CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL P. LÉGER

van 7 maart 2000 *

1. De High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Verenigd Koninkrijk) [1] verzoekt het Hof om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 4, lid 1, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna [2] (hierna: „habitatrichtlijn") [3], gelezen in samenhang met artikel 2, lid 3, van de richtlijn.

2. De richtlijn beoogt de totstandbrenging van een coherent Europees ecologisch netwerk, teneinde de handhaving of zelfs het herstel van de natuurlijke habitats en de wilde fauna en flora op het grondgebied van de lidstaten in een gunstige staat van instandhouding te bevorderen. [4] Om dit doel te bereiken is voorzien in de aanwijzing van speciale beschermingszones [5] (hierna: „SBZ") volgens een procedure die overeenkomstig artikel 4 van de habitatrichtlijn uit drie fasen bestaat.

3. De High Court verzoekt het Hof om de omvang van de bevoegdheden van de lidstaten *in de eerste fase van de procedure tot aanwijzing van SBZ* overeenkomstig artikel 4, lid 1, van de habitatrichtlijn te preciseren, en meer in het bijzonder te zeggen, of een lidstaat bij het opstellen van de lijst van gebieden die voor aanwijzing als gebieden van communautair belang (hierna: „GCB") in aanmerking komen, de verplichting dan wel enkel de mogelijkheid heeft om met de in artikel 2, lid 3, van de genoemde richtlijn vastgelegde vereisten op met name economisch gebied rekening te houden.

I — Relevante bepalingen van gemeenschapsrecht

4. Vastgesteld op grond van de artikelen 130 R en 130 S EG-Verdrag (thans, na wijziging, de artikelen 174 EG en 175 EG), is de habitatrichtlijn het resultaat van de volgende bevinding:

„de natuurlijke habitats op het Europese grondgebied van de lidstaten [gaan] steeds meer achteruit en (...) een toenemend aantal wilde soorten [is] ernstig bedreigd; het [is] noodzakelijk op communautair niveau maatregelen te nemen voor de

* Oorspronkelijke taal: Frans.

1 — Hierna: „High Court".

2 — PB L 206, blz. 7.

3 — Deze richtlijn staat ook bekend als „Natura 2000".

4 — Eerste, derde, vierde, vijfde en zesde overweging van de considerans.

5 — Zesde en zevende overweging van de considerans.

instandhouding van de bedreigde habitats en soorten, aangezien deze tot het natuurlijk erfgoed van de Gemeenschap behoren en de bedreiging voor hun voortbestaan vaak van grensoverschrijdende aard is". [6]

5. De habitatrichtlijn heeft tot hoofddoel, „met inachtneming van de vereisten op economisch, sociaal, cultureel en regionaal gebied, het behoud van de biologische diversiteit te bevorderen (...)" [7], door de totstandbrenging van een coherent Europees ecologisch netwerk volgens een welbepaald tijdschema. [8] Met deze formulering geeft de gemeenschapswetgever aan dat hij zich wil richten naar de in artikel 2 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 2 EG) vastgelegde doelstelling van „duurzame ontwikkeling" en het in artikel 130 R, lid 2, in fine, EG-Verdrag voorgeschreven „integratiebeginsel". [9] Het integratiebeginsel is thans opgenomen in artikel 6 EG (het vroegere artikel 3 C EG-Verdrag). [10] Dit artikel bepaalt uitdrukkelijk dat het integratiebeginsel het „bevorderen van duurzame ontwikkeling" mogelijk moet maken.

6. Artikel 1 van de habitatrichtlijn definieert de belangrijkste gebruikte begrippen.

7. Artikel 2, leden 2 en 3, legt de maatregelen vast die moeten worden genomen om het door de habitatrichtlijn nagestreefde doel te bereiken. Deze leden bepalen:

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

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

8. De artikelen 4 en 6 preciseren de inhoud van de in artikel 2 gedefinieerde maatregelen.

9. Het gaat in de eerste plaats om de aanwijzing van SBZ overeenkomstig artikel 4; in de tweede plaats om de vaststelling van de op de SBZ toepasselijke regeling, overeenkomstig artikel 6.

10. De procedure voor de aanwijzing van SBZ verloopt in drie fasen.

6 — Vierde overweging van de considerans.

7 — Derde overweging van de considerans.

