



Datum van
inontvangstneming

:

22/04/2022

Zaak C-166/22

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

25 februari 2022

Verwijzende rechter:

High Court (Ierland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

14 januari 2022

Verzoekende partij:

Hellfire Massy Residents Association

Verwerende partijen:

An Bord Pleanála

Minister for Housing, Heritage and Local Government

Ierland

Attorney General

In tegenwoordigheid van:

South Dublin County Council

Amici curiae:

An Taisce – The National Trust for Ireland

Save [Our] Bride Otters

DE HIGH COURT (nationale rechter in eerste aanleg, Ierland)

RECHTERLIJKE TOETSING

[OMISSIS] [Nationaal referentienummer]

[OMISSIS] [Naam van de president]

[OMISSIS] [Namen van partijen en verwijzing naar de beschikking tot toelating
van de twee amici curiae]

[OMISSIS] [OMISSIS] [OMISSIS] [Naam van de griffier van de High Court]
Gereed op 15-02-2022

[OMISSIS] [Namen van de vertegenwoordigers van partijen]

**DE HIGH COURT
RECHTERLIJKE TOETSING**

[OMISSIS]
[Nationale referentienummers]

TUSSEN

HELLFIRE MASSY RESIDENTS ASSOCIATION

VERZOEKSTER

EN

**AN BORD PLEANÁLA, DE MINISTER FOR HOUSING, HERITAGE
AND LOCAL GOVERNMENT (IN OPDRACHT), IERLAND EN DE
ATTORNEY GENERAL**

VERWEERDERS

EN

SOUTH DUBLIN COUNTY COUNCIL

INTERVENIËNTE

(Nr. 4)

**UITSPRAAK van [OMISSIS][de president van de High Court] van
[OMISSIS] 14 januari 2022**

Voorwerp van het geding

- 1 Verzoekster betwist de geldigheid van de Ierse wettelijke regeling inzake strikt beschermde soorten die is neergelegd in het besluit dat is vastgesteld ter uitvoering van richtlijn 92/43/EEG (habitatrichtlijn) en richtlijn 2009/147/EG (vogelrichtlijn). Zij heeft die wetgeving betwist in het kader van een bezwaar tegen een vergunning die op 25 juni 2020 door An Bord Pleanála (nationale beroepsinstantie voor ruimtelijke ordening, Ierland; hierna: „An Bord”) onder voorwaarden is verleend aan de South Dublin County Council (lokale autoriteit van het graafschap South Dublin; hierna: „Council”) voor een bezoekerscentrum bestaande uit twee gebouwen op de heuvel Montpelier Hill in het graafschap Dublin, voor een boomkroonpad/voetgangersbrug over de R115, voor de omvorming van een naaldbos in een loofbos en voor restauratiewerkzaamheden aan bestaande bouwwerken.

Feiten

- 2 Op grond van section 120, lid 3, onder b), van de Planning and Development Act 2000 (wet van 2000 inzake ruimtelijke ordening en ontwikkeling; hierna: „wet van 2000”) heeft de Council An Bord verzocht te bepalen of een milieueffectrapport (MER) verplicht was. Volgens het advies van de inspecteur was de Council niet verplicht een MER op te stellen.
- 3 Op 8 mei 2017 heeft An Bord beslist dat een MER noodzakelijk was en daarbij gewezen op de gevolgen van het stijgende aantal bezoekers voor het historische en archeologische erfgoed van het gebied.
- 4 Op 16 mei 2017 is de termijn voor omzetting van richtlijn 2014/52/EU verstreken. De richtlijn is echter pas op 1 september 2018 omgezet.
- 5 In plaats van een MER is uiteindelijk tegelijk met de aanvraag een milieueffectbeoordelingsrapport (MEBR) ingediend.
- 6 Op 12 juni 2017 is nog een presentatie voor gekozen leden gehouden waarna de Council ermee heeft ingestemd dat een vergunningsaanvraag bij An Bord zou worden ingediend.
- 7 In juli 2017 heeft CHL Consulting Company Ltd. het definitieve rapport voor het Dublin Mountains Visitor Centre Business Plan opgesteld. In dat document is een overzicht van de vraagprognose opgenomen op basis van een reeds bestaande groep van naar schatting 100 000 lokale bezoekers per jaar en een „voorzichtige raming” van een stijging naar 225 000 bezoekers per jaar, waarbij uiteindelijk in de daaropvolgende periode van vijf jaar wordt gestreefd naar 300 000 bezoekers.
- 8 [OMISSIS] [Informatie in het in punt 7 genoemde rapport die niet van belang is voor de prejudiciële vragen].
- 9 De formele aanvraag voor een bezoekerscentrum en bijbehorende voorzieningen is op 31 juli 2017 op grond van section 175 van de wet van 2000 rechtstreeks bij An Bord ingediend. De betreffende grond is eigendom van Coillte (staatsbosbouwbedrijf) dat toestemming heeft gegeven voor de aanvraag. Het project valt niet binnen een Europees gebied.
- 10 [OMISSIS] [Reeds in punt 1 genoemde bijzonderheden].
- 11 Op 5 september 2017 heeft An Bord de Council verzocht om aanvullende informatie in de vorm van een shapefile te verstrekken waarin het betreffende gebied met rode lijnen is gemarkeerd.
- 12 Op 9 oktober 2017 heeft An Bord om nadere informatie verzocht ten aanzien van de mogelijke gevolgen voor de fauna en habitats die op 25 september 2017 in een document van het Department of Culture, Heritage and the Gaeltacht (ministerie van Cultuur, Erfgoed en Gaeltacht) aan de orde waren gesteld.

