikkelingen kunnen immers niet garanderen dat alle belanghebbenden van de gronden kennis konden nemen.

D. Voorwaarden voor de verkleining van een GCB door de onttrekking daaraan van zones met potentieel voor herstelmaatregelen

51. Uit bovenstaande overwegingen volgt evenwel niet dat de verkleining van een GCB in de omstandigheden van de onderhavige zaak uitgesloten zou zijn. Weliswaar kan daarvoor geen beroep worden gedaan op de tot nu toe door het Hof aanvaarde gevallen, te weten het geval van een communicatiefout in verband met de aanwijzing van het gebied[17] of het geval van een onvermijdelijke verslechtering daarvan[18], en al evenmin op het door de Commissie uiteengezette geval van een wetenschappelijke fout met betrekking tot de eigenschappen van het gebied, doch het onderhavige – atypische – geval toont de noodzaak aan van de aanvaarding van een andere mogelijkheid tot gebiedsverkleining.

1. Verplichting om zones met potentieel voor herstelmaatregelen te beschermen

52. Het uitgangspunt daarvoor dient de oorspronkelijke grond voor opneming van de Leenheerenpolder in het GCB „Haringvliet" te zijn. Deze grond was niet gelegen in de bescherming van een bestaand beschermwaardig voorkomen van habitattypen of -soorten, doch in het potentieel van deze zones om aldaar dergelijke habitattypen of -soorten te ontwikkelen.

a) Verplichting tot herstelmaatregelen

53. Een verplichting om dergelijke „zones met potentieel voor herstelmaatregelen" als GCB voor te stellen, kan hoogstens indirect uit artikel 4, lid 1, eerste zin, en bijlage III (fase 1) van de habitatrichtlijn worden afgeleid. Overeenkomstig artikel 4, lid 1, eerste zin, dienen de lidstaten aan te geven welke te beschermen habitattypen en -soorten in elk voorgesteld gebied voorkomen. Dit kan aldus worden begrepen dat enkel daadwerkelijk bestaande voorkomens een gebiedsvoorstel kunnen rechtvaardigen. Bijlage III (fase 1) voorziet bij de beoordeling van gebieden evenwel ook in een mogelijkheid om hierbij een herstel van voorkomens te betrekken. Bovendien vereist artikel 4, lid 4, dat bij de aanwijzing van het GCB als speciale beschermingszone, de prioriteiten worden vastgesteld, gelet op het belang van het gebied, voor met name het herstel van habitattypen en -soorten.

54. De inaanmerkingneming van zones met potentieel voor herstelmaatregelen bij de aanwijzing van GCB stemt overeen met het in artikel 2, lid 2, en artikel 3, lid 1, van de habitatrichtlijn neergelegde doel om een gunstige staat van instandhouding van habitats en wilde dier- en plantensoorten van communautair belang te herstellen. Als het bestaande voorkomen van habitattypen of -soorten niet toereikend is om een gunstige staat van instandhouding te garanderen, moeten vergelijkbare voorkomens worden hersteld.

17 Arrest van 25 november 1999, Commissie/Frankrijk (Poitou) (C-96/98, EU:C:1999:580, punten 52-55).

18 Arrest van 3 april 2014, Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2014:214, punten 27, 30 en 32-34).

b) Belang van de staat van instandhouding

55. Dat betekent echter niet dat alle zones met potentieel voor herstelmaatregelen met betrekking tot beschermde habitattypen of -soorten zouden moeten worden voorgesteld als GCB en opgenomen in de communautaire lijst.

56. Het beslissende criterium bij de vraag of van dergelijke zones gebruik moet worden gemaakt, is veeleer gelegen in de staat van instandhouding van de betrokken habitattypen of -soorten. Volgens de definities in artikel 1, onder e) en i), van de habitatrichtlijn veronderstelt een gunstige staat van instandhouding in wezen dat de desbetreffende voorkomens voor langere tijd ten minste stabiel zijn.

