ARREST VAN HET HOF (Zevende kamer)

21 juli 2016*

„Prejudiciële verwijzing — Milieu — Richtlijn 92/43/EEG — Instandhouding van de natuurlijke habitats — Speciale beschermingszones — Natura 2000-gebied ‚Schelde- en Durme-estuarium van de Nederlandse grens tot Gent' — Ontwikkeling van een havengebied — Beoordeling van de gevolgen van een plan of een project voor een beschermd gebied — Optreden van negatieve gevolgen — Voorafgaande maar nog niet voltooide ontwikkeling van een areaal van een aan het verloren gegane deel gelijkwaardig type — Voltooiing na de beoordeling — Artikel 6, leden 3 en 4"

In de gevoegde zaken C-387/15 en C-388/15,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Raad van State (België) bij arresten van 13 juli 2015, ingekomen bij het Hof op 17 juli 2015, in de procedures

Hilde Orleans,

Rudi Van Buel,

Marina Apers (C-387/15),

en

Denis Malcorps,

Myriam Rijssens,

Guido Van De Walle (C-388/15)

tegen

Vlaams Gewest,

in tegenwoordigheid van:

Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen,

wijst

HET HOF (Zevende kamer),

samengesteld als volgt: C. Toader (rapporteur), kamerpresident, A. Prechal en E. Jarašiūnas, rechters,

* Procestaal: Nederlands.

advocaat-generaal: E. Sharpston,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

— H. Orleans, R. Van Buel, M. Apers, D. Malcorps, M. Rijssens en G. Van De Walle, vertegenwoordigd door I. Rogiers, advocaat,

— het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen, vertegenwoordigd door S. Vernaillen en J. Geens, advocaten,

— de Belgische regering, vertegenwoordigd door L. Van den Broeck en S. Vanrie als gemachtigden, bijgestaan door V. Tollenaere, advocaat,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door E. Manhaeve en C. Hermes als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van artikel 6, leden 3 en 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 1992, L 206, blz. 7; hierna: „habitatrichtlijn").

2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van twee gedingen waarbij in het ene Hilde Orleans, Rudi Van Buel en Marina Apers en in het andere Denis Malcorps, Myriam Rijssens en Guido Van De Walle opkomen tegen het Vlaamse Gewest (België) en de rechtmatigheid ter discussie stellen van de besluiten houdende vaststelling van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan „Afbakening zeehavengebied Antwerpen, havenontwikkeling linkeroever" (hierna: „GRUP").

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 De eerste en de derde overweging van de habitatrichtlijn luiden als volgt:

„[...] behoud, bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu, met inbegrip van de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, [is] een wezenlijk doel van algemeen belang [...] waarnaar de Gemeenschap overeenkomstig artikel [191 VWEU] streeft;

[...]

[...] deze richtlijn [draagt bij] 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; [...] het behoud van deze biologische diversiteit [kan] in bepaalde gevallen de instandhouding en ook de aanmoediging van menselijke activiteiten [...] vereisen".

4 Artikel 1 van deze richtlijn bepaalt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder

[...]

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, [...]

[...]

[...]

k) *gebied van communautair belang*: 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 richtlijn luidt:

„1. Deze richtlijn heeft 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 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, dat bestaat uit gebieden met in bijlage I genoemde typen natuurlijke habitats en habitats van in bijlage II genoemde soorten, moet de betrokken typen natuurlijke habitats en habitats van soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding behouden of in voorkomend geval herstellen.

[...]"

7 Artikel 6 van de habitatrichtlijn luidt als volgt:

„1. De lidstaten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke-ordeningsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen.

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 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."

Belgisch recht

8 Artikel 2, 30°, van het decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu van 21 oktober 1997 (*Belgisch Staatsblad*, 10 januari 1998, blz. 599) definieert „betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone" als volgt:

„een aantasting die meetbare en aantoonbare gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone, in de mate er meetbare en aantoonbare gevolgen zijn voor de staat van instandhouding van de soort(en) of de habitat(s) waarvoor de betreffende speciale beschermingszone is aangewezen of voor de staat van instandhouding van de soort(en) vermeld in bijlage III van dit decreet voor zover voorkomend in de betreffende speciale beschermingszone".

