ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

11 april 2013 *

„Milieu — Richtlijn 92/43/EEG — Artikel 6 — Instandhouding van natuurlijke habitats — Speciale beschermingszones — Beoordeling van gevolgen van plan of project voor beschermd gebied — Criteria voor beoordeling van waarschijnlijkheid dat dergelijk plan of project natuurlijke kenmerken van betrokken gebied aantast — Gebied ‚Lough Corrib' — Project ‚aanleg buitenste rondweg N6 Galway City'"

In zaak C-258/11,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Supreme Court (Ierland) bij beslissing van 13 mei 2011, ingekomen bij het Hof op 26 mei 2011, in de procedure

Peter Sweetman,

Ireland,

Attorney General,

Minister for the Environment, Heritage and Local Government

tegen

An Bord Pleanála,

in tegenwoordigheid van:

Galway County Council,

Galway City Council,

wijst HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta, waarnemend voor de president van de Derde kamer, K. Lenaerts, G. Arestis (rapporteur), J. Malenovský en T. von Danwitz, rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,

griffier: K. Malacek, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 12 september 2012,

* Procestaal: Engels.

gelet op de opmerkingen van:

— P. Sweetman, vertegenwoordigd door B. Harrington, solicitor, en R. Lyons, SC,

— Ireland, Attorney General en Minister for the Environment, Heritage and Local Government, vertegenwoordigd door E. Creedon als gemachtigde, bijgestaan door G. Simons, SC, en M. Gray, BL,

— An Bord Pleanála, vertegenwoordigd door A. Doyle en O. Doyle, solicitors, en N. Butler, SC,

— Galway County Council en Galway City Council, vertegenwoordigd door V. Raine en A. Casey als gemachtigden, bijgestaan door E. Keane, SC, en B. Kennedy, BL,

— de Griekse regering, vertegenwoordigd door G. Karipsiades als gemachtigde,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door H. Walker als gemachtigde, bijgestaan door K. Smith, barrister,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door S. Petrova en K. Mifsud-Bonnici als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 22 november 2012,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 6 van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB L 206, blz. 7; hierna: „habitatrichtlijn”).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen P. Sweetman, Ireland, de Attorney General en de Minister for the Environment, Heritage and Local Government (minister van Leefmilieu, Erfgoed en Lokaal bestuur) enerzijds, en de An Bord Pleanála (hierna: „An Bord”), ondersteund door de Galway County Council en de Galway City Council anderzijds, betreffende het besluit waarbij de An Bord toestemming heeft gegeven voor het project „aanleg buitenste rondweg N6 Galway City” (N6 Galway City Outer Bypass road scheme).

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 De derde overweging van de considerans van de habitatrichtlijn luidt als volgt:

„Overwegende dat deze richtlijn bijdraagt tot het algemene doel van een duurzame ontwikkeling, aangezien zij tot hoofddoel heeft, met inachtneming van de vereisten op economisch, sociaal, cultureel en regionaal gebied, het behoud van de biologische diversiteit te bevorderen; dat het behoud van deze biologische diversiteit in bepaalde gevallen de instandhouding en ook de aanmoediging van menselijke activiteiten kan vereisen”.

4 Artikel 1, sub d, e, k, en l, van deze richtlijn bepaalt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

d) *prioritaire typen natuurlijke habitats*: op het in artikel 2 bedoelde grondgebied voorkomende typen natuurlijke habitats die gevaar lopen te verdwijnen en voor welker instandhouding de Gemeenschap een bijzondere verantwoordelijkheid draagt omdat een belangrijk deel van hun natuurlijke verspreidingsgebied op het in artikel 2 bedoelde grondgebied ligt. Deze prioritaire typen natuurlijke habitats zijn in bijlage I met een sterretje (*) gemerkt;

e) *staat van instandhouding van een natuurlijke habitat*: de som van de invloeden die op de betrokken natuurlijke habitat en de daar voorkomende typische soorten inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de natuurlijke verspreiding, de structuur en de functies van die habitat of die van invloed kunnen zijn op het voortbestaan op lange termijn van de betrokken typische soorten op het in artikel 2 bedoelde grondgebied.