57. Zolang en voor zover de staat van instandhouding reeds gunstig is, en de desbetreffende voorkomens dus voor langere tijd stabiel zijn of zelfs toenemen, bestaat er geen verplichting om in de gebiedsvoorstellen herstelmaatregelen of zones met potentieel voor herstelmaatregelen op te nemen. Wanneer daarentegen een ongunstige staat van instandhouding enkel kan worden verbeterd door een bepaald herstelpotentieel ten volle te benutten, dan zou het nauwelijks te rechtvaardigen zijn om van die herstelmaatregelen en zones af te zien.

58. Vaak zal de situatie evenwel niet zo eenduidig zijn. Tussen wetenschappelijke onzekerheid over de staat van instandhouding van habitattypen of -soorten enerzijds, en over de doeltreffendheid van herstelmaatregelen anderzijds, ligt reeds veel ruimte voor moeilijke prognosebesluiten. Wanneer er meerdere mogelijkheden tot herstel van voorkomens bestaan, zal er bovendien met betrekking tot deze opties dikwijls een discretionaire keuzebevoegdheid bestaan, die in wezen toekomt aan de nationale autoriteiten. Derhalve lijkt het eerder onwaarschijnlijk dat in de praktijk *bepaalde* herstelmaatregelen geboden zijn. En het is in beginsel ook mogelijk de strategie tot herstel van habitattypen en -soorten in de loop van de tijd te wijzigen.

c) Niveau waarop de staat van instandhouding wordt beoordeeld

59. De onderhavige procedure handelt met name over de vraag of een gunstige staat van instandhouding moet worden gegarandeerd op het niveau van de Unie, van de lidstaat, of van het desbetreffende gebied. Wat dit betreft, volgt uit de definities van artikel 1, onder e) en i), en artikel 2 van de habitatrichtlijn, dat deze is gericht op een gunstige staat van instandhouding in de Unie als geheel. Dit dient uiteindelijk de primaire maatstaf voor het besluit van de Commissie te zijn.

60. De lidstaat kan daarentegen de situatie in de Unie als geheel niet definitief beoordelen.[19] Hij moet bij het voorstel voor een gebiedsverkleining vooral nagaan of de uit te sluiten zones op nationaal niveau van aanzienlijk ecologisch belang zijn voor het doel van het behoud van de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten in een gunstige staat van instandhouding, in de zin van de richtlijn. Daarbij kan het evenwel zinvol zijn om de eventueel beschikbare kennis omtrent het Europese niveau in aanmerking te nemen, indien daaruit reeds blijkt dat het in elk geval vanuit Europees perspectief niet mogelijk is van de zones af te zien.

61. De staat van instandhouding van habitattypen en -soorten binnen bepaalde gebieden kan echter eveneens van belang zijn wanneer deze daar ongunstig is. In dit geval zou het afzien van herstelmaatregelen die de staat van instandhouding zouden kunnen verbeteren, een schending opleveren van het verslechteringsverbod van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn.[20] Te vrezen valt immers, dat de toestand van de desbetreffende habitattypen of -soorten in het gebied zonder herstelmaatregelen verslechtert. Dit kan met name bij het onderzoek van een gebiedsverkleining niet buiten beschouwing blijven.

19 Arrest van 7 november 2000, First Corporate Shipping (C-371/98, EU:C:2000:600, punt 23).

20 Zie in die zin arrest van 20 oktober 2005, Commissie/Verenigd Koninkrijk (Gibraltar, C-6/04, EU:C:2005:626, punt 34).

62. Ook met betrekking tot afzonderlijke gebieden hoeft, zelfs bij een ongunstige staat van instandhouding, echter niet noodzakelijkerwijs al het herstelpotentieel te worden benut en in het gebied te worden opgenomen. Juist bij grote gebieden, zoals het GCB „Haringvliet", kunnen immers doorgaans verscheidene herstelmaatregelen in aanmerking komen, zodat de lidstaten, en in beginsel ook de Commissie, een discretionaire keuzebevoegdheid hebben.