- 13 In november 2017 heeft de Council op dit verzoek gereageerd middels een antwoord waarvoor een openbare raadpleging gold.
- 14 Op 7 februari 2018 heeft An Bord om aanvullende informatie verzocht ten aanzien van de mogelijke gevolgen voor specifieke kwesties, in het bijzonder de speciale beschermingszone (SBZ) Wicklow Mountains.
- 15 Gedurende zes dagen, tussen 20 en 27 november 2018, vond een mondelinge behandeling plaats.
- 16 Op 9 januari 2019 heeft de inspecteur een eerste rapport opgesteld dat negatief was. Daaruit bleek dat de inspecteur tevreden was over de adequate planning, gebiedsindeling en vormgeving, maar van mening was dat niet alle gevolgen van de brug waren beoordeeld. Volgens de inspecteur was er in Massy's Woods zeer weinig onderzoek gedaan [OMISSIS]. Bij bepaalde aspecten van de vormgeving werden vraagtekens gezet.
- 17 [OMISSIS]
- 18 [OMISSIS] [Informatie in het in punt 16 genoemde rapport die niet van belang is voor de uitkomst van het rapport en voor de prejudiciële vragen][OMISSIS] De inspecteur merkte op dat het parkeerterrein, de voetpaden en de fietspaden een „planning gain” (voorwaarde voor de vergunning) zouden zijn en zij stelde bestaande veiligheidsaspecten aan de orde [OMISSIS].
- 19 Naar aanleiding van de milieueffectbeoordeling (MEB) en na bestudering van alternatieven merkte zij op [OMISSIS] dat het vormgevingsplan verwijst naar soortgelijke gebouwen zoals het Wordsworth Centre [OMISSIS] in het Lake District in Engeland, het Sliabh Gullion Visitor Centre [OMISSIS] in het graafschap Armagh en het Rosmuc Visitor Centre in het graafschap Galway.
- 20 De punten van bezorgdheid van de inspecteur hadden hoofdzakelijk te maken met de biodiversiteit en de gevolgen voor eekhoorns wanneer bomen zouden worden gekapt voor het parkeerterrein en naaldbomen door loofbomen zouden worden vervangen. In het laatste geval zou de inheemse rode eekhoorn in zijn voortdurende strijd met de invasieve grijze eekhoorn het onderspit delven [OMISSIS].
- 21 Zij merkte op dat een eekhoornnest was aangetroffen [OMISSIS] en sprak ook over verzachtende maatregelen [OMISSIS]. Waarnemers hadden aangetoond dat zich in Massy's Woods nog andere eekhoornnesten bevonden [OMISSIS] en zij liet weten voornemens te zijn voorafgaand aan de bouw een onderzoek uit te voeren.
- 22 [OMISSIS]
- 23 [OMISSIS] [Nadere bijzonderheden over eekhoorns]

- 24 [OMISSIS] Wat vleermuizen betreft, was zij bezorgd over het gebrek aan nulmetinggegevens [OMISSIS] en soortgelijke zorgen had zij over otters [OMISSIS]. Het gebrek aan informatie over vogels was „bijzonder zorgelijk” [OMISSIS].
- 25 Zij was van mening dat de gevolgen voor het smelleken (dwergvalk) onvoldoende waren beoordeeld en [OMISSIS] was er niet van overtuigd dat alle gevolgen voor habitats waren beoordeeld.
- 26 Verder is melding gemaakt van mossen en van de gevolgen van het toelaten van paarden op ruitersporen in de betreffende habitats. Daarnaast was zij bezorgd over de gevolgen van eventuele stijgende bezoekersaantallen voor aangrenzende Natura 2000-gebieden, maar al met al waren de milieueffecten aanvaardbaar met uitzondering van de effecten voor de biodiversiteit [OMISSIS].
- 27 Na een passende beoordeling (PB) kwam de inspecteur tot de conclusie dat gelet op het screeningrapport een fase 2-beoordeling vereist was. Volgens haar kon zij bij gebreke van een Natura Impact Statement (NIS) (milieueffectverklaring voor Natura 2000-gebieden; hierna: „NIS”) niet concluderen dat er geen sprake zou zijn van aanzienlijke gevolgen voor [nabijgelegen] Europese gebieden [OMISSIS].
- 28 Naar aanleiding van dit rapport heeft An Bord op 6 februari 2019 verzocht om aanvullende informatie, met name een aanvullend vogelonderzoek, een NIS, een aanvullend onderzoek naar habitats en een geactualiseerd MEBR.
- 29 Die aanvullende informatie is in december 2019 verstrekt. In het herziene MEBR werd gewezen [OMISSIS] op de gevolgen voor en op de verzachtende maatregelen voor rode eekhoorns die als soort het meest te lijden heeft.
- 30 De Council heeft ook een NIS uit november 2019 ingediend evenals een geactualiseerd document inzake het operationele beheer en monitoringverplichtingen. [OMISSIS]
- 31 Een beheersplan voor de instandhouding van de rode eekhoorn uit november 2019 is ingediend, evenals een artikel [OMISSIS] getiteld „Managed parks as a refuge for the threatened red squirrel (*Sciurus vulgaris*) in light of human disturbance”, *Biological Conservation* 211, (2017), blz. 29 tot en met 36. Voor die informatie gold een extra publieksvoorlichtingsronde.
- 32 [OMISSIS].
- 33 [OMISSIS].
- 34 Vervolgens heeft de inspecteur op 6 mei 2020 een addendum bij het rapport overgelegd. Daarin stond dat bij een nader onderzoek naar mossen een aantal bijzondere vondsten was gedaan, waaronder twee soorten die niet eerder in Dublin waren aangetroffen en vijf soorten die sinds 1959 niet meer in Dublin waren

aangetroffen. Van de moerasparelmoervlinder zijn geen rupsenspinsels gevonden [OMISSIS] [OMISSIS].