De ‚staat van instandhouding' van een natuurlijke habitat wordt als ‚gunstig' beschouwd wanneer:

— het [natuurlijke] verspreidingsgebied van de habitat en de oppervlakte van die habitat binnen dat gebied stabiel zijn of toenemen, en

— de voor behoud op lange termijn nodige specifieke structuur en functies bestaan en in de afzienbare toekomst vermoedelijk zullen blijven bestaan, en

— de staat van instandhouding van de voor die habitat typische soorten gunstig is als bedoeld sub i;

[...]

k) *gebied van communautair belang* [hierna: ‚GCB']: een gebied dat er in de biogeografische regio of regio's waartoe het behoort, significant toe bijdraagt een type natuurlijke habitat van bijlage I of een soort van bijlage II in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen en ook significant kan bijdragen tot de coherentie van het in artikel 3 bedoelde Natura 2000-netwerk, en/of significant bijdraagt tot de instandhouding van de biologische diversiteit in de betrokken biogeografische regio of regio's.

[...]

l) *speciale beschermingszone*: een door de lidstaten bij een wettelijk, bestuursrechtelijk en/of op een overeenkomst berustend besluit aangewezen gebied van communautair belang waarin de instandhoudingsmaatregelen worden toegepast die nodig zijn om de natuurlijke habitats en/of de populaties van de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen".

5 Artikel 2 van de habitatrichtlijn luidt als volgt:

„1. Deze richtlijn heeft tot doel bij te dragen tot het waarborgen van de biologische diversiteit door het in stand houden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is.

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."

6 Artikel 3, lid 1, van de richtlijn bepaalt:

„Er wordt een coherent Europees ecologisch netwerk gevormd van speciale beschermingszones, Natura 2000 genaamd. Dit netwerk [...] 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.

Het Natura 2000-netwerk bestrijkt ook de door de lidstaten overeenkomstig richtlijn 79/409/EEG [van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PB L 103, blz. 1)] aangewezen speciale beschermingszones."

7 Artikel 6, leden 2 tot en met 4, van de habitatrichtlijn bepaalt:

„2. De lidstaten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.

3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

4. Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de lidstaat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natur[a] 2000 bewaard blijft. De lidstaat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.

Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd."

8 In bijlage I bij de habitatrichtlijn, met als opschrift „Typen natuurlijke habitats van communautair belang voor de instandhouding waarvan aanwijzing van speciale beschermingszones vereist is", wordt „[n]aakte, kalkhoudende rotsbodem" onder code 8240 als prioritair habitattype vermeld.

Iers recht

9 Bij de European Communities (Natural Habitats) Regulations 1997 [verordening van 1997 betreffende de Europese Gemeenschappen (natuurlijke habitats)], in de op het hoofdgeding toepasselijke versie ervan (hierna: „Regulations 1997"), wordt in het Ierse recht uitvoering gegeven aan de verplichtingen van de habitatrichtlijn.

10 Artikel 30 van de Regulations 1997, waarbij de vereisten van artikel 6 van de habitatrichtlijn zijn omgezet, bepaalt:

„1) Wanneer een wegenbouwproject dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Europees gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor dat gebied, overeenkomstig Section 51 van de Roads Act 1993 [wegenwet van 1993] de toestemming van de [bevoegde instantie] behoeft, zorgt deze instantie ervoor dat een passende beoordeling wordt verricht van de gevolgen ervan voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied.

2) Een milieurisicobeoordeling als die welke Section 51, lid 2, van de Roads Act 1993 vereist voor een wegenbouwproject als bedoeld in lid 1, wordt voor de toepassing van dit artikel als een passende beoordeling aangemerkt.