9 Artikel 2, 38°, van dit decreet omschrijft de „natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone" als volgt:

„het geheel van biotische en abiotische elementen, samen met hun ruimtelijke en ecologische kenmerken en processen, die nodig zijn voor de instandhouding van

a) de natuurlijke habitats en de leefgebieden van de soorten waarvoor de betreffende speciale beschermingszone is aangewezen en

b) de soorten vermeld in de bijlage III".

10 Artikel 36*ter* van het decreet bepaalt:

„§ 1. De administratieve overheid neemt, binnen haar bevoegdheden, in de speciale beschermingszones, ongeacht de bestemming van het betrokken gebied, de nodige instandhoudingsmaatregelen die steeds dienen te beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen habitats vermeld in bijlage I van dit decreet en de soorten vermeld in de bijlagen II, III en IV van dit decreet evenals de niet in bijlage IV van dit decreet genoemde en op het grondgebied van het Vlaamse Gewest geregeld voorkomende soorten trekvogels. De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen met betrekking tot de nodige instandhoudingmaatregelen en de ecologische vereisten, evenals een procedure voor vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen.

[...]

§ 3. Een vergunningsplichtige activiteit die, of een plan of programma dat, afzonderlijk of in combinatie met één of meerdere bestaande of voorgestelde activiteiten, plannen of programma's, een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken, dient onderworpen te worden aan een passende beoordeling wat betreft de betekenisvolle effecten voor de speciale beschermingszone.

[...]

De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het opstellen van de passende beoordeling.

[...]

§ 4. De overheid die over een vergunningsaanvraag, een plan of programma moet beslissen, mag de vergunning slechts toestaan of het plan of programma slechts goedkeuren indien het plan of programma of de uitvoering van de activiteit geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken speciale beschermingszone kan veroorzaken. De bevoegde overheid draagt er steeds zorg voor dat door het opleggen van voorwaarden er geen betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan ontstaan.

§ 5. In afwijking op de bepalingen van § 4, kan een vergunningsplichtige activiteit die of een plan of programma dat afzonderlijk of in combinatie met één of meer bestaande of voorgestelde activiteiten, plannen of programma's, een betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone kan veroorzaken, slechts toegestaan of goedgekeurd worden

a) nadat is gebleken dat er voor de natuurlijke kenmerken van de speciale beschermingszone geen minder schadelijke alternatieve oplossingen zijn en

b) omwille van dwingende redenen van groot openbaar belang met inbegrip van redenen van sociale of economische aard. Wanneer de betrokken speciale beschermingszone of een deelgebied ervan, een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat of een prioritaire soort is, komen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijk gunstige effecten dan wel, na advies van de Europese Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang, in aanmerking.

De afwijking bedoeld in het voorgaande lid kan bovendien slechts toegestaan worden nadat voldaan is aan de volgende voorwaarden:

1° de nodige compenserende maatregelen genomen zijn en de nodige actieve instandhoudingsmaatregelen genomen zijn of worden die waarborgen dat de algehele samenhang van de speciale beschermingszone en -zones bewaard blijft;

2° de compenserende maatregelen zijn van die aard dat een evenwaardige habitat of het natuurlijk milieu ervan, van minstens een gelijkaardige oppervlakte in principe actief is ontwikkeld.

De Vlaamse regering kan nadere regels vaststellen voor het opstellen van een passende beoordeling van de effecten van de activiteit op de habitats, de habitats van een soort en op de soort of soorten waarvoor de speciale beschermingszone is aangewezen, voor het onderzoeken van minder schadelijke alternatieven en inzake de compenserende maatregelen.

De Vlaamse regering oordeelt over het bestaan van een dwingende reden van groot openbaar belang met inbegrip van redenen van sociale of economische aard.

Elke beslissing in uitvoering van de afwijkingsprocedure van deze paragraaf, wordt met redenen omkleed."

Hoofdgedingen en prejudiciële vraag

11 De hoofdgedingen betreffen het GRUP, dat erin voorziet dat een groot deel van de haven van Antwerpen (België) op de linkeroever van de Schelde wordt gerealiseerd.