8 — Zesde overweging van de considerans.

9 — Zie punten 54-57 van de onderhavige conclusie.

10 — Ingevoegd bij artikel 2, punt 4, van het Verdrag van Amsterdam en gewijzigd in artikel 6 EG (PB 1997, C 340, blz. 25).

11. De eerste fase is beschreven in artikel 4, lid 1, van de habitatrichtlijn.

12. Artikel 4, lid 1, eerste alinea, bepaalt dat de lidstaten bevoegd zijn voor deze eerste fase, die bestaat in het *opstellen* — op basis van in bijlage III (fase 1) vastgelegde criteria — van een *lijst* van gebieden waar de typen natuurlijke habitats van bijlage I voorkomen en van gebieden waar de inheemse soorten van bijlage II voorkomen. Daarin wordt gepreciseerd, dat „voor diersoorten met een zeer groot territorium (...) deze gebieden overeenkomen met de plaatsen, binnen het natuurlijke verspreidingsgebied van die soorten, die de fysische en biologische elementen vertonen welke voor hun leven en voortplanting essentieel zijn". Bovendien worden „voor aquatische soorten met een groot territorium (...) deze gebieden alleen voorgesteld indien het mogelijk is een zone duidelijk af te bakenen die de fysische en biologische elementen vertoont welke voor hun leven en voortplanting essentieel zijn".

13. Artikel 4, lid 1, tweede alinea, van de habitatrichtlijn bepaalt dat de door de lidstaten opgestelde lijst „de gebieden met prioritaire typen natuurlijke habitats en de prioritaire soorten" [11] moet omvatten. Als „prioritair" worden beschouwd de soorten en natuurlijke habitats die gevaar lopen te verdwijnen en voor welker instandhouding de Gemeenschap een bijzondere verantwoordelijkheid draagt. [12] Artikel 4, lid 1, tweede alinea, preciseert bovendien dat de lijst „aan de Commissie [wordt] toegezonden met [bepaalde] informatie (...) [en] gegevens (...) verstrekt op basis van een door de Commissie (...) opgesteld formulier". Dit formulier is vastgesteld op 18 december 1996. [13]

14. De tweede fase is in artikel 4, leden 2 en 3, van de habitatrichtlijn geregeld.

15. Zij verloopt volgens een procedure die uit twee delen bestaat. Het eerste deel moet het de Commissie mogelijk maken om „op basis van de in bijlage III (fase 2) vermelde criteria (...) met instemming van iedere lidstaat (...) aan de hand van de lijsten van de lidstaten een *ontwerp-lijst van de gebieden van communautair belang* uit [te werken], waarop staat aangegeven in welke gebieden een of meer prioritaire typen natuurlijke habitats of een of meer prioritaire soorten voorkomen". [14]

16. Vervolgens wordt „*de lijst van gebieden van communautair belang*, waarop de gebieden met een of meer prioritaire typen

11 — Bijlage III, fase 1, D.

12 — Artikel 1, sub d en h, van de habitatrichtlijn. Zij zijn in bijlage I met een sterretje gemerkt.

13 — Beschikking 97/266/EG van de Commissie betreffende het informatieformulier voor als Natura 2000-gebied voorgestelde gebieden (PB 1997, L 107, blz. 1, en inzonderheid blz. 20; hierna: „formulier").

14 — Artikel 4, lid 2, eerste alinea; cursivering van mij.

natuurlijke habitats of een of meer prioritaire soorten staan aangegeven, (...) *door de Commissie vastgesteld* (...)" [15] overeenkomstig een procedure waarin een adhoccomité [16], bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten en voorgezeten door een vertegenwoordiger van de Commissie [17], wordt betrokken.