3) De [bevoegde instantie] geeft, gelet op de conclusies van de overeenkomstig lid 1 verrichte beoordeling, slechts toestemming voor dat wegenbouwproject nadat zij de zekerheid heeft verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken Europese gebied niet zal aantasten.

4) Bij het onderzoek of het wegenbouwproject de natuurlijke kenmerken van het betrokken Europese gebied kan aantasten, moet de [bevoegde instantie] rekening houden met de wijze waarop het wegenbouwproject wordt verwezenlijkt en met de voorwaarden of de beperkingen onder voorbehoud waarvan de toestemming is gegeven.

5) De [bevoegde instantie] kan, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling, toestemming geven voor het wegenbouwproject, wanneer volgens haar vaststaat dat er geen alternatieve oplossing bestaat en het wegenbouwproject dient te worden gerealiseerd om dwingende redenen van groot openbaar belang.

6)

(a) Onverminderd het bepaalde sub b, worden onder dwingende redenen van groot openbaar belang mede begrepen redenen van sociale of economische aard;

(b) Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten van groot openbaar belang worden aangevoerd die verband houden met:

(i) de gezondheid van de mens of de openbare veiligheid,

(ii) voor het milieu wezenlijke gunstige effecten, of

(iii) andere dwingende redenen van groot openbaar belang, na advies van de Commissie."

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

11 Bij besluit van 20 november 2008 heeft de An Bord toestemming gegeven voor het project „aanleg buitenste rondweg N6 Galway City". Volgens het project loopt een deel van de geplande weg door het GCB van Lough Corrib. Dit GCB telt, sedert de uitbreiding ervan, in totaal veertien habitats als bedoeld in bijlage I bij de habitatrichtlijn, waaronder zes prioritaire typen habitats, daaronder begrepen de naakte, kalkhoudende bodem van karstrots die precies de in het hoofdgeding aan de orde zijnde beschermde habitat vormt.

12 Door dat wegenbouwproject zullen in het GCB van Lough Corrib ongeveer 1,47 hectare aan naakte, kalkhoudende rotsbodem definitief verloren gaan. Deze oppervlakte van 1,47 hectare zal verloren gaan in een zone met een totale oppervlakte van 85 hectare aan naakte, kalkhoudende rotsbodem, die volgens de inspecteur van de An Bord bestaat uit een „afzonderlijk subgebied en een gebied dat als specifiek kenmerk heeft dat het een groot aantal zones met prioritaire habitats telt". Deze zone van 85 hectare beslaat een deel van de totale oppervlakte van 270 hectare aan naakte, kalkhoudende rotsbodem – een in bijlage I bij de habitatrichtlijn bedoeld prioritair habitattype – die in haar geheel gelegen is in dat GCB.

13 Op de datum waarop de An Bord haar besluit heeft genomen, was deze zone reeds als een voor de status van GCB in aanmerking komend gebied ingeschreven op een lijst met gebieden die Ierland aan de Commissie had toegezonden. Bij beschikking van de Commissie van 12 december 2008 werd het uitgebreide gebied Lough Corrib formeel als GCB aangemerkt. De verwijzende rechter is van oordeel dat de An Bord krachtens het Ierse recht verplicht was om vanaf december 2006 voor dit gebied in een bescherming te voorzien die gelijkwaardig is aan die van artikel 6, leden 2 tot en met 4, van de habitatrichtlijn, ook al had de Commissie het gebied vóór 12 december 2008 niet formeel als GCB ingedeeld.

14 De An Bord heeft in haar besluit van 20 november 2008 met name vermeld dat „[h]et goedgekeurde gedeelte van het wegenbouwproject een adequate oplossing vormt voor de vastgestelde verkeersbehoeften van de stad en de omliggende gebieden [...] en dat het, hoewel het plaatselijk een grote impact heeft op het voor de status van speciaal beschermingsgebied in aanmerking komende gebied Lough Corrib, de natuurlijke kenmerken van dit gebied niet zal aantasten. Het met dit besluit goedgekeurde project zal dus geen onaanvaardbare gevolgen hebben voor het milieu en strookt met een correcte ordening en een duurzame ontwikkeling van deze zone."