12 Dit project tast het Natura 2000-gebied „Schelde- en Durme-estuarium van de Nederlandse grens tot Gent" (hierna: „betrokken Natura 2000-gebied") aan, welk gebied met name is aangewezen als een speciale beschermingszone voor het habitattype „estuarium".

13 Bij besluit van 27 april 2012 heeft de Vlaamse regering het ontwerp-GRUP voorlopig vastgesteld, waarna de definitieve vaststelling volgde bij besluit van 30 april 2013. Tegen het laatstgenoemde besluit werd een beroep tot schorsing en nietigverklaring ingediend bij de Raad van State (België). Bij arrest van 3 december 2013 heeft deze rechterlijke instantie de gedeeltelijke schorsing van de tenuitvoerlegging van dat besluit bevolen, in het bijzonder voor zover het betrekking heeft op de gemeente Beveren (België).

14 Naar aanleiding van deze gedeeltelijke schorsing heeft de Vlaamse regering op 24 oktober 2014 een corrigerend besluit tot wijziging van de inhoud van het besluit van 30 april 2013 vastgesteld en de geschorste bepalingen van dat besluit ingetrokken en vervangen. Het besluit van 24 oktober 2014 is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 28 november 2014.

15 Blijkens de verwijzingsbeslissingen kan het GRUP waarop de besluiten van 27 april 2012 en 24 oktober 2014 betrekking hebben, significante gevolgen hebben voor het betrokken Natura 2000-gebied, doordat de geplande werkzaamheden zullen leiden tot het verloren gaan van terreinen met bepaalde, in dit gebied voorkomende habitattypen.

16 In het bijzonder moeten de tot de gemeente Beveren behorende deelgemeente Doel, waarin verzoekers in de hoofdgedingen wonen, en de omringende polders plaatsmaken voor de „Saeftinghezone", die bestaat uit het Saeftinghedok en een getijdenhaven.

17 Er zijn beroepen tot schorsing en nietigverklaring ingediend bij de Raad van State, die in de verwijzingsbeslissingen de gevorderde schorsing heeft afgewezen en zich thans moet uitspreken over de rechtmatigheid van de besluiten van 30 april 2013 en 24 oktober 2014.

18 De verwijzende rechter wijst erop dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State in haar advies met betrekking tot het ontwerp van het besluit van 24 oktober 2014 heeft betwijfeld of het GRUP zich verdraagt met de nationale maatregelen tot omzetting van artikel 6 van de habitatrichtlijn, zoals dat door het Hof met name in zijn arrest van 15 mei 2014, Briels e.a. (C-521/12, EU:C:2014:330), is uitgelegd.

19 De Vlaamse regering meende echter dat die twijfel ongegrond was. In de omstandigheden die aan de orde waren bij het wijzen van het arrest van 15 mei 2014, Briels e.a. (C-521/12, EU:C:2014:330), zou het nieuwe areaal aan natuurlijke habitat immers pas achteraf tot ontwikkeling worden gebracht, na het aantasten van het bestaande areaal. Ten tijde van de goedkeuring van het projectbesluit was er daarom geen zekerheid dat het project de natuurlijke kenmerken van de speciale beschermingszone in kwestie niet zou aantasten.

20 Deze regering stelt zich op het standpunt dat in de onderhavige zaken de ontwikkeling van de bestemde gebieden volgens het aan de orde zijnde GRUP pas mogelijk wordt na de duurzame inrichting van habitats en leefgebieden van soorten in de natuurkerngebieden. Verder moet de effectieve duurzame inrichting van de leefgebieden in de natuurkerngebieden blijken uit een beslissing van de Vlaamse regering, die voorafgaand het advies van het Agentschap voor Natuur en Bos moet inwinnen, en moet die beslissing ook deel uitmaken van de aanvraag voor het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning voor de realisatie van de bestemming van het betrokken gebied.