17. De derde fase is in artikel 4, lid 4, geregeld. Zij sluit de procedure van aanwijzing van SBZ af en terzake hebben de lidstaten een uitsluitende bevoegdheid. Dit artikel bepaalt dat wanneer een gebied tot een gebied van communautair belang is verklaard en op de door de Commissie aan het einde van de tweede fase opgestelde lijst voorkomt, „de betrokken lidstaat dat gebied (...) als *speciale beschermingszone* aanwijst". [18]

18. Bijlage III van de habitatrichtlijn preciseert op basis van welke criteria de lidstaten moeten beoordelen welke gebieden in de aan het einde van de eerste fase op te stellen lijst moeten worden opgenomen [19], en welke criteria de lidstaten en de Commissie bij de selectie van de GCB in de tweede fase in aanmerking moeten nemen. [20]

19. Artikel 6 bepaalt dat de lidstaten een regeling voor het beheer en de instandhouding van de SBZ moeten vaststellen. De desbetreffende maatregelen worden in beginsel vastgesteld zodra de derde fase is afgerond. De habitatrichtlijn preciseert evenwel dat de maatregelen die bestemd zijn om verslechtering van de GCB te vermijden [21], na het afsluiten van de tweede fase moeten worden vastgesteld. [22]

II — Feiten en procedure

20. First Corporate Shipping (hierna: „FCS"), de officiële havenautoriteit voor de haven van Bristol, gelegen in het Severn Estuary, is eigenaar van een aanzienlijke hoeveelheid grond in de omgeving van de haven. Sinds zij deze grond verworven heeft, heeft FCS samen met partners een kapitaal van bijna 220 miljoen GBP in de ontwikkeling van de haveninstallaties geïnvesteerd. Zij heeft 495 voltijdse werknemers in vaste dienst. De verwijzende rechter

15 — Artikel 4, lid 2, derde alinea; cursivering van mij.

16 — Artikel 21 van de habitatrichtlijn.

17 — Artikel 20 van de habitatrichtlijn.

18 — Artikel 4, lid 4; cursivering van mij.

19 — De toepasselijke selectiecriteria zijn onder meer: de „mate van representativiteit van het type natuurlijke habitat in het gebied" (bijlage III, fase 1, A, sub a); de „mate van instandhouding van de structuur en de functies van het betrokken type natuurlijke habitat en [de] herstelmogelijkheid" (bijlage III, fase 1, A, sub c), en de „betekenis van het gebied" (bijlage III, fase 1, A, sub d).

20 — De toepasselijke selectiecriteria zijn onder meer: de „geografische ligging van het gebied ten opzichte van de trekroutes van diersoorten van bijlage II, mede gelet op de vraag of het gebied eventueel deel uitmaakt van een samenhangend ecosysteem aan weerszijden van een of meer binnengrenzen van de Gemeenschap" (bijlage III, fase 2, punt 2, sub b) en de „ecologische waarde" van het gebied (bijlage III, fase 2, punt 2, sub e).

21 — Zo moet bijvoorbeeld voor plannen of projecten die significante gevolgen kunnen hebben voor de GCB, een passende beoordeling worden gemaakt van de gevolgen voor het gebied (artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn).

22 — Artikel 4, lid 5.

preciseert daarnaast dat, met inbegrip van de werknemers van FCS, het aantal in de haven werkzame personen tussen 3 000 en 5 000 wordt geschat.

21. De Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions (hierna: „minister") heeft aangekondigd voornemens te zijn het Severn Estuary overeenkomstig artikel 4, lid 1, van de habitatrichtlijn bij de Commissie voor te stellen, daar „de meeste getijdengebieden in deze streek reeds als speciale beschermingszone [hierna: ‚SBZ'] zijn aangewezen (...)" [23] overeenkomstig richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand. [24]

22. Van mening dat haar eigendomsrechten op de gronden door het besluit van de minister geschonden werden, heeft FCS de High Court verzocht dit besluit te toetsen.

23. Voor de verwijzende rechter heeft FCS betoogd, dat artikel 2, lid 3, van de habitatrichtlijn de minister verplicht om bij de keuze van de gebieden die overeenkomstig artikel 4, lid 1, van deze richtlijn bij de Commissie zullen worden voorgesteld, rekening te houden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied.

24. De minister heeft geantwoord dat een lidstaat, gelet op de redenering van het Hof in zijn arrest van 11 juli 1996, Royal Society for the Protection of Birds [25], bij de toepassing van artikel 4, lid 1, van de habitatrichtlijn geen rekening mag houden met dit soort vereisten.

25. Aangezien de High Court aan de juistheid van deze argumenten twijfelde en van oordeel was dat de uitspraak in het geding afhankelijk was van de uitlegging van artikel 4, lid 1, van de habitatrichtlijn, gelezen in samenhang met artikel 2, lid 3, heeft de High Court bij beschikking van 15 september 1998 de procedure geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

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

23 — Vrije vertaling van *„The majority of the intertidal part of this area have already been classified as a special protection area"* (paragraaf 8 van de verwijzingsbeschikking).

