ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

14 april 2005 *

In zaak C-441/03,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG, ingesteld op 16 oktober 2003,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. van Beek als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door H. G. Sevenster en N. A. J. Bel als gemachtigden,

verweerder,

* Procestaal: Nederlands.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: C. W. A. Timmermans, kamerpresident, R. Silva de Lapuerta (rapporteur), R. Schintgen, P. Kūris en G. Arestis, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,
griffier: R. Grass,

gezien de stukken,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 3 februari 2005,

het navolgende

Arrest

1 De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt het Hof vast te stellen dat het Koninkrijk der Nederlanden, door niet binnen de gestelde termijnen de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking te doen treden die nodig zijn om te voldoen aan de eisen van 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), en van artikel 6, 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 (PB L 206,

blz. 7), in samenhang met de artikelen 2, lid 2, en 1, sub a, e en i, artikel 6, leden 2 tot en met 4, alsmede de artikelen 7, 11, 14 en 15 van deze richtlijn, of althans door haar niet in kennis te stellen van deze nationale bepalingen, en door artikel 13, lid 4, van de Natuurbeschermingswet, dat onverenigbaar is met artikel 6, lid 4, van richtlijn 92/43, in stand te houden, de krachtens deze richtlijnen op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

2 Ten vervolge op de door de Nederlandse regering in haar verweerschrift meegedeelde informatie heeft de Commissie evenwel geoordeeld dat artikel 14 van richtlijn 92/43 correct in de nationale wettelijke regeling was omgezet, zodat zij in haar repliek het bezwaar inzake onjuiste implementatie van dit artikel heeft ingetrokken.

Het rechtskader

De gemeenschapsregeling

3 Richtlijn 79/409 heeft volgens artikel 1, lid 1, ervan betrekking op de instandhouding van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten op het Europese grondgebied van de lidstaten. Zij betreft de bescherming, het beheer en de regulering van deze soorten en stelt regels voor de exploitatie daarvan.

4 Volgens artikel 4, leden 1 en 2, van richtlijn 79/409 worden voor de leefgebieden van de in bijlage I bij deze richtlijn vermelde soorten specialebeschermingsmaatregelen getroffen, opdat deze soorten daar waar zij nu voorkomen, kunnen voortbestaan en zich kunnen voortplanten, waarbij rekening wordt gehouden met de bijzondere situatie van een aantal soorten. Voor de instandhouding van deze soorten wijzen de

lidstaten met name de naar aantal en oppervlakte meest geschikte gebieden als specialebeschermingszones aan. De lidstaten dienen eveneens soortgelijke maatregelen te nemen ten aanzien van de niet in deze bijlage genoemde en geregeld voorkomende trekvogels, waarbij rekening wordt gehouden met hun behoeften ten aanzien van hun broed-, rui- en overwinteringsgebieden en de rustplaatsen in hun trekzones. Met het oog hierop besteden de lidstaten bijzondere aandacht aan de bescherming van watergebieden en in het bijzonder aan de watergebieden van internationale betekenis.

5 Richtlijn 92/43 heeft volgens artikel 2, lid 1, ervan, tot doel, bij te dragen tot het waarborgen van de biologische diversiteit door het instandhouden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het EG-Verdrag van toepassing is. Volgens lid 2 van dit artikel beogen de op grond van deze richtlijn genomen maatregelen de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen.

6 Artikel 6, leden 2 tot en met 4, van richtlijn 92/43 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 voorzover 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.

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."

7 Artikel 7 van richtlijn 92/43 luidt als volgt:

„De lidstaten zien toe op de staat van instandhouding van de in artikel 2 bedoelde soorten en natuurlijke habitats, waarbij zij bijzondere aandacht schenken aan de prioritaire typen natuurlijke habitats en de prioritaire soorten."

8 Artikel 15 van richtlijn 92/43 bepaalt:

„Wat betreft het vangen of doden van in bijlage V, letter a, genoemde wilde diersoorten verbieden de lidstaten, in gevallen waarin overeenkomstig artikel 16

afwijkingen worden toegepast voor het aan de natuur onttrekken, het vangen of het doden van de in bijlage IV, letter a, genoemde soorten, alle niet-selectieve middelen die de plaatselijke verdwijning of ernstige verstoring van de rust van de populaties van deze soorten tot gevolg kunnen hebben, en in het bijzonder:

[...]"