21 Volgens de Vlaamse regering zijn op het ogenblik dat de aantasting van een bestaand areaal mogelijk wordt, de natuurkerngebieden dus al gaan behoren tot de natuurlijke kenmerken van het betrokken Natura 2000-gebied. De bestemming van de natuurkerngebieden in het GRUP is dus geen compenserende maatregel, maar een instandhoudingsmaatregel in de zin van artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn.

22 Verzoekers in de hoofdgedingen betogen ter onderbouwing van hun beroepen tot nietigverklaring dat een plan of project maar kan worden goedgekeurd voor zover uit de passende beoordeling blijkt dat dit plan of project de natuurlijk kenmerken van het betrokken gebied niet aantast. Gesteld wordt dat bij de beoordeling niet is uitgegaan van de bestaande natuursituatie, maar van de natuursituatie die zal ontstaan ten gevolge van de eerste maatregelen. Volgens hen volgt met name uit het arrest van 15 mei 2014, Briels e.a. (C-521/12, EU:C:2014:330), dat de aanleg van zogenaamde robuuste natuur deels, zo niet geheel, moet worden gezien als een compenserende maatregel waarmee geen rekening kan worden gehouden in het kader van de passende beoordeling.

23 Subsidiair, voor het geval dat de ontwikkeling van de robuuste natuur geen compensatie zou uitmaken maar een zogenaamde autonome natuurontwikkeling, menen verzoekers in de hoofdgedingen, nog steeds onder verwijzing naar de overwegingen van het arrest van 15 mei 2014, Briels e.a. (C-521/12, EU:C:2014:330), dat ook daarmee geen rekening kan worden gehouden.

24 Voorts stellen zij dat de gehanteerde techniek die erin bestaat dat, na goedkeuring van het GRUP, nieuwe natuur wordt gecreëerd die moet overeenstemmen met de kenmerken van het betrokken Natura 2000-gebied, in strijd is met de rechtspraak van het Hof met betrekking tot artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, waarin het voorzorgsbeginsel besloten ligt. De bevoegde nationale instantie moet de toestemming voor het voorgelegde plan of project dus weigeren wanneer zij nog niet de zekerheid heeft verkregen dat het plan of project geen effecten heeft die de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied zullen aantasten.

25 In reactie op de argumenten van verzoekers in de hoofdgedingen voert het Vlaamse Gewest aan dat zij er ten onrechte van uitgaan dat het GRUP tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van dat gebied leidt. Artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn heeft immers alleen betrekking op betekenisvolle aantastingen.

26 Bovendien betoogt het Vlaamse Gewest dat de staat van de betrokken zones ongunstig is, zodat behoud geen optie is en herstel een noodzaak wordt. In casu wordt er eerst robuuste natuur gecreëerd, waarna tot verdere havenontwikkeling kan worden overgegaan. De in de hoofdgedingen aan de orde zijnde situatie is dus niet vergelijkbaar met de situatie die aan de orde was bij het wijzen van het arrest van 15 mei 2014, Briels e.a. (C-521/12, EU:C:2014:330), aangezien in de zaak die tot dat arrest heeft geleid, het bestaande areaal aan beschermde habitat werd aangetast zonder dat vooraf een areaal van hetzelfde type was gerealiseerd.

27 Het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen (België), tussenkomende partij in de hoofdgedingen, benadrukt eveneens dat in het GRUP geen mitigerende of compenserende techniek wordt toegepast, maar sprake is van instandhoudingsmaatregelen. Het wijst erop dat het GRUP voorziet in natuurontwikkeling, die dwingend wordt ingericht vóór mogelijke aantastingen van bestaand leefgebied. Aangegeven wordt dat er immers zekerheid bestaat dat de nieuwe leefgebieden volwaardig zullen worden ontwikkeld voordat enigerlei aantasting buiten deze nieuwe leefgebieden kan plaatsvinden. Door de ingebouwde fasering in de voorschriften van het GRUP en de monitorings- en beoordelingsmomenten zal de feitelijke impact van dit plan op elk moment te bepalen zijn en kan worden gewaarborgd dat er in de tussentijd geen ecologische achteruitgang optreedt.