15 Sweetman heeft een verzoek tot rechterlijke toetsing ingediend bij de High Court, waarbij hij vooral is opgekomen tegen het besluit van de An Bord van 20 november 2008. Volgens Sweetman heeft de An Bord artikel 6 van de habitatrichtlijn onjuist uitgelegd door met name te concluderen dat de impact van het wegenbouwproject op het beschermde gebied Lough Corrib geen „aantasting van de natuurlijke kenmerken van dit gebied" meebracht.

16 Bij beslissing van 9 oktober 2009 heeft de High Court het verzoek tot rechterlijke toetsing verworpen en het besluit van de An Bord bevestigd. Op 6 november 2009 werd Sweetman toestemming verleend om tegen deze beslissing beroep in te stellen bij de Supreme Court.

17 De Supreme Court vraagt zich af wanneer en onder welke voorwaarden een plan of een project waarvoor een passende beoordeling is verricht overeenkomstig artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, „de natuurlijke kenmerken van het gebied kan aantasten". Deze rechter wijst er in dat verband op dat het arrest van 7 september 2004, Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, Jurispr. blz. I-7405), niet al zijn twijfels wegneemt.

18 In die omstandigheden heeft de Supreme Court de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Welke juridische criteria dient een bevoegde instantie toe te passen bij de beoordeling van de vraag of een plan of project dat onder artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn valt, de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten?

2) Heeft de toepassing van het voorzorgsbeginsel tot gevolg dat geen toestemming kan worden verleend voor een dergelijk plan of project indien het tot blijvend onherstelbaar verlies van de gehele betrokken habitat of een deel daarvan zal leiden?

3) Bestaat er een verband – en zo ja, welk – tussen artikel 6, lid 4, [van deze richtlijn] en de krachtens [dit] artikel 6, lid 3, genomen beslissing dat het plan of project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Bevoegdheid van het Hof

19 De Galway County Council en de Galway City Council voeren in hoofdzaak aan dat het Hof niet bevoegd is om de prejudiciële vragen te beantwoorden, op grond dat artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn niet van toepassing is op het hoofdgeding aangezien het besluit van de An Bord tot goedkeuring van het project „aanleg buitenste rondweg N6 Galway City" eerder is vastgesteld dan de beschikking waarbij de Commissie de door dit project getroffen uitbreiding van het gebied Lough Corrib als GCB heeft ingedeeld.

20 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt namelijk dat deze uitbreiding van het gebied Lough Corrib op 20 november 2008, de datum waarop de An Bord haar besluit heeft vastgesteld, in Ierland was bekendgemaakt overeenkomstig Regulation 4, 1997, maar door de Commissie nog niet als GCB in de door haar vastgestelde lijst was opgenomen. De Commissie heeft daartoe een beschikking vastgesteld op 12 december 2008, met andere woorden drie weken na het besluit van de An Bord.

21 Zoals de verwijzende rechter zelf opmerkt, is artikel 30 van de Regulations 1997 in het hoofdgeding vrijwel gelijkluidend aan artikel 6 van de habitatrichtlijn. Voorts blijkt uit het opschrift van de Regulations dat zij door de Ierse wetgever zijn vastgesteld ter omzetting van deze richtlijn in het interne recht. Ten slotte was Ierland, zoals de verwijzende rechter opmerkt, van mening dat het, door aan een gebied waarvan kennis is gegeven een bescherming te verlenen die gelijkwaardig is aan die van artikel 6, leden 2 tot en met 4, van de habitatrichtlijn, vóórdat het in de door de Commissie vastgestelde lijst als GCB was opgenomen, had voldaan aan zijn verplichting om adequate beschermingsmaatregelen te treffen in afwachting dat een gebied als GCB wordt aangewezen.