63. Verder dient nog te worden opgemerkt dat toch in elk geval bij een gebiedsverkleining vanwege het feit dat bepaalde zones niet van belang zijn voor het garanderen van een gunstige staat van instandhouding, de door de Nederlandse autoriteiten aangevoerde politieke, sociale en budgettaire redenen geen rol mogen spelen.[21] Dergelijke redenen kunnen hoogstens van belang zijn wanneer de gebiedsverkleining noodzakelijk wordt om overeenkomstig artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn een GCB te verkleinen opdat bepaalde plannen of projecten kunnen worden uitgevoerd. Er dient dan echter wel uitzicht te bestaan op concrete plannen of projecten, en voldaan te zijn aan alle andere voorwaarden van deze bepaling.

2. Controlemaatstaf bij een gebiedsverkleining

64. Voor het toezicht door de Unierechter op het besluit om een GCB te verkleinen, is de op dit punt bestaande discretionaire bevoegdheid van centraal belang.

65. Zowel voorstellen van de lidstaat als besluiten van de Commissie worden regelmatig gekenmerkt door een aanzienlijke feitelijke en wetenschappelijke complexiteit.

66. Wanneer de Unie-instellingen dergelijke besluiten moeten nemen, moet hen in de regel een ruime beoordelingsmarge worden gelaten.[22] Dit dient in casu in het bijzonder te gelden voor het besluit van de Commissie.

67. De uitoefening van deze beoordelingsbevoegdheid is echter niet aan rechterlijke toetsing onttrokken. De Unierechter moet in het kader van deze toetsing nagaan of de procedurevoorschriften in acht zijn genomen, of de feiten waarop de Commissie zich baseert juist zijn vastgesteld, en of er geen sprake is van een kennelijk onjuiste beoordeling van deze feiten dan wel van misbruik van bevoegdheid.[23] In het bijzonder wanneer een partij een kennelijk onjuiste beoordeling door de bevoegde instelling aanvoert, moet de Unierechter toetsen of deze instelling alle relevante gegevens van het geval – gegevens die de daaruit afgeleide conclusies ondersteunen – zorgvuldig en onpartijdig heeft onderzocht.

68. Bij het onderzoek van alle relevante omstandigheden moet er rekening mee worden gehouden dat het voorstel voor zones met potentieel voor het herstel van voorkomens van habitats en/of soorten door de lidstaat, en de aanneming van het voorstel door de Commissie, een vermoeden doen ontstaan dat deze zones en de beoogde herstelmaatregelen noodzakelijk zijn voor een gunstige staat van instandhouding van de betrokken habitattypen en -soorten.

21 Arrest van 7 november 2000, First Corporate Shipping (C-371/98, EU:C:2000:600, punten 23 en 24).

22 Arresten van 9 september 2004, Spanje/Commissie (C-304/01, EU:C:2004:495, punt 23); 18 juli 2007, Industrias Químicas del Vallés/Commissie (C-326/05 P, EU:C:2007:443, punt 75); 22 december 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços (C-77/09, EU:C:2010:803, punt 82); 19 december 2012, Brookfield New Zealand en Elaris/CPVO en Schniga (C-534/10 P, EU:C:2012:813, punt 50); 16 juni 2015, Gauweiler e.a. (C-62/14, EU:C:2015:400, punt 68), en 8 september 2016, Borealis e.a. (C-180/15, EU:C:2016:647, punt 45).

23 Arresten van 18 juli 2007, Industrias Químicas del Vallés/Commissie (C-326/05 P, EU:C:2007:443, punten 76 en 77); 6 november 2008, Nederland/Commissie (C-405/07 P, EU:C:2008:613, punten 55 en 56), en 9 juli 2015, Duitsland/Commissie (C-360/14 P, niet gepubliceerd, EU:C:2015:457, punt 37).

