ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

26 oktober 2006 *

In zaak C-239/04,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG, ingesteld op 8 juni 2004,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. van Beek en A. Caeiros als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Portugese Republiek, vertegenwoordigd door L. Fernandes als gemachtigde, bijgestaan door J. F. Ganderez en R. Gomes da Silva, advogados, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

* Procestaal: Portugees.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: C. W. A. Timmermans, kamerpresident, R. Schintgen, J. Klučka, R. Silva de Lapuerta (rapporteur) en L. Bay Larsen, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,
griffier: B. Fülöp, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 6 april 2006,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 27 april 2006,

het navolgende

Arrest

1 De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt het Hof vast te stellen dat de Portugese Republiek, door een project voor de aanleg van een autosnelweg te realiseren waarvan het tracé de specialebeschermingszone (hierna: „SBZ") Castro Verde doorsnijdt, ondanks de negatieve conclusies van de milieueffectbeoordeling en hoewel er alternatieve oplossingen voor het tracé waren, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 6, lid 4, 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), zoals gewijzigd bij richtlijn 97/62/EG van de Raad van 27 oktober 1997 (PB L 305, blz. 42; hierna: „habitatrichtlijn").

Toepasselijke bepalingen

Richtlijn 79/409/EEG

2 Artikel 4, leden 1 en 2, van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PB L 103, blz. 1) legt de lidstaten de verplichting op om de gebieden die beantwoorden aan de door deze bepalingen gestelde criteria, als SBZ aan te wijzen.

3 Artikel 4, lid 4, van die richtlijn bepaalt:

„De lidstaten nemen passende maatregelen om vervuiling en verslechtering van de woongebieden in de in de leden 1 en 2 bedoelde beschermingszones te voorkomen, alsmede om te voorkomen dat de vogels aldaar worden gestoord, voor zover deze vervuiling, verslechtering en storing, gelet op de doelstellingen van dit artikel, van wezenlijke invloed zijn. Ook buiten deze beschermingszones zetten de lidstaten zich in om vervuiling en verslechtering van de woongebieden te voorkomen."

Habitatrichtlijn

4 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 specialebeschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.

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

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

[...]"

5 In artikel 7 van de habitatrichtlijn heet het:

„De uit artikel 6, leden 2, 3 en 4, voortvloeiende verplichtingen komen in de plaats van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 4, lid 4, eerste zin, van richtlijn 79/409/EEG, voor wat betreft de specialebeschermingszones die overeenkomstig artikel 4, lid 1, van die richtlijn zijn aangewezen of bij analogie overeenkomstig artikel 4, lid 2, van die richtlijn zijn erkend, zulks vanaf de datum van toepassing van de onderhavige richtlijn, dan wel vanaf de datum van de aanwijzing of erkenning door een lidstaat overeenkomstig richtlijn 79/409/EEG, indien deze datum later valt."

Feiten van het geding en precontentieuze procedure

6 Het project voor de aanleg van de autosnelweg A 2, tussen Lissabon en de Algarve-regio, werd in 1997 toegewezen aan de vennootschap BRISA Auto-Estradas de Portugal.

7 Voor het gedeelte van de autosnelweg tussen de plaatsen Aljustrel en Castro Verde heeft die onderneming een ontwerp van tracé opgesteld dat ten oosten van de plaatsen Messejana, Alcarias, Conceição, Aivados en Estação de Ourique liep en het westen van de SBZ Castro Verde doorsneed.

8 In september 1999 is voor dat ontwerp van tracé een beoordeling van de gevolgen voor het milieu (hierna: „milieueffectrapportage") aan het Portugese ministerie van Milieu overgelegd.

9 In dezelfde maand hebben de Portugese instanties op grond van artikel 4 van richtlijn 79/409 het gebied Castro Verde als SBZ aangewezen.

10 In januari 2000 heeft de staatssecretaris voor Milieuzaken de milieueffectrapportage goedgekeurd en toestemming verleend voor de uitvoering van het project.

11 Het weggedeelte van de autosnelweg A 2 tussen Aljustrel en Castro Verde is sinds juli 2001 in gebruik.

12 Op basis van een klacht waarmee haar ter kennis werd gebracht dat de Portugese instanties, ondanks de negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen van dat weggedeelte voor de SBZ Castro Verde, een project voor de aanleg van een autosnelweg hadden gerealiseerd waarvan het tracé die zone doorsnijdt, heeft de Commissie bij brief van 20 oktober 2000 de Portugese Republiek aangemaand binnen een termijn van twee maanden haar opmerkingen in te dienen.

13 Bij brieven van 4 december 2000 en 12 januari 2001 hebben de Portugese instanties hun opmerkingen aan de Commissie meegedeeld.

14 Na te hebben vastgesteld dat de Portugese instanties niet duidelijk hadden gemaakt waarom zij de alternatieve tracés niet hadden onderzocht die zich zowel buiten de SBZ Castro Verde als buiten de bebouwde zones van Alcarias, Conceição, Aivados en Estação de Ourique bevonden, stelde de Commissie zich op het standpunt dat de Portugese Republiek de krachtens artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn op haar rustende verplichtingen niet was nagekomen, en bracht zij op 11 april 2001 een met redenen omkleed advies uit, waarbij zij deze lidstaat verzocht de nodige maatregelen te nemen om binnen twee maanden na de betekening ervan aan dit advies te voldoen.