24 — PB L 103, blz. 1 (hierna: „vogelrichtlijn").

25 — C-44/95, Jurispr. blz. I-3805 (hierna: „arrest Lappel Bank").

III — Het antwoord op de prejudiciële vraag

26. Met de prejudiciële vraag verzoekt de verwijzende rechter om verduidelijking van de bevoegdheden van de lidstaten in de loop van de eerste fase van de procedure tot aanwijzing en afbakening van SBZ. Meer bepaald wenst hij te vernemen, of een lidstaat in de loop van de in artikel 4, lid 1, van de habitatrichtlijn geregelde eerste fase op grond van artikel 2, lid 3, van de genoemde richtlijn kan of mag weigeren om op de lijst van gebieden die hij aan de Commissie voorstelt, een gebied op te nemen dat weliswaar aan de in de bijlagen I en II vermelde criteria beantwoordt, maar waar economische en sociale belangen gevestigd zijn die als belangrijk of zelfs vitaal voor de betrokken staat of regio worden beschouwd.

27. FCS meent dat het Hof de vraag aldus dient te beantwoorden, dat artikel 4, lid 1, gelezen in samenhang met artikel 2, lid 3, van de habitatrichtlijn in die zin moet worden uitgelegd, dat de lidstaten bij het nemen van een besluit over de voor aanwijzing als SBZ aan de Commissie voor te stellen gebieden verplicht zijn rekening te houden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied. Zij stelt dus dat een lidstaat in de loop van de eerste fase van de procedure tot aanwijzing van SBZ een gebied waar installaties zijn gevestigd als die van de haven te Bristol, van de lijst van de voor aanwijzing als SBZ in aanmerking komende gebieden moet uitsluiten.

28. Deze stelling wordt evenwel door de Commissie, het World Wide Fund for Nature UK (WWF), de Avon Wildlife Trust, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Finse regering betwist. Het merendeel van de opponenten van FCS [26] verwijzen tot staving van hun stelling naar het arrest Lappel Bank, reeds aangehaald.

29. In dit arrest werd geoordeeld dat de bepalingen van de vogelrichtlijn aldus moeten worden uitgelegd, dat zij een lidstaat machtigen om bepaalde economische eisen in aanmerking te nemen in het stadium van de vaststelling van maatregelen voor beheer of instandhouding van SBZ, maar niet in het stadium van de procedure van aanwijzing en afbakening van SBZ. [27]

30. Ik meen echter dat de oplossing van het Hof in het arrest Lappel Bank, reeds aangehaald, niet overeenkomstig van toepassing kan zijn in het kader van de habitatrichtlijn. Mijns inziens is het namelijk niet uitgesloten [28] dat overwegingen op economisch, sociaal en cultureel gebied of de regionale of lokale bijzonderheden reeds in het stadium van aanwijzing van SBZ in aanmerking kunnen worden genomen en het mogelijk maken dat een gebied waarin een van de typen natuurlijke habitats van bijlage I of de inheemse soorten van bijlage II voorkomen, niet als SBZ wordt aangewezen. Ik kom hierop nog terug. [29]

26 — Met uitzondering van de Finse regering.

27 — Punten 31 en 41.

28 — Behalve wanneer in een gebied prioritaire soorten of typen natuurlijke habitats voorkomen (zie punt 47 van de onderhavige conclusie).

29 — Zie punten 52-58 van de onderhavige conclusie.

31. Ik meen niettemin, dat in de loop van de eerste fase van de procedure tot aanwijzing van SBZ een gebied waarin de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de inheemse soorten van bijlage II voorkomen, niet op grond van dergelijke overwegingen van de lijst van door de lidstaten geselecteerde gebieden mag worden uitgesloten. Om deze reden geef ik het Hof dan ook in overweging, de door de verwijzende rechter voorgelegde vraag ontkennend te beantwoorden.