22 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat het Hof reeds heeft geoordeeld dat uit het feit dat de in artikel 6, leden 2 tot en met 4, van de habitatrichtlijn bedoelde beschermingsmaatregelen enkel moeten worden vastgesteld voor de gebieden die in de door de Commissie vastgestelde lijst van tot GCB aangewezen gebieden zijn opgenomen, niet volgt dat de lidstaten de gebieden niet hoeven te beschermen vanaf het moment dat zij deze krachtens artikel 4, lid 1, van deze richtlijn op de aan de Commissie toegezonden nationale lijst voorstellen als gebieden die als GCB's kunnen worden aangewezen (zie arresten van 13 januari 2005, Dragaggi e.a., C-117/03, Jurispr. blz. I-167, punten 25 en 26, en 14 september 2006, Bund Naturschutz in Bayern e.a., C-244/05, Jurispr. blz. I-8445, punten 36 en 37).

23 Hieruit volgt dat vanaf het moment dat een lidstaat een gebied krachtens artikel 4, lid 1, van de habitatrichtlijn op de aan de Commissie toegezonden nationale lijst voorstelt als een gebied dat kan worden aangewezen als GCB, en minstens totdat de Commissie dienaangaande een besluit heeft genomen, krachtens deze richtlijn op die lidstaat de verplichting rust om beschermingsmaatregelen te nemen die geschikt zijn om het beoogde ecologische belang te waarborgen (zie in die zin arresten Dragaggi e.a., reeds aangehaald, punt 29, en Bund Naturschutz in Bayern e.a., reeds aangehaald, punt 38). De situatie waarin een dergelijk gebied zich bevindt, kan dus niet worden aangemerkt als een situatie die niet onder het Unierecht valt.

24 Uit het voorgaande volgt dan ook dat het Hof bevoegd is om de prejudiciële vragen van de Supreme Court te beantwoorden.

Ten gronde

25 Met zijn vragen, die samen moeten worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat, in een situatie zoals die in het hoofdgeding, een plan of een project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied, de natuurlijke kenmerken van dat gebied aantast. De verwijzende rechter vraagt zich af of bij een dergelijke uitlegging betekenis kan toekomen aan het voorzorgsbeginsel en er een verband bestaat tussen de leden 3 en 4 van dit artikel 6.

26 Blijkens de verwijzingsbeslissing zou een deel van de naakte, kalkhoudende rotsbodem van het GCB Lough Corrib, die een door de habitatrichtlijn speciaal beschermd prioritair type natuurlijke habitat is, door de verwezenlijking van het project „aanleg buitenste rondweg N6 Galway City" blijvend en onherstelbaar verloren gaan. De An Bord heeft op basis van de beoordeling van de gevolgen van dat wegenbouwproject voor het GCB Lough Corrib vastgesteld dat het een lokaal significant negatief effect op dit gebied heeft, maar is tot het besluit gekomen dat een dergelijk effect de natuurlijke kenmerken van dit gebied niet aantast.

27 Volgens Sweetman, Ireland, de Attorney General, de Minister for the Environment, Heritage and Local Government en de Commissie leidt een dergelijk negatief effect van dat wegenbouwproject op het betrokken gebied noodzakelijkerwijs tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van dat gebied. De An Bord, de Galway County Council, de Galway City Council en de regering van het Verenigd Koninkrijk stellen daarentegen dat de vaststelling van een verslechtering van het gebied, niet noodzakelijkerwijs onverenigbaar is met de vaststelling dat er geen effecten zijn die de natuurlijke kenmerken van dat gebied aantasten.