15 Daar de Commissie geen genoegen kon nemen met het antwoord van de Portugese instanties op het met redenen omkleed advies, heeft zij het onderhavige beroep ingesteld.

Het beroep

16 De Commissie betoogt dat uit de milieueffectrapportage duidelijk blijkt dat het door de Portugese instanties gekozen tracé voor de aanleg van het weggedeelte van de autosnelweg A2 tussen Aljustrel en Castro Verde zeer significante negatieve gevolgen heeft voor 17 in bijlage I van richtlijn 79/409 vermelde in het wild levende vogelsoorten en voor hun habitat.

17 De Portugese Republiek voert aan dat de Commissie zich ertoe beperkt algemene overwegingen te formuleren op basis van de milieueffectrapportage, zonder aan te tonen op welke wijze de realisering van het tracé zeer significante negatieve gevolgen zou hebben gehad. Volgens haar zou de mogelijke schade voor de SBZ Castro Verde moeten worden afgewogen tegen de daadwerkelijk berokkende schade.

18 Volgens artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor de uitvoering van een plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied, maar voor dat gebied significante gevolgen kan hebben, nadat zij door middel van een passende beoordeling van de gevolgen van het plan of project voor dat gebied de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten, en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

19 Met die bepaling wordt dus een procedure ingevoerd die is bedoeld om door middel van voorafgaande controle te garanderen dat voor een plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar dat voor dat

gebied significante gevolgen kan hebben, alleen toestemming wordt verleend voor zover het de natuurlijke kenmerken van het gebied niet aantast (arrest van 7 september 2004, Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, Jurispr. blz. I-7405, punt 34).

20 In dat verband heeft het Hof reeds geoordeeld dat voor een plan of project als in deze zaak aan de orde is, slechts toestemming kan worden verleend indien bedoelde instanties de zekerheid hebben verkregen dat het geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied. Dit is het geval wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel meer bestaat dat er niet zulke gevolgen zijn (arrest Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging, reeds aangehaald, punten 56 en 59).

21 In casu vermeldt de milieueffectrapportage dat in de SBZ Castro Verde 17 in bijlage I bij richtlijn 79/409 opgenomen vogelsoorten voorkomen, en dat een aantal van hen zeer gevoelig zijn voor verstoring en/of fragmentering van hun habitat als gevolg van het ontwerp van tracé voor het weggedeelte van de autosnelweg A 2 tussen de plaatsen Aljustrel en Castro Verde.

22 Uit die rapportage blijkt eveneens dat het betrokken project over het geheel genomen „vrij aanzienlijke gevolgen" heeft, en „aanzienlijke negatieve gevolgen" voor de vogelstand van de SBZ Castro Verde.

23 Vastgesteld moet dus worden dat de Portugese instanties bij de goedkeuring van de uitvoering van het ontwerp van tracé voor de autosnelweg A 2, niet konden aannemen dat bedoeld project geen schadelijke gevolgen had voor de natuurlijke kenmerken van het gebied.

24 Hieraan wordt niet afgedaan door de omstandigheid dat het project na de verwezenlijking ervan niet zulke gevolgen heeft gehad. Het is immers bij de verlening van toestemming voor de realisering van het project dat er weten-

schappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel meer mag bestaan dat er geen schadelijke gevolgen zijn voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied (zie in die zin arrest van 29 januari 2004, Commissie/Oostenrijk, C-209/02, Jurispr. blz. I-1211, punten 26 en 27, en arrest Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging, reeds aangehaald, punten 56 en 59).

25 In die omstandigheden hadden de Portugese instanties de keuze om geen toestemming voor de realisering van het project te verlenen, dan wel om er toestemming voor te verlenen op grond van artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn, voor zover was voldaan aan de voorwaarden van die bepaling (zie in die zin arrest Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging, reeds aangehaald, punten 57 en 60).

26 In casu moet dus worden onderzocht of voor het ontwerp van tracé voor de autosnelweg A 2 tussen de plaatsen Aljustrel en Castro Verde toestemming kon worden verleend op basis van artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn.

27 De Commissie betoogt in dat verband dat de Portugese Republiek inbreuk heeft gemaakt op die bepaling, aangezien de Portugese instanties in de onderhavige zaak het onderzoek achterwege hebben gelaten van een aantal alternatieve tracés, die geen negatieve gevolgen hadden voor de SBZ Castro Verde en voor de bevolking ervan.

28 In het bijzonder stelt zij dat die instanties geen rekening hebben gehouden met de alternatieve tracés die zich buiten de SBZ Castro Verde en de woonzone bestaande uit de plaatsen Alcarias, Conceição, Aivados en Estação de Ourique bevonden.