32. Ik meen dat *tijdens de eerste fase* bedoeld in artikel 4, lid 1, van de habitatrichtlijn, de *rol van de lidstaten* niet is een definitieve lijst van SBZ op te stellen, maar enkel:

— *een volledige inventaris op te maken van gebieden* waar op het respectieve grondgebied van elk van de lidstaten de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de inheemse soorten van bijlage II voorkomen; en

— de Commissie alle nuttige wetenschappelijke, ecologische, economische en sociale *inlichtingen te verstrekken* over de aldus geïnventariseerde gebieden.

33. *Om te beginnen* volgt de voorgestelde uitlegging duidelijk uit de bewoordingen van artikel 4, lid 1, van de habitatrichtlijn.

34. Artikel 4, lid 1, eerste alinea, stelt uitdrukkelijk dat „elke lidstaat een lijst van gebieden [voorstelt], waarop staat aangegeven welke typen natuurlijke habitats van bijlage I en welke inheemse soorten van bijlage II in die gebieden voorkomen", met aanduiding van de gebieden waarin prioritaire typen habitats en soorten voorkomen. [30]

35. Artikel 4, lid 1, tweede alinea, preciseert dat „[d]e lijst (...) aan de Commissie [wordt] toegezonden met informatie (...) [die] een kaart, de naam, de ligging en de oppervlakte van het gebied, alsmede de gegevens (...) verstrekt op basis van een door de Commissie (...) opgesteld formulier".

36. Volgens de voorschriften van het genoemde formulier [31] dienen de lidstaten bij de lijst niet enkel gegevens van wetenschappelijke en ecologische [32], en geografische [33] aard, maar ook van economische en sociale aard te voegen.

30 — Bijlage III, fase 1, D.

31 — Zie punt 13 van de onderhavige conclusie.

32 — Niet enkel de classificatie van dierenpopulaties volgens de ornithologische criteria van bijlage I van de vogelrichtlijn, maar ook informatie betreffende niet in deze bijlage vermelde trekvogels die regelmatig in het gebied verblijven, de classificatie van zoogdieren, amfibieën en reptielen, vissen, ongewervelde dieren en planten van bijlage II van de habitatrichtlijn, en andere belangrijke soorten van flora en fauna die niet in die bijlage zijn opgenomen.

33 — Zoals de ligging van het gebied, een kaart van het gebied.

37. Het wordt de lidstaten ook aanbevolen om alle informatie over *„activiteiten en invloeden* in en buiten het betrokken gebied" [34] mee te delen, waaronder „alle factoren (zowel menselijke activiteiten als natuurlijke processen) die de instandhouding en het beheer van het gebied in gunstige of ongunstige zin kunnen beïnvloeden (zie lijst in bijlage E)" [35] worden verstaan. Met dit doel worden de lidstaten verzocht om alle inlichtingen over activiteiten in verband met landbouw en bosbouw; visvangst, jacht en oogst; mijnbouw en ontginning van materialen; verstedelijking, industrialisering en gelijkaardige activiteiten; en transport en communicatie (onder meer betreffende havengebieden [36] en scheepvaart [37]) mee te delen.

38. De in overweging gegeven uitlegging wordt mijns inziens ook gestaafd door bijlage III (fase 1). De criteria waarmee de lidstaten rekening moeten houden, omvatten ontegenzeglijk ook wetenschappelijke, ecologische en geografische elementen. [38] Daarnaast wordt van de lidstaten echter een algemene beoordeling van de „betekenis van het gebied" [39] verlangd en, zoals gepreciseerd in bijlage III (fase 2) [40], niet enkel een algemene beoordeling van de „ecologische waarde" van het gebied.

39. Aangezien niet uitdrukkelijk is gesteld dat de beoordeling enkel betrekking heeft op de ecologische waarde van het gebied, kan redelijkerwijze ervan worden uitgegaan, dat tijdens de eerste fase van aanwijzing van SBZ zoveel mogelijk informatie over met name de menselijke activiteiten — waaronder ontegenzeglijk ook economische gegevens vallen — aan de Commissie moet worden meegedeeld.

40. Uit de formulering van artikel 4, lid 1, van de habitatrichtlijn volgt eveneens dat de *beoordelingsbevoegdheid* van de lidstaten bij de keuze van de aan de Commissie voor te stellen gebieden tijdens deze eerste fase zeer beperkt is.