28 Artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn voorziet in een beoordelingsprocedure die is bedoeld om door middel van een voorafgaande controle te garanderen dat voor een plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het betrokken gebied maar dat voor het gebied significante gevolgen kan hebben, alleen toestemming wordt verleend voor zover het de natuurlijke kenmerken van dat gebied niet zal aantasten (arrest Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging, reeds aangehaald, punt 34, en arrest van 16 februari 2012, Solvay e.a., C-182/10, punt 66).

29 Deze bepaling voorziet dus in twee beoordelingsfasen. In de eerste fase, bedoeld in de eerste volzin van artikel 6, lid 3, dienen de lidstaten een passende beoordeling te verrichten van de gevolgen van een plan of project voor een beschermd gebied wanneer het plan of project waarschijnlijk significante gevolgen voor dit gebied heeft (zie in die zin arrest Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging, reeds aangehaald, punten 41 en 43).

30 Dienaangaande moet een plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied en dat de instandhoudingsdoelstellingen van dit gebied in gevaar dreigt te brengen, worden beschouwd als een plan of project dat significante gevolgen kan hebben voor het betrokken gebied. Dit moet met name worden beoordeeld in het licht van de specifieke milieukenmerken en omstandigheden van het gebied waarop het plan of project betrekking heeft (zie in die zin arrest Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging, reeds aangehaald, punt 49).

31 De in artikel 6, lid 3, tweede volzin, van de habitatrichtlijn bedoelde tweede fase, die volgt op die passende beoordeling, stelt voor de toestemming voor een dergelijk plan of project als voorwaarde dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet aantast, onder voorbehoud van het bepaalde in artikel 6, lid 4.

32 In dit verband moet, teneinde de draagwijdte van de uitdrukking „de natuurlijke kenmerken van het gebied aantasten" in haar gehele samenhang te beoordelen, worden verduidelijkt dat de bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn, gelet op de door deze richtlijn beoogde instandhoudingsdoelstellingen, als een coherent geheel moeten worden uitgelegd, zoals de advocaat-generaal in punt 43 van haar conclusie heeft opgemerkt. De leden 2 en 3 van artikel 6 beogen namelijk natuurlijke habitats en soorten hetzelfde beschermingsniveau te garanderen (zie in die zin arrest van 24 november 2011, Commissie/Spanje, C-404/09, Jurispr. blz. I-11853, punt 142), terwijl lid 4 van artikel 6 enkel een uitzondering vormt op de tweede volzin van lid 3.

33 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat het bepaalde in artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn het mogelijk maakt te voldoen aan het hoofddoel, namelijk het behoud en de bescherming van de kwaliteit van het milieu, met inbegrip van de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, en een algemene beschermingsverplichting oplegt die erin bestaat verslechteringen en verstoringen te voorkomen die gelet op de doelstellingen van deze richtlijn significante effecten zouden kunnen hebben (arrest van 14 januari 2010, Stadt Papenburg, C-226/08, Jurispr. blz. I-131, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

34 Artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn bepaalt dat indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de overeenkomstig artikel 6, lid 3, eerste volzin, van deze richtlijn verrichte beoordeling, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, de lidstaat alle nodige compenserende maatregelen neemt om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft (zie arrest van 20 september 2007, Commissie/Italië, C-304/05, Jurispr. blz. I-7495, punt 81, en arrest Solvay e.a., reeds aangehaald, punt 72).

35 In dat opzicht kan artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn slechts toepassing vinden nadat de gevolgen van een plan of project zijn onderzocht overeenkomstig artikel 6, lid 3, aangezien het een uitzonderingsbepaling op het in de tweede volzin van lid 3 van dit artikel neergelegde toestemmingscriterium is (zie arrest Solvay e.a., reeds aangehaald, punten 73 en 74).

36 Artikel 6, leden 2 tot en met 4, van de habitatrichtlijn legt de lidstaten dus een aantal verplichtingen en specifieke procedures op die, zoals uit artikel 2, lid 2, van de richtlijn blijkt, beogen de natuurlijke habitats en vooral de speciale beschermingszones in een gunstige staat van instandhouding te behouden of in voorkomend geval te herstellen.