35 [OMISSIS]

36 [OMISSIS].[Bijzonderheden die niet van belang zijn voor de prejudiciële vragen]

37 Vanwege dat addendum en het oorspronkelijke rapport heeft An Bord op 25 juni 2020 bepaald om de aanvraag onder voorwaarden goed te keuren.

38 In die beslissing staat dat An Bord onder andere rekening heeft gehouden met de habitatrichtlijn 92/43/EEG, de vogelrichtlijn 79/409/EEG, de kaderrichtlijn water 2000/60/EG en de MEB-richtlijn 2014/52/EU tot wijziging van richtlijn 2011/92/EU. [OMISSIS] [Bijzonderheden die niet van belang zijn voor de prejudiciële vragen en die in elk geval deel uitmaken van de documenten waarmee An Bord („onder andere”) rekening heeft gehouden.]

39 An Bord heeft een passende beoordeling gemaakt en geconcludeerd dat er geen nadelige effecten voor Europese gebieden waren. Daarnaast heeft die instantie een milieueffectbeoordeling uitgevoerd en geconcludeerd dat de belangrijkste directe en indirecte gevolgen zouden worden verzacht op de wijze als in de beslissing was vermeld. Volgens die conclusie „zouden de gevolgen van het geplande project voor het milieu aanvaardbaar zijn, mits de voorgestelde verzachtende maatregelen worden uitgevoerd [...] en de gestelde voorwaarden worden nageleefd”.

40 [OMISSIS].

41 An Bord kwam tot de conclusie dat het geplande project in overeenstemming was met adequate planning en duurzame ontwikkeling. Er werden negen voorwaarden gesteld, waaronder toepassing van de verzachtende maatregelen in het MEBR [OMISSIS] en in de NIS [OMISSIS], een herzien bosbeheerplan tot behoud van het merendeel van de volgroeide naaldbomen in het Hellfire-bos ter bescherming van de rode eekhoorn [OMISSIS], en het inschakelen van een ecologische toezichthouder [OMISSIS].

Toepasselijke bepalingen

42 Een lijst met bepalingen van Unierecht, internationaal recht en nationaal recht is samengevat en, samen met de weblinks, opgenomen in de bijlage bij het vonnis.

Relevante middelen

43 In de zaak Hellfire Massy Residents Association/An Bord Pleanála (nr. 1) [2021] IEHC 424, [2021] 7 JIC 0201 (niet gepubliceerd, High Court, 2 juli 2021) heb ik het verzoek afgewezen, behoudens voor zover daarbij de geldigheid van regulations 51 en 54 van de European Communities (Birds and Natural Habitats) Regulations 2011 (besluit van 2011 ter uitvoering van de voorschriften van de

Europese Gemeenschap inzake het behoud van de vogelstand en de natuurlijke habitats; hierna: „besluit van 2011”) (S.I. nr. 477/2011) werd betwist ten aanzien van de te volgen procedure nadat een vergunning is verleend. Alleen die vraag staat nog open in deze zaak.

- 44 Het besluit is vastgesteld ter uitvoering van de vogelrichtlijn 2009/147/EG en de habitatrichtlijn 92/43/EEG. Het is gewijzigd bij de European Union (Birds and Natural Habitats) (Sea-fisheries) Regulations 2013 (S.I. nr. 290/2013), de European Communities (Birds and Natural Habitats) (Amendment) Regulations 2013 (S.I. nr. 499/2013) en de European Communities (Birds and Natural Habitats) (Amendment) Regulations 2015 (S.I. nr. 355/2015)[OMISSIS].
- 45 De belangrijkste grond voor betwisting van de wetgeving bestaat er ten eerste in dat de procedure voor de vergunningverlening niet geïntegreerd is in het systeem van strikte bescherming van artikel 12 van de habitatrichtlijn, en ten tweede dat het systeem van strikte bescherming, zoals dat in Ierland is ingesteld, niet voorziet in behoorlijke inspraak van het publiek.
- 46 In de zaak Hellfire Massy Residents Association/An Bord Pleanála (nr. 2) [2021] IEHC 636, [2021] 10 JIC 1302 (niet gepubliceerd, High Court, 13 oktober 2021), heb ik geen toestemming verleend om beroep in te stellen met betrekking tot de door mij afgewezen aspecten van de zaak.
- 47 In de zaak Hellfire Massy Residents Association/An Bord Pleanála (nr. 3) [2021] IEHC 771 (niet gepubliceerd, High Court, 14 december 2021), heb ik An Taisce en Save Our Bride Otters als amici curiae toegelaten.

Gerezen vragen van Europees recht

- 48 [OMISSIS] De genoemde rechtsmiddelen doen vier vragen rijzen [OMISSIS] betreffende de uitlegging van het Unierecht, waarvan de beantwoording noodzakelijk is voor de beslissing in de onderhavige zaak. Ik acht derhalve een verwijzing naar het Hof van Justitie van de EU (hierna: „Hof”) krachtens artikel 267 VWEU passend [OMISSIS].