41. Op grond van artikel 4, lid 1, eerste alinea, van de habitatrichtlijn kan een lidstaat immers van de aan de Commissie mee te delen lijst van gebieden enkel die gebieden uitsluiten waar geen van de typen natuurlijke habitats van bijlage I of inheemse soorten van bijlage II voorkomen, of waarbinnen de zones die fysische en biologische elementen vertonen welke voor het leven en de voortplanting van de beschermde dier- en plantensoorten essentieel zijn, niet duidelijk kunnen worden afgebakend.

42. Bovendien pleit het doel van de in deze eerste fase aan de lidstaten opgedragen taak vóór deze uitlegging.

34 — Zie formulier, reeds aangehaald, blz. 37, punt 6.1 (cursivering van mij).
35 — Ibidem, punt 6.1, eerste alinea.
36 — Ibidem, bijlage E, code 504.
37 — Ibidem, code 520.
38 — Punten A en B, sub a.
39 — Ibidem, sub d.
40 — Ibidem, sub e.

43. Het doel van artikel 4, lid 1, is weergegeven in artikel 4, lid 2, van de habitatrichtlijn en in het onderdeel „Inleiding" van het formulier, reeds genoemd.

44. Er zij aan herinnerd, dat artikel 4, lid 2, eerste alinea, bepaalt dat „de Commissie met instemming van iedere lidstaat (...) *aan de hand van* de lijsten van de lidstaten een *ontwerp-lijst* van de gebieden van communautair belang [uitwerkt] (...)". [41] Verder wordt in artikel 4, lid 2, derde alinea, gepreciseerd dat de lijst van GCB pas na de tweede fase definitief door de Commissie wordt vastgesteld, volgens een procedure van overleg tussen de Commissie en de lidstaten.

45. In het formulier wordt ook uitdrukkelijk gesteld, dat het „in eerste instantie [zal] worden gebruikt voor het vergaren (...) van de nodige gegevens met betrekking tot de gebieden die in aanmerking komen om als gebieden van communautair belang (...) te worden aangewezen". [42]

46. Hieruit volgt dat de procedure van artikel 4, lid 1, een voorbereidende fase vormt voor het definitieve besluit over de aanwijzing en afbakening van de SBZ, met als doel een volledig „panorama" van het gebied te verschaffen.

47. Ik merk niettemin op, dat de gebieden die de lidstaten in de eerste fase als prioritaire gebieden hebben aangemerkt, in de tweede fase *automatisch* als GCB worden beschouwd en bijgevolg in de derde fase van de procedure als SBZ zullen worden aangewezen. [43] Ik weet niet of dit het geval is bij de in de onderhavige zaak in geding zijnde gebieden. In ieder geval dient de verwijzende rechter dit na te gaan. Indien dit het geval is op grond van het feit dat het prioritaire gebieden zijn in verband met het type van natuurlijke habitats of met de betrokken soorten, zal de lidstaat geen rekening kunnen houden met de in artikel 2, lid 3, vermelde vereisten om een gebied waarin deze typen natuurlijke habitats of deze soorten voorkomen, van de lijst van SBZ uit te sluiten. [44]

48. Uit het voorgaande volgt dat artikel 4, lid 1, van de habitatrichtlijn de Commissie en de lidstaten de mogelijkheid wil bieden om in de loop van de tweede fase van de procedure tot aanwijzing van SBZ de GCB te selecteren [45] en aan het einde van de derde fase [46] de lijst van door de lidstaten aangewezen SBZ op te stellen, zonder dat de mogelijke opname van een gebied op

41 — Cursivering van mij.

42 — Inleiding, derde alinea, blz. 21 (cursivering van mij).

43 — Zie bijlage III, fase 2, punt 1, dat bepaalt dat „[a]lle door de lidstaten in fase 1 aangewezen gebieden met prioritaire typen natuurlijke habitats en/of prioritaire soorten (...) als gebieden van communautair belang [worden beschouwd]".

44 — Voor zover de in de eerste fase geïnventariseerde gebieden met prioritaire natuurlijke habitats en inheemse soorten automatisch als GCB worden beschouwd (zie bijlage III, fase 2, punt 1) en mijn analyse aantoont dat economische overwegingen tijdens de eerste fase niet in aanmerking mogen worden genomen om een gebied waarin niet-prioritaire natuurlijke habitats en inheemse soorten van de bijlagen I en II voorkomen, van de aan de Commissie mee te delen lijst van gebieden uit te sluiten, geldt deze conclusie a fortiori wanneer in deze gebieden prioritaire natuurlijke habitats en inheemse soorten voorkomen.