29 De Commissie is namelijk van mening dat dergelijke alternatieve tracés hadden moeten worden onderzocht, met name die waarin de autosnelweg A 2 in een corridor ten westen van de SBZ Castro Verde zou komen te lopen, tussen de grens

van die SBZ en de weg IC 1, in een vlak en zeer dunbevolkt gebied, zodat de Portugese instanties zonder grote technische moeilijkheden of buitensporige economische meerkosten hadden kunnen kiezen voor een alternatief tracé dat geen negatieve gevolgen had voor de SBZ en voor de hiervóór genoemde of andere plaatsen.

30 Volgens de Portugese Republiek had de Commissie zich er niet toe mogen beperken een dergelijk tracé voor te stellen, maar diende zij daarvan eveneens een omschrijving te geven en de kenmerken ervan te vermelden, en het bewijs te leveren dat er een bruikbare alternatieve oplossing bestond die minder milieuschade berokkende en door de Portugese instanties niet was onderzocht. De Commissie heeft, aldus de Portugese Republiek, dienaangaande echter geen bewijsmateriaal aangedragen.

31 De Portugese Republiek betoogt dat de oplossing van de Commissie hoe dan ook niet als een „alternatieve oplossing" in de zin van artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn kan worden beschouwd. Dit begrip verwijst volgens haar immers niet alleen naar een vervangende oplossing die misschien theoretisch verdedigbaar is, maar impliceert ook dat rekening wordt gehouden met de negatieve gevolgen van een dergelijke oplossing.

32 De realisering van het door de Commissie voorgestelde tracé zou volgens de Portugese Republiek echter tot belangrijke sociale, economische en ecologische schade leiden vanwege de gevolgen ervan voor de inwoners van Conceição, Aivados en Estação de Ourique en voor het afwateringsgebied van het stuwmeer Monte da Rocha.

33 Bedoelde lidstaat is derhalve van mening dat de geringe en bijkomstige aantasting van de natuurlijke kenmerken van de SBZ Castro Verde als gevolg van het door de Portugese instanties gekozen tracé minder zwaar weegt dan de aantasting die het resultaat zou zijn van de uitvoering van de oplossing van de Commissie.

34 Artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn bepaalt dat de lidstaat, wanneer een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de op grond van lid 3, eerste zin, van dat artikel verrichte beoordeling, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om

dwingende redenen van groot openbaar belang toch moet worden gerealiseerd, alle nodige compenserende maatregelen neemt om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft.

35 Die bepaling, op grond waarvan een plan of project dat in het kader van artikel 6, lid 3, eerste zin, van de habitatrichtlijn negatief werd beoordeeld, onder bepaalde omstandigheden toch kan worden gerealiseerd, moet strikt worden uitgelegd, aangezien het gaat om een uitzondering op het in de tweede zin van lid 3 neergelegde toestemmingscriterium.

36 Bijgevolg verlangt de realisering van een plan of project op grond van artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn met name dat wordt aangetoond dat er geen alternatieve oplossingen bestaan.

37 In casu staat vast dat de Portugese instanties een aantal oplossingen hebben onderzocht en verworpen, die om de plaatsen Alcarias, Conceição, Aivados en Estação de Ourique heen liepen, maar waarvan de tracés het westen van de SBZ Castro Verde doorsneden.

38 Uit de processtukken blijkt echter niet dat bedoelde instanties oplossingen hebben onderzocht die zich buiten de SBZ en ten westen van de hiervóór genoemde plaatsen bevonden, hoewel op basis van de door de Commissie verstrekte gegevens niet a priori kan worden uitgesloten dat de keuze voor dergelijke oplossingen een alternatieve oplossing in de zin van artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn kon uitmaken, ook al hadden zich, zoals de Portugese Republiek betoogt, bij die oplossingen bepaalde moeilijkheden kunnen voordoen.

39 Door het onderzoek van dit type oplossingen achterwege te laten, hebben de Portugese instanties bijgevolg niet het bewijs geleverd dat er geen alternatieve oplossingen bestonden in de zin van die bepaling.

40 In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat de Portugese Republiek, door een project voor de aanleg van een autosnelweg te realiseren waarvan het tracé de SBZ Castro Verde doorsnijdt, ondanks de negatieve conclusies van de milieu-effectbeoordeling en zonder het bewijs te hebben geleverd dat er geen alternatieve oplossingen voor het tracé waren, de krachtens artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

41 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Daar de Portugese Republiek in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten te worden verwezen.

Het Hof van Justitie (Tweede kamer) verklaart:

1) **Door een project voor de aanleg van een autosnelweg te realiseren waarvan het tracé de specialebeschermingszone Castro Verde doorsnijdt, ondanks de negatieve conclusies van de milieueffectbeoordeling en zonder het bewijs te hebben geleverd dat er geen alternatieve oplossingen voor het tracé waren, is de Portugese Republiek de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 6, lid 4, 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, zoals gewijzigd bij richtlijn 97/62/EG van de Raad van 27 oktober 1997.**

2) **De Portugese Republiek wordt verwezen in de kosten.**

ondertekeningen