Eerste vraag

- 49 De eerste vraag luidt:

Hebben de algemene beginselen van het Unierecht, die voortvloeien uit het beginsel van voorrang van het Unierecht, tot gevolg dat een nationale procedureregeling op grond waarvan een verzoeker bij een verzoek tot rechterlijke toetsing zich uitdrukkelijk moet beroepen op de relevante wettelijke bepalingen, niet mag beletten dat een verzoeker die betwist dat het interne recht verenigbaar is met het genoemde Unierecht, zich tevens baseert op een betwisting op grond van rechtsdoctrines of -instrumenten die als

intrinsiek relevant voor de uitlegging van dat Unierecht moeten worden beschouwd, zoals het beginsel dat het milieurecht van de Unie moet worden gelezen in samenhang met het op 25 juni 1998 te Aarhus, Denemarken, ondertekende Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, als een integraal onderdeel van de rechtsorde van de Unie?

- 50 Volgens verzoekster moet deze vraag bevestigend worden beantwoord. Toestaan dat interne procedureregels beletten dat een verzoeker een vraag van Unierecht opwerpt op de wijze zoals omschreven, zou strijdig zijn met het voorrangsbeginsel; en die interne procedureregels moeten buiten toepassing worden gelaten indien zij niet zodanig kunnen worden uitgelegd dat volle werking wordt verleend aan de beschermende bepalingen van de habitatrichtlijn, met name wanneer de verwijzende rechter heeft erkend dat de door verzoekster opgeworpen vraag „voldoende duidelijk” is en dat de andere partijen niet worden benadeeld. Het Europese recht maakt integraal deel uit van het interne rechtsstelsel en is geen vreemd en onbekend rechtsstelsel dat moet worden verklaard aan de instellingen die worden geacht dat recht toe te passen en ten uitvoer te leggen. Het doeltreffendheidsbeginsel, of het beginsel van daadwerkelijke rechterlijke bescherming, verplicht de nationale rechterlijke instanties te verzekeren dat nationale rechtsmiddelen en procedureregels het in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken om op Unierecht gebaseerde vorderingen geldend te maken. De in de vraag genoemde eis dat vragen van Unierecht uitdrukkelijk worden aangevoerd, levert een schending van die verplichting op; de vraag is dan niet of het argument voldoende duidelijk is, maar of het argument voldoet aan een bepaalde norm die niet in verhouding staat tot het doel van memories. Het gelijkwaardigheidsbeginsel vereist dat voor op het recht van de Europese Unie gebaseerde vorderingen dezelfde rechtsmiddelen en procedureregels beschikbaar zijn als voor soortgelijke vorderingen van zuiver interne aard. Voor vorderingen van zuiver interne aard is niet de uitvoerige memorie vereist die in de vraag is beoogd ten aanzien van vragen van Unierecht; derhalve is de vereiste uitvoerige memorie niet in overeenstemming met het gelijkwaardigheidsbeginsel.
- 51 Volgens An Bord moet de vraag ontkennend worden beantwoord, [aangezien] de vraag uitgaat van een hypothetisch scenario dat niet is gebaseerd op de feiten van deze zaak. Interne procedureregels die gelden voor memories bij een rechterlijke toetsing hebben verzoekster niet belet om in deze zaak een vraag van Unierecht op te werpen of zich te beroepen op het Verdrag van Aarhus. Het is veeleer zo dat verzoekster het standpunt dat zij nu naar voren wil brengen, niet naar behoren heeft beargumenteerd. Verzoekster heeft geen beletsel of probleem opgeworpen met betrekking tot een punt in verband met de verdediging van haar argumenten. In deze zaak is niet aangetoond dat het interne procesrecht dat van toepassing is op memories het voor verzoekster moeilijker heeft gemaakt om argumenten aan te voeren en/of zich te beroepen op een argument van Unierecht.
- 52 Volgens verweerders moet deze vraag ontkennend worden beantwoord. De staat heeft een [OMISSIS] antwoord ingediend [OMISSIS] waarin in wezen het

volgende wordt aangevoerd. Ten eerste, dat de kwestie hypothetisch is. Ten tweede, dat verzoekster haar standpunt niet naar behoren heeft beargumenteerd en dat het gelijkwaardigheidsbeginsel en het doeltreffendheidsbeginsel niet zijn geschonden. Voorts stelt de staat dat het aan de nationale rechter is om de strekking te bepalen van hetgeen verzoekster binnen memories kan vorderen.