45 — Geregeld in artikel 4, leden 2 en 3.

46 — Bepaald in artikel 4, lid 4.

deze lijst door enige overweging van economische of sociale aard zou kunnen worden beïnvloed.

49. Opdat de lidstaten en de Commissie in de tweede fase de betrokken belangen zo correct mogelijk kunnen evalueren, is het *ten slotte* noodzakelijk dat de lidstaten in de eerste fase niet bij wege van „eliminatie" te werk gaan, maar wel zo volledig, objectief en beschrijvend mogelijk de gebieden inventariseren die aan de criteria van bijlage III beantwoorden en met de soorten en habitats van de bijlagen I en II overeenstemmen.

50. Ik concludeer hieruit dat artikel 4, lid 1, van de habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd, dat het zich ertegen verzet dat de lidstaten in de loop van de eerste fase gebieden die weliswaar aan de hoger aangehaalde criteria beantwoorden, maar waar belangrijke economische en sociale belangen gevestigd zijn — zoals het gebied dat door het Severn Estuary wordt gevormd — niet te inventariseren als gebieden die in de tweede fase voor aanwijzing als GCB in aanmerking komen.

51. Volledigheidshalve merk ik evenwel op dat het niet uitgesloten is dat in de loop van de tweede fase, tijdens het overleg tussen de lidstaten en de Commissie over de keuze van de GCB, economische en sociale vereisten een grond kunnen zijn om een gebied waarin een van de typen natuurlijke habitats van bijlage I of van de inheemse soorten van bijlage II voorkomt, niet als GCB te selecteren en derhalve niet als SBZ aan te wijzen. [47]

52. Zoals FCS opmerkt, is artikel 2, lid 3, immers in algemene termen geformuleerd en sluit het niet uit dat bij de vaststelling van de maatregelen voor aanwijzing en afbakening van SBZ economische, sociale en regionale vereisten in aanmerking worden genomen. [48]

53. Zo wordt in de derde overweging van de considerans van de habitatrichtlijn uitdrukkelijk gesteld, dat de richtlijn „tot hoofddoel heeft, met inachtneming van de vereisten op economisch, sociaal, cultureel en regionaal gebied, het behoud van de biologische diversiteit te bevorderen" en „bijdraagt tot het algemene doel van een *duurzame ontwikkeling*". [49]

54. Het begrip „duurzame ontwikkeling" betekent niet dat de milieubelangen noodzakelijk en systematisch voorrang moeten hebben boven belangen die worden verde-

47 — Behalve wanneer, zoals hiervóór reeds gesteld, een gebied door een lidstaat is aangeduid als een gebied waarin prioritaire soorten typen natuurlijke habitats voorkomen.

48 — In tegenstelling tot de formulering van de vogelrichtlijn (zie dienaangaande punten 23-25 van het arrest Lappel Bank, reeds aangehaald).

49 — Cursivering van mij. Aan deze zelfde doelstelling wordt herinnerd in de inleiding van het formulier, reeds genoemd, waar in punt 2 wordt gesteld dat vooral wordt beoogd „gegevens te verstrekken waarvan de Commissie gebruik kan maken bij de besluitvorming op andere terreinen, zodat met het Natura 2000-netwerk terdege rekening wordt gehouden in andere beleidstakken en -sectoren waarover de activiteiten van de Commissie zich uitstrekken, met name het regionaal beleid en het beleid inzake landbouw, energie, vervoer en toerisme".

digd in het kader van andere beleidsterreinen waarop de Gemeenschap actief is op grond van artikel 3 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 3 EG). Het legt integendeel de nadruk op het noodzakelijke evenwicht tussen verschillende belangen, die vaak tegenstrijdig zijn, maar die met elkaar verzoend moeten worden.