37 Artikel 1, sub e, van de habitatrichtlijn bepaalt dienaangaande dat de staat van instandhouding van een natuurlijke habitat als „gunstig" wordt beschouwd wanneer het natuurlijke verspreidingsgebied van de habitat en de oppervlakte van die habitat binnen dat gebied stabiel zijn of toenemen en de voor behoud op lange termijn noodzakelijke specifieke structuur en functies bestaan en in de afzienbare toekomst vermoedelijk zullen blijven bestaan.

38 Het Hof heeft in dit verband reeds geoordeeld dat de lidstaten volgens de habitatrichtlijn passende beschermingsmaatregelen dienen te nemen ter instandhouding van de ecologische kenmerken van gebieden met typen natuurlijke habitats (zie arresten van 20 mei 2010, Commissie/Spanje, C-308/08, Jurispr. blz. I-4281, punt 21, en 24 november 2011, Commissie/Spanje, reeds aangehaald, punt 163).

39 Bijgevolg moet hieruit worden afgeleid dat een ingreep geen aantasting van de natuurlijke kenmerken van een gebied, te weten een natuurlijke habitat, in de zin van artikel 6, lid 3, tweede volzin, van de habitatrichtlijn meebrengt, indien dat gebied wordt behouden in een gunstige staat van instandhouding, hetgeen neerkomt op het duurzame behoud van de in deze richtlijn bedoelde bepalende kenmerken van het betrokken gebied die verband houden met de aanwezigheid van een type natuurlijke habitat waarvan het doel van instandhouding ervan ertoe heeft geleid dat dit gebied in de lijst van GCB's is opgenomen, zoals de advocaat-generaal in de punten 54 tot en met 56 van haar conclusie heeft aangegeven.

40 De bevoegde instanties kunnen dus slechts toestemming verlenen voor een plan of project in de zin van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn indien zij, na alle aspecten van het plan of project te hebben geïdentificeerd die afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten de instandhoudingsdoelstellingen van het betrokken gebied in gevaar kunnen brengen en rekening houdend met de beste wetenschappelijke kennis ter zake, de zekerheid hebben verkregen dat het geen blijvende schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied. Dit is het geval wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel meer bestaat over het feit dat dergelijke gevolgen ontbreken (zie in die zin arrest van 24 november 2011, Commissie/Spanje, reeds aangehaald, punt 99, en arrest Solvay e.a., reeds aangehaald, punt 67).

41 Aangezien de bevoegde instantie de toestemming voor het voorgelegde plan of project moet weigeren wanneer zij nog niet de zekerheid heeft verkregen dat het plan of project geen effecten heeft die de natuurlijke kenmerken van dat gebied zullen aantasten, ligt in het bij artikel 6, lid 3, tweede volzin, van de habitatrichtlijn vastgestelde toestemmingscriterium het voorzorgsbeginsel besloten, zodat op efficiënte wijze kan worden voorkomen dat beschermde gebieden worden aangetast als gevolg van plannen of projecten. Met een minder streng toestemmingscriterium zou de verwezenlijking van de doelstelling van bescherming van de gebieden het doel van deze bepaling niet even goed kunnen worden gegarandeerd (arrest Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging, reeds aangehaald, punten 57 en 58).

42 Deze benadering geldt des te meer voor het hoofdgeding, aangezien de door het geplande wegenbouwproject getroffen type natuurlijke habitat tot de prioritaire typen natuurlijke habitats behoort die artikel 1, sub d, van de habitatrichtlijn omschrijft als „typen natuurlijke habitats die gevaar lopen te verdwijnen" en voor de instandhouding waarvan de Europese Unie een „bijzondere verantwoordelijkheid" draagt.