28 Van oordeel dat de uitkomst van de twee aan deze rechterlijke instantie voorgelegde zaken afhangt van een uitlegging van bepalingen van de habitatrichtlijn, heeft de Raad van State de behandeling van de zaken geschorst en het Hof de volgende, in deze twee zaken gelijkluidende, prejudiciële vraag gesteld:

„Het [GRUP] bevat stedenbouwkundige voorschriften waarin verordenend wordt vastgesteld dat de ontwikkeling van gebieden (meer bepaald voor zeehaven- en watergebonden bedrijven, voor logistiek park, voor waterweginfrastructuur en voor verkeers- en vervoersinfrastructuur) waarin zich natuurwaarden (areaal van een natuurlijk habitattype of leefgebied van een soort waarvoor de betrokken speciale beschermingszone is aangewezen) bevinden die een bijdrage leveren aan de instandhoudingsdoelstellingen voor de betrokken speciale beschermingszones, pas mogelijk is na de inrichting van duurzaam leefgebied in natuurkerngebieden (aangeduid binnen natura 2000-gebied) en na een beslissing van de Vlaamse regering met voorafgaand advies van de Vlaamse administratie bevoegd voor het natuurbehoud – die deel dient uit te maken van een aanvraag voor het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning met het oog op de realisatie van de voormelde bestemmingen – dat de duurzame inrichting van de natuurkerngebieden geslaagd is.

Kunnen deze stedenbouwkundige voorschriften met de erin vooropgestelde positieve ontwikkelingen van het natuurkerngebied, in aanmerking worden genomen bij het in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn bedoelde bepalen van de mogelijke significante gevolgen en/of het maken van een passende beoordeling, of kunnen deze stedenbouwkundige voorschriften slechts als ‚compenserende maatregelen' in de zin van het vierde lid van artikel 6 van de Habitatrichtlijn worden aangemerkt, voor zover de bij deze bepaling gestelde voorwaarden vervuld zijn?"

29 Bij beschikking van de president van het Hof van 18 september 2015 zijn de zaken C-387/15 en C-388/15 gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en voor het arrest.

Beantwoording van de prejudiciële vraag

30 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het bepaalde in artikel 6 van de habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat maatregelen die zijn opgenomen in een plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied van communautair belang, en die erin voorzien dat, voordat zich negatieve gevolgen voordoen voor een aldaar voorkomend type natuurlijke habitat, er een toekomstig areaal van dat type wordt ontwikkeld, waarvan de ontwikkeling evenwel zal worden voltooid na de beoordeling van de significantie van de mogelijke aantasting van de natuurlijke kenmerken van dit gebied, in aanmerking kunnen worden genomen bij die beoordeling overeenkomstig artikel 6, lid 3, dan wel of deze maatregelen zijn aan te merken als „compenserende maatregelen" in de zin van artikel 6, lid 4.

31 Om te beginnen moet erop worden gewezen dat artikel 6 van de habitatrichtlijn de lidstaten een aantal verplichtingen en specifieke procedures oplegt 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 (zie in die zin arrest van 11 april 2013, Sweetman e.a., C-258/11, EU:C:2013:220, punt 36 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

32 De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn moeten, gelet op de door deze richtlijn beoogde instandhoudingsdoelstellingen, als een coherent geheel worden uitgelegd. De leden 2 en 3 van artikel 6 beogen namelijk natuurlijke habitats en habitats van soorten hetzelfde beschermingsniveau te garanderen, terwijl lid 4 van artikel 6 enkel een uitzondering vormt op de tweede volzin van lid 3 (zie in die zin arrest van 14 januari 2016, Grüne Liga Sachsen e.a., C-399/14, EU:C:2016:10, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

33 Artikel 6 van de richtlijn deelt maatregelen dus in drie categorieën in, namelijk instandhoudingsmaatregelen, preventieve maatregelen en compenserende maatregelen, als respectievelijk bedoeld in de leden 1, 2 en 4 van dit artikel.

34 In de hoofdgedingen zijn het Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen en de Belgische regering van mening dat de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP instandhoudingsmaatregelen in de zin van artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn zijn. Volgens deze regering is het ook mogelijk dat dergelijke maatregelen onder artikel 6, lid 2, vallen.