De nationale regeling

9 Zoals de Commissie in haar verzoekschrift heeft gepreciseerd, heeft het Koninkrijk der Nederlanden met het oog op de implementatie van richtlijn 92/43 de volgende maatregelen vastgesteld:

— de Natuurbeschermingswet;

— het Besluit ontheffingen en vrijstellingen Natuurbeschermingswet;

— het Natuurbeleidsplan, met inbegrip van de ecologische hoofdstructuur (EHS);

— het Structuurschema Groene Ruimte;

— de Wet op de ruimtelijke ordening;

— het Besluit beschermde inheemse diersoorten;

— de Regeling van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van 12 april 1995;

— de lijst van met uitsterven bedreigde en kwetsbare soorten als bedoeld in de artikelen 1 en 3 van het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijke leefmilieu in Europa (Conventie van Bern), vastgesteld bij de Regeling van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van 27 januari 1995;

— de Wet bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten;

— de Regeling beheersovereenkomsten en natuurontwikkeling;

— de Regeling stimulering bosuitbreiding op landbouwgronden;

— de Regeling ontheffingen Wet bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten;

— de Regeling aanwijzing bedreigde uitheemse dier- en plantensoorten;

— de Wet milieubeheer, en

— de Flora- en faunawet.

De precontentieuze procedure

10 Bij als aanmaning geldende brief van 24 oktober 2000 heeft de Commissie het Koninkrijk der Nederlanden verzocht zijn opmerkingen in te dienen met betrekking tot de omzetting van de richtlijnen 79/409 en 92/43 in het Nederlandse recht. Deze lidstaat heeft op deze brief geantwoord bij mededeling van 8 maart 2001.

11 Op 26 juli 2001 heeft de Commissie het Koninkrijk der Nederlanden een met redenen omkleed advies doen toekomen, waarin zij het verwijt, een aantal bepalingen van de richtlijnen 79/409 en 92/43 onjuist te hebben geïmplementeerd, en deze lidstaat verzoekt, aan dit advies te voldoen binnen twee maanden vanaf de kennisgeving ervan.

12 Bij brief van 11 oktober 2001 heeft het Koninkrijk der Nederlanden de Commissie een wetsontwerp tot wijziging van de Natuurbeschermingswet toegezonden. Op 28 januari 2002 hebben de Nederlandse instanties de Commissie dienaangaande een aanvullend antwoord toegezonden.

13 Omdat zij van oordeel is dat deze lidstaat de richtlijnen 79/409 en 92/43 niet binnen de gestelde termijnen volledig heeft geïmplementeerd, heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

Het beroep

Argumenten van partijen

14 De Commissie voert tegen het Koninkrijk der Nederlanden de volgende zeven bezwaren aan:

— de nationale regeling bevat geen volledige implementatie van artikel 6, lid 1, van richtlijn 92/43, in samenhang met de artikelen 1, sub a, e en i, en 2, lid 2, ervan;

— de nationale regeling heeft de eisen van artikel 6, lid 2, van richtlijn 92/43, in samenhang met de artikelen 1, lid 1, sub a, e en i, en 2, lid 2, ervan, slechts ten dele geïmplementeerd;

— de artikelen 12 en 21, lid 3, van de Natuurbeschermingswet, noch de Wet milieubeheer noch enige andere in Nederland geldende wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling voldoet aan de eisen van artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43;

— de artikelen 12 en 21, lid 3, van de Natuurbeschermingswet, noch de Wet milieubeheer noch enige andere in Nederland geldende wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling voorziet in een passende implementatie van artikel 6, lid 4, van richtlijn 92/43 in de in deze bepaling bedoelde situaties; artikel 13, lid 4, van de Natuurbeschermingswet is bovendien onverenigbaar met deze bepaling;

— in strijd met de voorschriften van artikel 11 van richtlijn 92/43, is in Nederland geen integraal systeem van toezicht op de gebieden ingesteld;

— het in artikel 15 van richtlijn 92/43 geformuleerde verbod van niet-selectieve middelen is niet volledig uitgevoerd in het Besluit ontheffingen en vrijstellingen Natuurbeschermingswet;

— Nederland heeft niet de maatregelen vastgesteld die nodig zijn om te voldoen aan de verplichting tot bescherming van het leefgebied van de in artikel 4, leden 1 en 2, van richtlijn 79/409 genoemde vogelsoorten.