69. Derhalve moet de lidstaat bij het voorstel om een gebied te verkleinen door dergelijke zones daaraan te onttrekken, het vermoeden van noodzakelijkheid van de herstelmaatregelen weerleggen. Een loutere bewering, zoals die welke is vervat in de informatie van de bevoegde Nederlandse autoriteiten – waarop de Commissie zich heeft gebaseerd toen zij haar besluit nam inzake de gebiedsverkleining – zou daarvoor niet voldoende zijn. Veeleer dient de lidstaat op basis van de beste beschikbare wetenschappelijke gegevens overtuigend aan te tonen waarom hij van mening is dat een goede staat van instandhouding ook zonder die zones en maatregelen kan worden gegarandeerd, dan wel in de toekomst kan worden bereikt.

70. Met name zolang nog niet vaststaat dat de staat van instandhouding van de betrokken habitattypen en -soorten binnen het desbetreffende GCB gunstig is, kan de discretionaire keuzebevoegdheid met betrekking tot de bescherming van herstelpotentieel in de GCB zelfs volledig wegvallen. In dit geval mag de lidstaat, op grond van het verslechteringsverbod van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn, er in de regel niet van uitgaan dat de zones die vanwege hun herstelpotentieel in het GCB werden opgenomen, geen ecologisch belang hebben voor het doel van het behoud van de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten. Het valt immers niet uit te sluiten dat zij nog nodig zijn wanneer blijkt dat andere herstelmaatregelen niet toereikend zijn. Daarom mogen zij tot dat tijdstip nog niet hun beschermde status verliezen.

71. De Commissie mag een voorstel van een lidstaat om een gebied te verkleinen enkel volgen, wanneer de lidstaat haar met voldoende wetenschappelijk onderbouwde kennis ervan overtuigt dat de desbetreffende zones vanuit nationaal oogpunt niet van aanzienlijk ecologisch belang zijn voor het doel van het behoud van de natuurlijke habitats en soorten, en er ook vanuit het oogpunt van de Unie als geheel niets op tegen is om het gebied te verkleinen door deze zones daaraan te onttrekken.

3. Voorlopige conclusie

72. Samenvattend ben ik van mening dat de Commissie overeenkomstig artikel 4 van de habitatrichtlijn op voorstel van de bevoegde lidstaat een GCB kan verkleinen, wanneer de desbetreffende zones uitsluitend met het oog op toekomstige maatregelen tot het herstel van habitattypen en/of voorkomens van soorten deel uitmaken van het GCB en de lidstaat informatie verstrekt die het voor de Commissie mogelijk maakt vast te stellen dat maatregelen met betrekking tot deze zones niet noodzakelijk zijn om een gunstige staat van instandhouding van de desbetreffende habitattypen en/of soorten te garanderen.

V. Bevinding

73. Ik geef het Hof in overweging de prejudiciële vraag als volgt te beantwoorden:

„1) Uitvoeringsbesluit (EU) 2015/72 van de Commissie van 3 december 2014 tot vaststelling van een achtste bijgewerkte lijst van gebieden van communautair belang voor de Atlantische biogeografische regio, is ongeldig, voor zover de Leenheerenpolder geen deel meer uitmaakt van het gebied ‚Haringvliet' (NL1000015).

2) De Commissie kan overeenkomstig artikel 4 van richtlijn 92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, op voorstel van de bevoegde lidstaat een gebied van communautair belang verkleinen, wanneer de desbetreffende zones uitsluitend met het oog op toekomstige maatregelen tot het herstel van habitattypen en/of voorkomens van soorten deel uitmaken van het gebied, en de lidstaat informatie verstrekt die het voor de Commissie mogelijk maakt vast te stellen dat maatregelen met betrekking tot deze zones niet noodzakelijk zijn om een gunstige staat van instandhouding van de desbetreffende habitattypen en/of -soorten te garanderen."