- 53 Volgens de amici curiae moet deze vraag bevestigend worden beantwoord. Een verzoeker heeft het recht om zich te beroepen op de regels van nationaal recht waarbij het milieurecht van de Unie is omgezet en op de bepalingen van het milieurecht van de Unie die rechtstreekse werking hebben, en behoeft niet uitdrukkelijk een specifieke uitlegging te beargumenteren indien hij ten minste stelt dat de betreffende bepalingen van Unierecht zijn geschonden.
- 54 Mijns inziens moet deze vraag bevestigend worden beantwoord. Het Unierecht heeft één enkele, ondeelbare betekenis; wanneer een instrument van Unierecht in samenhang met een ander instrument, zoals het Verdrag van Aarhus, moet worden gelezen, dan dient een dergelijke uitlegging daarin dus besloten te liggen en behoeft zij niet uitdrukkelijk te worden aangevoerd. Wanneer wordt toegestaan dat nationale regels ingaan tegen die enkele, ondeelbare betekenis van het Unierecht, zou een situatie ontstaan waarin een nationale rechterlijke instantie aan een instrument van Unierecht iets anders dan zijn werkelijke betekenis zou geven. Wat het bezwaar van de staat betreft, accepteer ik dit niet voor zover de feitelijke situatie een redelijke mogelijkheid doet ontstaan dat zich op grond van de habitatrichtlijn problemen voordoen, en is het juist het bezwaar van de staat zelf tegen het betoog van verzoekster dat een verband legt tussen de regels inzake de argumentatie en het Unierecht. Wat doeltreffendheid en gelijkwaardigheid betreft, heb ik de vraag eerder geformuleerd in termen van voorrang dan van doeltreffendheid en gelijkwaardigheid. Wat betreft het bezwaar van de staat dat dit een zaak voor de nationale rechterlijke instantie is, hebben verweerders er specifiek bezwaar tegen gemaakt dat de memories van verzoekster zodanig worden uitgelegd dat een verwijzing naar instrumenten van Unierecht kan worden opgevat als een verwijzing naar die instrumenten gelezen in het licht van het Verdrag van Aarhus. In die omstandigheden lijkt het mij wenselijk een antwoord te krijgen op de vraag of de algemene beginselen die voortvloeien uit het beginsel van voorrang van het Unierecht zich daadwerkelijk verzetten tegen dit argument. Mocht het [Hof] deze vraag of de tweede vraag, die de staat heeft gesteld, niet willen beantwoorden, dan zal dit in de praktijk erop neerkomen dat strikte en extreem technische bezwaren zoals de staat in deze zaak heeft aangevoerd, worden gelegitimeerd en aangemoedigd waardoor de tenuitvoerlegging van het Unierecht wordt belemmerd.
- 55 Deze vraag is aan het Hof voorgelegd omdat verweerders er bezwaar tegen hebben gemaakt dat verzoekster zich op het Verdrag van Aarhus beroept, daar in de memories niet uitdrukkelijk melding is gemaakt van het verdrag. Indien de vraag ten gunste van verzoekster wordt beantwoord, faalt het bezwaar al direct.

Tweede vraag

56 De tweede vraag luidt:

Hebben de artikelen 12 en/of 16 van richtlijn 92/43/EEG en/of die bepalingen gelezen in samenhang met artikel 9, lid 2, van het op 25 juni 1998 te Aarhus, Denemarken, ondertekende Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden en/of in samenhang met het beginsel dat lidstaten alle specifieke maatregelen dienen te nemen die nodig zijn om de richtlijn effectief uit te voeren, tot gevolg dat een interne procedureregule op grond waarvan een verzoeker geen „hypothetische vraag” mag stellen en „in de praktijk of feitelijk getroffen moet zijn” voordat hij bezwaren kan aanvoeren ten aanzien van de verenigbaarheid van het interne recht met een bepaling van Unierecht, niet kan worden ingeroepen om zich te verzetten tegen bezwaren van een verzoeker die de rechten inzake inspraak met betrekking tot een administratief besluit heeft ingeroepen en die vervolgens de geldigheid van een bepaling van intern recht wil betwisten in het licht van het Unierecht vanwege te verwachten toekomstige milieuschade als gevolg van een vermeende lacune in de interne wetgeving, ingeval er een redelijke kans bestaat dat die schade zich in de toekomst voordoet, in het bijzonder omdat voor het project een vergunning is verleend in een gebied dat een habitat vormt voor soorten waarvoor strikte bescherming geldt en/of omdat door de toepassing van het voorzorgsbeginsel de kans bestaat dat onderzoeken na de vergunningverlening ertoe kunnen leiden dat moet worden verzocht om een afwijking op grond van artikel 16 van de richtlijn?

57 Volgens verzoekster moet deze vraag bevestigend worden beantwoord. Onverminderd het standpunt van verzoekster dat de vraag niet hypothetisch is en dat zij in voldoende mate is getroffen, zou het in strijd zijn met het voorrangsbeginsel, het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen (artikel 191, VWEU) en met het arrest van het [Hof] in zaak C-183/05, Commissie/Ierland, wanneer wordt toegestaan dat interne procedureregels het een verzoeker onmogelijk maken een vraag van Unierecht op te werpen op de wijze zoals omschreven; die interne procedureregels moeten buiten toepassing worden gelaten indien zij niet zodanig kunnen worden uitgelegd dat volle werking wordt verleend aan de beschermende bepalingen van de habitatrichtlijn. Het zou niet mogen zijn dat een gestelde schending zich eerst moet voordoen voordat de rechter daadwerkelijk zou kunnen ingrijpen.

58 Volgens An Bord moet de vraag ontkennend worden beantwoord[;] de vraag gaat uit van een hypothetisch scenario dat niet is gebaseerd op de feiten van deze zaak. De bepalingen van artikel 6 van het Verdrag van Aarhus met betrekking tot inspraak zijn niet van toepassing op een dergelijk hypothetisch scenario, waarin geen besluiten zijn genomen en besluiten wellicht nooit worden genomen over mogelijke activiteiten die zich misschien nooit voordoen. Bij een juiste uitlegging zijn noch het voorzorgsbeginsel noch het beginsel van preventief handelen

relevant in het kader van het [OMISSIS] hypothetische scenario waarop deze vraag is gebaseerd. Een interne procedureregeling zoals in de vraag omschreven, is niet ingeroepen tegen het standpunt van verzoekster. Verzoekster heeft juist beweerd, zonder dit met bewijsstukken te staven, dat het geplande project tot een schending van artikel 12 van de habitatrichtlijn zou leiden. Tegen deze bewering is betoogd dat An Bord niet over bewijs beschikte waaruit bleek dat de toekenning van de vergunning voor het geplande project zou leiden tot een schending van artikel 12 van de habitatrichtlijn, en is betoogd dat überhaupt niet was vastgesteld dat een afwijking moest worden toegestaan op grond van regulation 54 van het besluit van 2011. Omdat geen specifieke feiten waren vastgesteld die een schending van artikel 12 van de habitatrichtlijn zouden opleveren, was een verzoek om het toestaan van een afwijking niet mogelijk. De vergunningsprocedure leidde op geen enkel punt tot een artikel 12-kwestie.