35 Dienaangaande moet worden vastgesteld dat artikel 1, onder e), van de habitatrichtlijn bepaalt dat de staat van instandhouding van een natuurlijke habitat als „gunstig" wordt beschouwd met name 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.

36 Het Hof heeft in dit verband reeds geoordeeld dat de lidstaten volgens de richtlijn passende beschermingsmaatregelen dienen te nemen ter instandhouding van de ecologische kenmerken van gebieden met typen natuurlijke habitats (arrest van 11 april 2013, Sweetman e.a., C-258/11, EU:C:2013:220, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

37 In de onderhavige zaken heeft de verwijzende rechter geconstateerd dat het GRUP met name zou leiden tot het verlies van 20 hectare schorren en slikken in het betrokken Natura 2000-gebied.

38 Vastgesteld moet dus worden dat uit de door deze rechter gedane constateringen blijkt dat de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde maatregelen met name erin voorzien dat een deel van het gebied verloren gaat. Hieruit volgt dat dergelijke maatregelen geen maatregelen ter instandhouding van dat gebied kunnen zijn.

39 Voorts heeft het Hof ten aanzien van preventieve maatregelen 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 gevolgen zouden kunnen hebben (arrest van 14 januari 2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

40 Een preventieve maatregel is dus slechts in overeenstemming met artikel 6, lid 2, van deze richtlijn indien is gegarandeerd dat hij niet leidt tot een verstoring die significante gevolgen kan hebben voor de doelstellingen van de richtlijn, met name voor de daarmee nagestreefde instandhoudingsdoelstellingen (arrest van 14 januari 2016, Grüne Liga Sachsen e.a., C-399/14, EU:C:2016:10, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

41 Bijgevolg is artikel 6, leden 1 en 2, van de habitatrichtlijn in omstandigheden als in de hoofdgedingen niet van toepassing.

42 De juridische aspecten aan de hand waarvan de gestelde vraag kan worden beantwoord, kunnen dus alleen artikel 6, leden 3 en 4, van deze richtlijn betreffen.

43 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 van 11 april 2013, Sweetman e.a., C-258/11, EU:C:2013:220, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

44 Deze bepaling omvat dus twee fasen. 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 (arrest van 11 april 2013, Sweetman e.a., C-258/11, EU:C:2013:220, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

45 In het bijzonder 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 voor het gebied kan hebben. 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 (arrest van 15 mei 2014, Briels e.a., C-521/12, EU:C:2014:330, punt 20 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

46 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.

47 Het Hof heeft aldus geoordeeld 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 bewaard in een gunstige staat van instandhouding, hetgeen neerkomt op het duurzame behoud van de bepalende kenmerken van het betrokken gebied die verband houden met de aanwezigheid van een type natuurlijke habitat waarvan de instandhoudingsdoelstelling rechtvaardigde dat dit gebied in de lijst van gebieden van communautair belang in de zin van die richtlijn werd opgenomen (arrest van 15 mei 2014, Briels e.a., C-521/12, EU:C:2014:330, punt 21 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

48 Wat meer in het bijzonder het antwoord betreft dat op de gestelde vraag moet worden gegeven, dient in de eerste plaats erop te worden gewezen dat het Hof in punt 29 van het arrest van 15 mei 2014, Briels e.a. (C-521/12, EU:C:2014:330), heeft geoordeeld dat de beschermingsmaatregelen die in een project worden opgenomen om de schadelijke gevolgen van dit project voor een Natura 2000-gebied te compenseren, bij de door artikel 6, lid 3, opgelegde beoordeling van de gevolgen van dit project niet in aanmerking kunnen worden genomen.

49 Het is juist dat in de hoofdgedingen geen sprake is van dezelfde omstandigheden als in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 15 mei 2014, Briels e.a. (C-521/12, EU:C:2014:330), aangezien de daarin voorgenomen maatregelen moeten worden uitgevoerd voordat er aantastingen plaatsvinden, terwijl in die andere zaak de maatregelen zouden worden uitgevoerd na het plaatsvinden van de aantastingen.