15 Met betrekking tot het derde bezwaar, betreffende het niet omzetten van artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43 in Nederlands recht, betoogt de Commissie dat de beoordeling die op grond van deze bepaling moet worden gemaakt, eveneens de in lid 4 van dit artikel genoemde elementen moet omvatten. Bij deze beoordeling moet

immers niet alleen worden onderzocht of een plan of een project de natuurlijke kenmerken van het gebied kan aantasten, maar ook of alternatieve oplossingen voorhanden zijn, of het plan of project om dwingende redenen van groot openbaar belang toch moet worden gerealiseerd, en of compenserende maatregelen moeten worden genomen. Bovendien moet in aanmerking worden genomen of een bepaald gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort is.

16 De Nederlandse regering geeft weliswaar toe dat artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43 niet volledig is geïmplementeerd, doch verwerpt de uitlegging die de Commissie aan het in deze bepaling gebruikte begrip „passende beoordeling" geeft. Zij is van mening dat, gelet op de kenmerken van de in dit artikel bedoelde beoordeling van de plannen of projecten, lid 4 van dit artikel en de daarin genoemde elementen slechts aan de orde komen indien uit de op grond van lid 3 verrichte beoordeling blijkt, dat het plan of het project de natuurlijke kenmerken van het gebied kan aantasten. Volgens deze regering moeten alleen in die gevallen de in lid 4 genoemde elementen worden onderzocht. Indien namelijk uit de op grond van artikel 6, lid 3, verrichte beoordeling blijkt dat een plan of een project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet aantast, is er geen enkele reden om de in deze laatste bepaling geformuleerde beoordelingsplicht te verzwaren met een extra onderzoek naar het bestaan van de in lid 4 van dit artikel genoemde elementen.

17 Wat het eerste, het tweede, het vierde en het zevende bezwaar van de Commissie betreft, erkent de Nederlandse regering dat de in het beroep genoemde bepalingen van de richtlijnen 79/409 en 92/43 niet volledig in het Nederlands recht zijn omgezet. Dienaangaande verklaart zij dat op 19 december 2001 een wetsontwerp tot wijziging van de Natuurbeschermingswet bij het parlement is ingediend. Dit ontwerp beoogt de genoemde richtlijnen volledig te implementeren, met name de bepalingen die aan het eerste, het tweede, het vierde en het zevende bezwaar ten grondslag liggen.

18 Met betrekking tot het vijfde en het zesde bezwaar betoogt de Nederlandse regering dat maatregelen in behandeling zijn genomen om de door de Commissie in haar verzoekschrift gesignaleerde juridische tekortkomingen weg te werken.

Beoordeling door het Hof

19 Aangezien het Koninkrijk der Nederlanden de gegrondheid van het eerste, het tweede, het vierde, het vijfde, het zesde en het zevende bezwaar erkent, dient het beroep ter zake te worden toegewezen.

20 Wat het derde bezwaar betreft, erkent het Koninkrijk der Nederlanden weliswaar, dat het artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43 niet volledig in nationaal recht heeft omgezet, doch het betwist het bezwaar van de Commissie voorzover deze laatste van mening is dat de in dit artikel bedoelde passende beoordeling eveneens betrekking moet hebben op de in lid 4 van dit artikel genoemde elementen.

21 Voor het bepalen van de omvang van de verplichting tot het maken van een passende beoordeling van een plan of een project dat nadelige gevolgen kan hebben voor een gebied dat binnen de werkingssfeer van artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43 valt, moet allereerst worden vastgesteld dat de beschermingsregeling van dit artikel voorziet in verschillende stappen voor de controle van de gevolgen van een dergelijk plan of project alsmede in verschillende beoordelingsfasen ingeval dit plan of project significante gevolgen kan hebben voor een beschermd gebied.

22 Gelijk de advocaat-generaal in de punten 12 en 13 van haar conclusie opmerkt, is deze „passende beoordeling" geen louter formeel onderzoek, maar beoogt zij een grondige analyse, op het niveau van de in artikel 6 genoemde doelstellingen van instandhouding van het betrokken gebied, met name wat de bescherming van de prioritaire natuurlijke habitats en soorten betreft.