- 59 Volgens verweerdere moet deze vraag ontkennend worden beantwoord. De bepalingen van artikel 6 van het Verdrag van Aarhus inzake inspraak zijn van toepassing op besluiten over voorgestelde vergunningen of voorgestelde activiteiten en treden pas in werking wanneer de betreffende besluitvormingsprocedures in gang worden gezet. Zij zijn niet van toepassing in hypothetische omstandigheden waarin geen besluiten zijn genomen en wellicht nooit zullen worden genomen over mogelijke activiteiten die zich misschien nooit voordoen. De rechter zelf erkent dat er niet meer dan een redelijke mogelijkheid is dat wordt verzocht om het toestaan van een afwijking. Aangevoerd wordt dat dit onvoldoende is om de bepalingen van artikel 6 van het Verdrag [van Aarhus] in te roepen op de door verzoekster of in de tweede vraag gesuggereerde wijze. Noch het voorzorgsbeginsel noch het beginsel van preventief handelen is, indien juist uitgelegd, relevant in het kader van de hypothetische omstandigheden die de feitelijke context van de onderhavige procedure vormen. De staat maakt dan ook bezwaar tegen de vraag en stelt dat deze niet-ontvankelijk en hypothetisch is.
- 60 Volgens de amici curiae moet deze vraag bevestigend worden beantwoord. Opgemerkt wordt dat de verwijzende rechter als feit heeft vastgesteld dat gevolgen van het project voor strikt beschermde soorten niet zijn uit te sluiten. Op basis van de Uniewetgeving moet verzoekster in het hoofdgeding zich in een gerechtelijke procedure derhalve kunnen beroepen op de regels van nationaal recht waarbij het milieurecht van de Unie is omgezet en op de regels van het milieurecht van de Unie die rechtstreekse werking hebben.
- 61 Mijns inziens moet deze vraag bevestigend worden beantwoord. De verwezenlijking van de doelstellingen van het milieurecht van de Unie zou ernstig worden ondermijnd wanneer een verzoeker moet wachten totdat schade aan het milieu daadwerkelijk optreedt of hoogstwaarschijnlijk zal optreden. Uit de aard van het milieurecht van de Unie volgt dat een nationale rechterlijke instantie kan worden verzocht om een doeltreffende voorziening in rechte met betrekking tot die regels als er een redelijke kans bestaat dat die schade optreedt, ook als dit onzeker is. Wat betreft het bezwaar van de staat dat de vraag niet-ontvankelijk is, [OMISSIS] acht ik het wenselijk te vernemen of het Unierecht in de weg staat aan

dat bezwaar. De vraag is een reactie op de bezwaren van de staat en is, in de omstandigheden van deze zaak, niet hypothetisch of anderszins niet-ontvankelijk.

- 62 Deze vraag is aan het Hof voorgelegd omdat verweerders er bezwaar tegen hebben gemaakt dat verzoekster zich beroept op eventuele toekomstige schade aan strikt beschermde soorten. Indien de vraag ten gunste van verzoekster wordt beantwoord, faalt het bezwaar al direct.

Derde vraag

- 63 De derde vraag luidt:

Hebben de artikelen 12 en/of 16 van richtlijn 92/43/EEG en/of die bepalingen gelezen in samenhang met artikel 6, leden 1 tot en met 9, en/of artikel 9, lid 2, van het op 25 juni 1998 te Aarhus, Denemarken, ondertekende Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, en/of met het beginsel dat lidstaten alle specifieke maatregelen dienen te nemen die nodig zijn om de richtlijn effectief uit te voeren, tot gevolg dat een systeem voor het toestaan van afwijkingen, als dat waarin in het interne recht is voorzien ter uitvoering van artikel 16 van de richtlijn, niet parallel moet lopen met en niet los moet staan van het vergunningensysteem, maar deel moet uitmaken van een geïntegreerde goedkeuringsprocedure die een besluit van een bevoegde instantie omvat (en niet een ad-hocoordeel van de opdrachtgever zelf op grond van een algemene bepaling uit het strafrecht) over de vraag of moet worden verzocht om een afwijking vanwege kwesties die zijn vastgesteld nadat de vergunning is verleend en/of die een besluit van een bevoegde instantie omvat over de onderzoeken die noodzakelijk zijn in het kader van de vraag of moet worden verzocht om een dergelijke afwijking?