43 De bevoegde nationale instanties mogen derhalve geen toestemming verlenen voor ingrepen die de ecologische kenmerken van gebieden met prioritaire typen natuurlijke habitats blijvend in gevaar dreigen te brengen. Dat zou met name het geval zijn wanneer een ingreep zou kunnen leiden tot het verdwijnen of de gedeeltelijke en onherstelbare vernietiging van een prioritair type natuurlijke habitat in het betrokken gebied (zie, wat het verdwijnen van prioritaire soorten betreft, arresten van 20 mei 2010, Commissie/Spanje, reeds aangehaald, punt 21, en 24 november 2011, Commissie/Spanje, reeds aangehaald, punt 163).

44 Wat de overeenkomstig artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn verrichte beoordeling betreft, moet duidelijk worden gesteld dat zij geen leemten mag vertonen en volledige, precieze en definitieve constateringen en conclusies dient te bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de effecten van de geplande werken op het betrokken beschermde gebied kunnen wegnemen (zie in die

zin arrest van 24 november 2011, Commissie/Spanje, reeds aangehaald, punt 100 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Het staat aan de nationale rechterlijke instantie om na te gaan of de gevolgen voor het gebied volgens deze vereisten zijn beoordeeld.

45 Met betrekking tot het hoofdgeding moet eraan worden herinnerd dat het GCB Lough Corrib met name als een gebied met een prioritair type habitat is aangewezen omdat in dit gebied naakte, kalkhoudende rotsbodem – een natuurlijke hulpbron die, eens zij is vernietigd, niet kan worden vervangen – voorkomen. Gelet op de bovengenoemde criteria houdt het instandhoudingsdoel dan ook in dat de bepalende kenmerken van dat gebied, te weten de aanwezigheid van naakte, kalkhoudende rotsbodem, worden behouden in een gunstige staat van instandhouding.

46 Indien de bevoegde nationale instantie ten gevolge van de op basis van artikel 6, lid 3, eerste volzin, van de habitatrichtlijn verrichte passende beoordeling van de gevolgen van een plan of project voor een gebied concludeert dat dit plan of project zal leiden tot het blijvende en onherstelbare verlies van het – gehele of gedeeltelijke – prioritaire type natuurlijke habitat waarvan het instandhoudingsdoel tot de aanwijzing van het betrokken gebied als GCB heeft geleid, dient bijgevolg te worden geoordeeld dat een dergelijk plan of project de natuurlijke kenmerken van dat gebied zal aantasten.

47 In die omstandigheden kan op basis van die bepaling geen toestemming worden verkregen voor dat plan of project. In een dergelijke situatie zou deze instantie in voorkomend geval evenwel toestemming kunnen geven op grond van artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn, voor zover is voldaan aan de aldaar gestelde voorwaarden (zie in die zin arrest Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging, reeds aangehaald, punt 60).

48 Uit het voorgaande volgt dat op de gestelde vragen moet worden geantwoord dat artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat een plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied, de natuurlijke kenmerken van dat gebied aantast indien het in de weg kan staan aan het duurzame behoud van de in deze richtlijn bedoelde bepalende kenmerken van het betrokken gebied die verband houden met de aanwezigheid van een prioritaire natuurlijke habitat waarvan het doel van instandhouding ervan ertoe heeft geleid dat dit gebied op de lijst van GCB's is opgenomen. Bij de beoordeling daarvan moet het voorzorgsbeginsel worden toegepast.

Kosten

49 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Derde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna moet aldus worden uitgelegd dat een plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied, de natuurlijke kenmerken van dat gebied aantast indien het in de weg kan staan aan het duurzame behoud van de in deze richtlijn bedoelde bepalende kenmerken van het betrokken gebied die verband houden met de aanwezigheid van een prioritaire natuurlijke habitat waarvan het doel van instandhouding ervan ertoe heeft geleid dat dit gebied op de lijst van GCB's is opgenomen. Bij de beoordeling daarvan moet het voorzorgsbeginsel worden toegepast.

ondertekeningen