23 Zoals het Hof heeft opgemerkt in de punten 33 en 34 van zijn arrest van 7 september 2004, Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, Jurispr. blz. I-7405), volgt immers uit artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43 dat telkens wanneer een plan of project wordt overwogen 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 het gebied, de bevoegde instanties dienaangaande een passende beoordeling dienen te maken. Deze beoordeling moet betrekking hebben op de gevolgen van het plan of het project voor het gebied, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen met betrekking tot dat gebied.

24 Overeenkomstig artikel 6, lid 3, nemen de bevoegde instanties pas een beslissing over het plan of het project in een tweede fase, te weten nadat deze passende beoordeling is gemaakt en rekening houdend met de conclusies betreffende de gevolgen van het plan of het project voor het betrokken gebied.

25 Hieraan moet worden toegevoegd dat overeenkomstig deze bepaling de bevoegde instanties bij het nemen van hun beslissing slechts toestemming voor dat plan of project geven nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten. Bovendien moeten diezelfde instanties in voorkomend geval inspraakmogelijkheden bieden.

26 In het aldus geschetste procedurele kader dient slechts ingeval een plan of project, ondanks het feit dat de conclusies van de door artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43 voorgeschreven beoordeling negatief zijn en bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang toch moet worden gerealiseerd, het in lid 4 van dit artikel bedoelde onderzoek te worden verricht. In dit lid 3 wordt immers gepreciseerd dat de beslissing door de bevoegde nationale instanties wordt genomen „onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4".

27 Met betrekking tot het onderzoek dat in het kader van het genoemde lid 4 moet worden verricht, dient te worden beklemtoond dat de complexe elementen waarop dit onderzoek betrekking heeft, zoals de ontstentenis van alternatieve oplossingen en het bestaan van dwingende redenen van groot openbaar belang, tot doel hebben, de lidstaat in staat te stellen alle nodige compenserende maatregelen te nemen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort is, kunnen bovendien alleen een beperkt aantal dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd ter rechtvaardiging dat een plan of een project toch wordt gerealiseerd.

28 In die omstandigheden dient, gelet op de bijzondere kenmerken van de verschillende in artikel 6 van richtlijn 92/43 bedoelde fasen, te worden vastgesteld dat de verschillende in lid 4 van dit artikel genoemde eisen geen elementen opleveren die de bevoegde nationale instanties in aanmerking dienen te nemen wanneer zij de in lid 3 van dit artikel bedoelde passende beoordeling maken.

29 Derhalve dient het bezwaar dat de Nederlandse regeling niet bepaalt dat de in artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43 bedoelde beoordeling ook betrekking moet hebben op de in lid 4 van ditzelfde artikel genoemde elementen, ongegrond te worden verklaard.

30 Gelet op wat voorafgaat, moet worden vastgesteld dat het Koninkrijk der Nederlanden, door niet binnen de gestelde termijnen alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking te doen treden die nodig zijn om te voldoen aan de eisen van artikel 4, leden 1 en 2, van richtlijn 79/409 en van artikel 6, lid 1, van richtlijn 92/43, in samenhang met de artikelen 2, lid 2, en 1, sub a, e en i, artikel 6, leden 2 tot en met 4, alsmede de artikelen 7, 11 en 15 van deze richtlijn, en door artikel 13, lid 4, van de Natuurbeschermingswet, dat onverenigbaar is met artikel 6, lid 4, van richtlijn 92/43, in stand te houden, de krachtens deze richtlijnen op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

31 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voorzover dit is gevorderd. Aangezien het Koninkrijk der Nederlanden op de voornaamste punten in het ongelijk is gesteld, moet het overeenkomstig de vordering van de Commissie worden verwezen in de kosten.

Het Hof van Justitie (Tweede kamer) verklaart:

1) Door niet binnen de gestelde termijnen alle wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking te doen treden die nodig zijn om te voldoen aan de eisen van artikel 4, leden 1 en 2, van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, en van artikel 6, 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, in samenhang met de artikelen 2, lid 2, en 1, sub a, e en i, artikel 6, leden 2 tot en met 4, alsmede de artikelen 7, 11 en 15 van deze richtlijn, en door artikel 13, lid 4, van de Natuurbeschermingswet, dat onverenigbaar is met artikel 6, lid 4, van richtlijn 92/43, in stand te houden, is het Koninkrijk der Nederlanden de krachtens deze richtlijnen op hem rustende verplichtingen niet nagekomen.

2) Het beroep wordt verworpen voor het overige.

3) Het Koninkrijk der Nederlanden wordt verwezen in de kosten.

ondertekeningen