- 64 Volgens verzoekster moet deze vraag bevestigend worden beantwoord. De Ierse benadering van strikte bescherming bestaat louter uit een verzameling instrumenten en is het tegenovergestelde van een systeem van strikte bescherming. Op grond van een van die instrumenten is vereist dat een systeem van strikte bescherming wordt ingesteld, hetgeen suggereert dat dit systeem nog niet is ingesteld op grond van de betreffende wetgeving. Voorts is de richtlijn gericht tot alle organen van de lidstaten. Het is in strijd met een systeem van strikte bescherming en met de voorschriften van [het Verdrag van Aarhus] om het besluit of en hoe kan worden verzocht om een afwijking, over te laten aan de opdrachtgever, nadat de vergunning is verleend en op basis van door hem geselecteerde informatie en waarbij het publiek geen recht op inspraak heeft. Met de artikelen 12 tot en met 16 wordt tevens beoogd een hoog niveau van milieubescherming te waarborgen. Enkele afwijkingen zijn gebaseerd op „[het belang van] de volksgezondheid en de openbare veiligheid of om andere dwingende redenen van groot openbaar belang”, waaruit het belang van inspraak

van het publiek blijkt. Dat de onderzoeken die worden uitgevoerd met betrekking tot de soorten van bijlage IV adequaat moeten zijn, is een noodzakelijk onderdeel van een systeem van strikte bescherming. Integratie in het planningsproces is van essentieel belang om ervoor te zorgen dat die onderzoeken toereikend zijn, door die onderzoeken te onderwerpen aan controle van het publiek en door de bevoegde instantie te laten beoordelen of de onderzoeken adequaat zijn. De minister bepaalt of uiteindelijk een afwijking moet worden toegestaan, maar speelt geen rol bij de beslissing of überhaupt moet worden verzocht om een afwijking.

65 Volgens An Bord moet de vraag ontkennend worden beantwoord, omdat op grond van artikel 12 of 16 van de habitatrichtlijn niet is vereist, noch expliciet noch impliciet, noch op grond van die bepalingen zelf noch gelezen in samenhang met artikel 6, leden 1 tot en met 9, en/of artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus, dat het systeem van afwijkingen van artikel 16 van de habitatrichtlijn deel uitmaakt van een geïntegreerde goedkeuringsprocedure bij één enkele bevoegde instantie. In dit verband moet worden opgemerkt dat de recent gepubliceerde mededeling van de Europese Commissie van 12 oktober 2021 getiteld „Mededeling van de Commissie, Richtsnoeren inzake de strikte bescherming van diersoorten van communautair belang uit hoofde van de habitatrichtlijn” (hoewel zij niet bindend is) geen steun biedt voor de bewering dat een geïntegreerde goedkeuringsprocedure bij één enkele bevoegde instantie verplicht is (zie punt 3.3.2 van de mededeling). Daaruit wordt juist duidelijk [dat] een dergelijk geïntegreerd systeem volgens de Commissie niet verplicht is. Uit onder andere het arrest van [het Hof] in zaak C-183/05 Commissie/Ierland (ECLI:EU:C:2007:14) blijkt dat een systeem van strikte bescherming meer dan een „hard” rechtskader kan omvatten en bijvoorbeeld een nationaal netwerk van voltijds met het toezicht op en de bescherming van de soorten belaste bewakers en ambtenaren kan omvatten. Vraag 3 lijkt ervan uit te gaan dat regulations 51 tot en met 54 van het besluit van 2011 het totale „systeem” van strikte bescherming afdekken, hetgeen niet is aangetoond. In dat verband heeft verzoekster *geen bewijs* aangedragen omtrent de praktische doeltreffendheid of anderszins van de werking van het „systeem” van strikte bescherming (waaronder het toestaan van afwijkingen op grond van het besluit van 2011). Het is voor verzoekster in dit stadium simpelweg niet mogelijk om in het kader van de onderhavige verwijzing naar het [Hof] bij wege van niet-gestaafde beweringen argumenten aan te voeren betreffende de doeltreffendheid van het systeem, *die in het verzoekschrift niet zijn aangevoerd*.

66 Volgens verweerders moet deze vraag ontkennend worden beantwoord. Op grond van artikel 12 of 16 van de habitatrichtlijn is noch expliciet noch impliciet vereist dat het systeem van afwijkingen van artikel 16 van de habitatrichtlijn deel uitmaakt van een geïntegreerde goedkeuringsprocedure bij één enkele bevoegde instantie. Artikel 12 of [artikel] 16 van de habitatrichtlijn moet zo worden uitgelegd dat een dergelijke geïntegreerde goedkeuringsprocedure niet is vereist en die artikelen schrijven ook niet voor dat die procedure berust bij één enkele bevoegde instantie. Evenmin is krachtens artikel 6, leden 1 tot en met 9, en/of artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus, hetzij op grond van die artikelen zelf, hetzij gelezen in samenhang met artikel 12 of 16 van de habitatrichtlijn, een

geïntegreerde goedkeuringsprocedure vereist of voorgeschreven dat die procedure berust bij één enkele bevoegde instantie.