55. Dit begrip vindt zijn oorsprong in een mededeling van de Commissie aan de Raad van 24 maart 1972 betreffende een programma van de Europese Gemeenschappen inzake het milieubeleid [50], waarin zij benadrukt dat de op 22 juli 1971 geformuleerde voorstellen over het beleid van de Gemeenschap terzake [51] voortaan overeenkomstig het „integratiebeginsel" ten uitvoer moeten worden gelegd: „De tenuitvoerlegging van deze voorstellen mag geen nieuw gemeenschappelijk beleid vormen dat los staat van het in andere sectoren gevoerde beleid. Het is eerder zo dat bij alle communautaire activiteiten ter bevordering van de harmonieuze ontwikkeling der economische activiteiten in de gehele Gemeenschap, van de snellere stijging van de levensstandaard en nauwere relaties tussen de lidstaten onderling, overeenkomstig de bewoordingen van artikel 2 van het EEG-Verdrag, rekening zal moeten worden gehouden met de bescherming van het milieu." [52]

56. Het begrip „duurzame ontwikkeling", dat een basisbegrip van het milieurecht is, is in 1987 overgenomen en gedefinieerd in het Brundtland-rapport. [53] Volgens dit rapport is duurzame ontwikkeling een ontwikkeling die in de huidige behoeften voorziet, zonder dat zij het vermogen van toekomstige generaties om in hun behoeften te voorzien, in gevaar brengt. [54] Dit begrip betekent, aldus het rapport, dat de verschillende beleidslijnen op zijn minst de natuurlijke systemen die het leven mogelijk maken, niet in gevaar brengen, te weten de atmosfeer, het water, de bodem en de levende organismen. [55] Het onderstreept de noodzaak om ontwikkeling en milieu niet als tegengestelden te beschouwen, maar om ze integendeel op gecoördineerde wijze te laten evolueren.

57. Om deze verschillende belangen in het kader van een „duurzame ontwikkeling" te verzoenen, heeft het Verdrag betreffende de Europese Unie in artikel 130 R, lid 2, in fine, het *„integratiebeginsel"* ingevoegd. Dit beginsel verplicht de communautaire wetgever om zich bij de vastlegging en de tenuitvoerlegging van andere beleidslijnen en acties te richten naar de vereisten van milieubescherming. De integratie van de milieudimensie vormt sindsdien de basis van de strategie van duurzame ontwikkeling, die zowel door het Verdrag betreffende de Europese Unie als door het Vijfde programma „Milieu", getiteld „Naar een duurzame ontwikkeling" [56], wordt bekrachtigd. In het Vijfde programma wordt bovendien uitdrukkelijk gesteld, dat het welslagen van deze onderneming een

50 — PB C 52, blz. 1.

51 — Doc. SEC (71) 2616 def.

52 — Mededeling, reeds aangehaald, Inleiding, 8e alinea.

53 — Genoemd naar de voorzitster van de commissie voor milieu en ontwikkeling, opgericht tijdens de 38e algemene vergadering van de Verenigde Naties, en inzonderheid belast met het „heronderzoek van de fundamentele vragen inzake milieu en ontwikkeling".

54 — Blz. 51.

55 — Blz. 53.

56 — PB 1993, C 138, blz. 5.

volledige bijdrage van de vijf belangrijkste economische sectoren (industrie, energie, verkeer en vervoer, landbouw en toerisme) veronderstelt. Men hoopt aldus de schadelijke tendensen en praktijken van deze sectoren om te buigen.

58. Het lijkt er dus op dat de Commissie en de lidstaten in de tweede fase van aanwijzing van SBZ de betrokken belangen met inachtneming van de doelstelling van „duurzame ontwikkeling" en van het „integratiebeginsel" moeten evalueren, moeten controleren of het behoud van de menselijke activiteiten in de betrokken zone al dan niet verenigbaar is met de doelstelling van instandhouding of zelfs herstel van de natuurlijke habitats en de wilde fauna en flora, en hieruit de noodzakelijke consequenties betreffende het creëren van een GCB moeten trekken.

Conclusie

59. Mitsdien geef ik het Hof in overweging, uitspraak te doen als volgt:

„Artikel 2, lid 3, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna moet aldus worden uitgelegd, dat het zich ertegen verzet dat een lidstaat met vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied of met regionale en lokale bijzonderheden rekening houdt wanneer hij beslist welke gebieden aan de Commissie zullen worden voorgesteld of overeenkomstig artikel 4, lid 1, van de genoemde richtlijn de grenzen van die gebieden afbakent."