50 Evenwel wordt in de rechtspraak van het Hof benadrukt dat de overeenkomstig artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn verrichte beoordeling geen leemten mag vertonen en volledige, precieze en definitieve constateringen en conclusies moet bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de geplande werkzaamheden voor het betrokken beschermde gebied kunnen wegnemen (arrest van 14 januari 2016, Grüne Liga Sachsen e.a., C-399/14, EU:C:2016:10, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

51 Daarbij is het zo dat de passende beoordeling van de gevolgen van een plan of project voor het betrokken gebied die ingevolge artikel 6, lid 3, moet worden verricht, inhoudt dat, op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake, alle aspecten van het betrokken plan of project die op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied in gevaar kunnen brengen, moeten worden geïnventariseerd (arrest van 14 januari 2016, Grüne Liga Sachsen e.a., C-399/14, EU:C:2016:10, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

52 Verder dient erop te worden gewezen dat de eventuele positieve gevolgen van het later ontwikkelen van een nieuwe habitat waarmee het verlies aan oppervlakte en kwaliteit van ditzelfde type habitat in een beschermd gebied dient te worden gecompenseerd, in de regel onzeker zijn, en dat deze gevolgen hoe dan ook slechts binnen enkele jaren zichtbaar zullen worden (zie in die zin arrest van 15 mei 2014, Briels e.a., C-521/12, EU:C:2014:330, punt 32).

53 In de tweede plaats is het zo dat in artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn tevens het voorzorgsbeginsel ligt besloten, en dat met deze bepaling op efficiënte wijze kan worden voorkomen dat de natuurlijke kenmerken van beschermde gebieden worden aangetast als gevolg van plannen of projecten. Met een minder streng toestemmingscriterium dan het daarin genoemde criterium zou de met deze bepaling beoogde verwezenlijking van de doelstelling van bescherming van die gebieden niet even goed kunnen worden gegarandeerd (zie in die zin arrest van 14 januari 2016, Grüne Liga Sachsen e.a., C-399/14, EU:C:2016:10, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

54 Het voorzorgsbeginsel verlangt van de bevoegde nationale instantie dat zij bij de toepassing van artikel 6, lid 3, van de richtlijn de gevolgen van het project voor het betrokken gebied beoordeelt in het perspectief van de instandhoudingsdoelstellingen van dit gebied, rekening houdend met de in dit project vastgestelde beschermingsmaatregelen waarmee wordt beoogd de eventuele schadelijke gevolgen die rechtstreeks uit dit project voortvloeien, te voorkomen of te verminderen, teneinde ervoor te zorgen dat het betrokken project de natuurlijke kenmerken van dat gebied niet aantast (arrest van 15 mei 2014, Briels e.a., C-521/12, EU:C:2014:330, punt 28).

55 In casu staan de aantastingen van het betrokken Natura 2000-gebied vast, aangezien de verwijzende rechter de omvang ervan heeft kunnen bepalen. Daarnaast zijn de uit de ontwikkeling van natuurkerngebieden voortvloeiende voordelen reeds meegenomen in de beoordeling en bij het aantonen dat er geen betekenisvolle aantasting van dat gebied is, terwijl het resultaat van de ontwikkeling van die natuurkerngebieden onzeker is, daar de ontwikkeling onvoltooid is.

56 De omstandigheden in de hoofdgedingen en die welke aan de orde waren bij het wijzen van het arrest van 15 mei 2014, Briels e.a. (C-521/12, EU:C:2014:330), zijn dan ook vergelijkbaar in de zin dat bij de beoordeling van de gevolgen van het plan of project voor het betrokken gebied, wordt uitgegaan van dezelfde aanname dat toekomstige voordelen de significante effecten op dat gebied zullen mitigeren, terwijl de ontwikkelingsmaatregelen in kwestie niet zijn voltooid.

57 In de derde plaats moet erop worden gewezen, zoals in punt 33 van dit arrest is aangegeven, dat in de bewoordingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn geen sprake is van enigerlei „mitigerende maatregelen”.

58 Zoals het Hof in dit verband reeds heeft verklaard, bestaat de nuttige werking van de in artikel 6 van de habitatrichtlijn genoemde beschermingsmaatregelen erin te voorkomen dat de bevoegde nationale instantie via zogenoemde mitigerende maatregelen, die in werkelijkheid compenserende maatregelen zijn, de in dit artikel vastgelegde specifieke procedures omzeilt en krachtens lid 3 van dat artikel projecten toestaat die de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied aantasten (arrest van 15 mei 2014, Briels e.a., C-521/12, EU:C:2014:330, punt 33).

59 De negatieve gevolgen van een plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een speciale beschermingszone en dat de natuurlijke kenmerken daarvan aantast, vallen dan ook niet binnen het bereik van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn.

60 Wat artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn betreft, moet in herinnering worden geroepen dat deze bepaling strikt moet worden uitgelegd aangezien het gaat om een uitzondering op het in artikel 6, lid 3, tweede volzin, van de habitatrichtlijn neergelegde toestemmingscriterium (arrest van 14 januari 2016, Grüne Liga Sachsen e.a., C-399/14, EU:C:2016:10, punt 73 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en slechts toepassing kan vinden nadat de gevolgen van een plan of project overeenkomstig artikel 6, lid 3, zijn onderzocht (zie in die zin arrest van 15 mei 2014, Briels e.a., C-521/12, EU:C:2014:330, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

61 Om de aard van eventuele compenserende maatregelen te bepalen, moeten de aantastingen van het betrokken gebied nauwkeurig worden geïdentificeerd. De kennis van die gevolgen, in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen voor het betrokken gebied, is noodzakelijk voor de toepassing van artikel 6, lid 4, van die richtlijn, aangezien anders geen van de voorwaarden voor de toepassing van deze uitzonderingsregel kan worden getoetst. Het onderzoek van eventuele dwingende redenen van groot openbaar belang en dat van het bestaan van minder schadelijke alternatieven vereisen immers dat deze belangen worden afgewogen tegen de aantasting van dat gebied door het onderzochte plan of project (zie in die zin arrest van 14 januari 2016, Grüne Liga Sachsen e.a., C-399/14, EU:C:2016:10, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

62 In artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn staat 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 betrokken lidstaat alle nodige compenserende maatregelen neemt om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft.

63 De bevoegde nationale instanties kunnen in een dergelijke situatie dus slechts een vergunning krachtens artikel 6, lid 4, van die richtlijn verlenen wanneer is voldaan aan de in die bepaling gestelde voorwaarden (zie in die zin arrest van 15 mei 2014, Briels e.a., C-521/12, EU:C:2014:330, punt 37 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

64 Gelet op het voorgaande moet op de vraag worden geantwoord dat artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat maatregelen die zijn opgenomen in een plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied van communautair belang, en die erin voorzien dat, voordat zich negatieve gevolgen voordoen voor een aldaar voorkomend type natuurlijke habitat, er een toekomstig areaal van dat type wordt ontwikkeld, waarvan de ontwikkeling evenwel zal worden voltooid na de beoordeling van de significantie van de mogelijke aantasting van de natuurlijke kenmerken van dit gebied, niet in aanmerking kunnen worden genomen bij die beoordeling. Dergelijke maatregelen kunnen in voorkomend geval slechts als „compenserende maatregelen” in de zin van artikel 6, lid 4, worden aangemerkt wanneer is voldaan aan de daarin gestelde voorwaarden.

Kosten

65 Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende 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 (Zevende 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 maatregelen die zijn opgenomen in een plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied van communautair belang, en die erin voorzien dat, voordat zich negatieve gevolgen voordoen voor een aldaar voorkomend type natuurlijke habitat, er een toekomstig areaal van dat type wordt ontwikkeld, waarvan de ontwikkeling evenwel zal worden voltooid na de beoordeling van de significantie van de mogelijke aantasting van de natuurlijke kenmerken van dit gebied, niet in aanmerking kunnen worden genomen bij die beoordeling. Dergelijke maatregelen kunnen in voorkomend geval slechts als „compenserende maatregelen” in de zin van artikel 6, lid 4, worden aangemerkt wanneer is voldaan aan de daarin gestelde voorwaarden.

ondertekeningen