- 67 Volgens de amici curiae moet deze vraag bevestigend worden beantwoord. Een systeem dat een beoordeling en afwijking na de vergunningverlening toestaat, is in strijd met het Unierecht. Op grond van artikel 12 van de habitatrichtlijn verboden effecten zijn naar hun aard significante milieueffecten en moeten in het kader van de MEB-procedure worden beoordeeld. Het betrokken publiek moet in de gelegenheid worden gesteld zijn standpunten in een vroeg stadium kenbaar te maken. Indien in de MEB-procedure wordt vastgesteld dat het project niet verenigbaar is met artikel 12 van de habitatrichtlijn, moet de vergunning worden geweigerd. Derhalve moet de vergunning worden voorafgegaan door het besluit om een afwijking toe te staan. De effecten voor strikt beschermde soorten kunnen echter niet definitief worden vastgesteld in het besluit om een afwijking toe te staan, maar moeten in het kader van de MEB-procedure worden bepaald.
- 68 Mijns inziens moet deze vraag bevestigend worden beantwoord. Er is geen sprake van een systeem van strikte bescherming in de eigenlijke betekenis van de richtlijn, omdat het initiatief voor een afwijkingsverzoek bij de opdrachtgever ligt, behoudens een zeer algemene strafrechtelijke bepaling. Daarnaast vereist het concept „systeem van strikte bescherming” uitgebreide afstemming tussen beslissers en uitgebreide en consequente, onafhankelijke controle op de mate waarin het onderzoek van beschermde soorten moet worden uitgevoerd, hetzij voor hetzij na de vergunningverlening. Degene die over de vergunning beslist, speelt een rol bij het bepalen in hoeverre, met het oog op de MEB en de PB, de vóór de vergunningverlening uitgevoerde studies en onderzoeken toereikend zijn, maar speelt geen rol bij de wetenschappelijke kwaliteit van onderzoeken ten aanzien van afwijkingen na de vergunningverlening. Er is derhalve geen sprake van een geïntegreerd systeem. Bovendien is het systeem onvoldoende transparant.
- 69 Wat betreft het bezwaar van de staat inzake onduidelijkheid [OMISSIS] gaat de verwijzing alleen over de vraag op welke wijze, nadat de vergunning is verleend, een afwijking kan worden toegestaan. Het is dan ook duidelijk niet van belang dat thans geen afwijking vereist is vanaf het moment van de vergunningverlening. [OMISSIS]. Het concept is als een vraag in algemene bewoordingen geformuleerd, omdat een oordeel van het [Hof] over de vraag zelf wordt gevraagd. [OMISSIS].
- 70 De reden voor verwijzing van deze vraag is dat het Ierse systeem voor het toestaan van afwijkingen losstaat van het systeem van planologische vergunningen en dat de procedure van onderzoek en controle in het kader van de MEB en de PB daarom geen rol speelt bij ontwikkelingen na de vergunningverlening. Indien de vraag bevestigend wordt beantwoord, zou het Ierse systeem een geïntegreerd systeem moeten worden, zodat degene die over de vergunning beslist een rol speelt bij de toetsing van een afwijkingsverzoek dat later wordt ingediend of althans bij de vaststelling welke onderzoeken en maatregelen voor een dergelijk verzoek nodig zijn.

Vierde vraag

71 De vierde vraag luidt:

Hebben de artikelen 12 en/of 16 van richtlijn 92/43/EEG en/of die bepalingen gelezen in samenhang met artikel 6, leden 1 tot en met 9, en/of artikel 9, lid 2, van het op 25 juni 1998 te Aarhus, Denemarken, ondertekende Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, tot gevolg dat er een inspraakprocedure in overeenstemming met artikel 6 van het Verdrag van Aarhus moet bestaan voor een project waarvoor de vergunningverlening is onderworpen aan een passende beoordeling krachtens artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43/EEG en waarvoor na de vergunningverlening kan worden verzocht om een afwijking krachtens artikel 16 van richtlijn 92/43/EEG?

72 Volgens verzoekster moet deze vraag bevestigend worden beantwoord. De redenen die bij de derde vraag zijn genoemd, zijn ook hier van toepassing.

73 Volgens An Bord moet de vraag ontkennend worden beantwoord, omdat op grond van artikel 12 of 16 van de habitatrichtlijn niet is vereist, noch expliciet noch impliciet, noch op grond van die bepalingen zelf noch gelezen in samenhang met artikel 6, leden 1 tot en met 9, en/of artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus, dat er een inspraakprocedure in overeenstemming met artikel 6 van het Verdrag van Aarhus moet bestaan ingeval de verlening van een vergunning is onderworpen aan een passende beoordeling krachtens artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn en wanneer na de vergunningverlening kan worden verzocht om een afwijking krachtens artikel 16 van de habitatrichtlijn. De vraag gaat uit van een hypothetisch scenario dat niet is gebaseerd op de feiten van deze zaak en dat betrekking heeft op een verzoek om een afwijking op grond van het besluit van 2011, welk verzoek zich misschien nooit zal voordoen. Er is geen rechtsbasis of rechtsgrond die steun biedt aan de stelling dat een dergelijk systeem van inspraak verplicht is voor een afwijking na de vergunningverlening. Een dergelijke verplichting blijkt op geen enkele wijze uit de bewoordingen van artikel 12 of 16 van de habitatrichtlijn en kan ook niet als zodanig daaruit worden opgemaakt.

74 Volgens verweerders moet deze vraag ontkennend worden beantwoord. De redenen die bij de derde vraag zijn genoemd, zijn ook hier van toepassing met inachtneming van het volgende. Op grond van de artikelen 12 en/of 16 van de habitatrichtlijn, gelezen in samenhang met artikel 6, leden 1 tot en met 9, en/of artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus, is een inspraakprocedure in overeenstemming met artikel 6 van het Verdrag van Aarhus niet vereist, ingeval de verlening van een vergunning is onderworpen aan een passende beoordeling krachtens artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn en wanneer na de vergunningverlening kan worden verzocht om een afwijking krachtens artikel 16. [OMISSIS] De inspraakprocedures van artikel 6 van het Verdrag van Aarhus zijn niet van toepassing in hypothetische omstandigheden ten aanzien van een verzoek om een afwijking dat zich misschien nooit zal voordoen. Aan de inspraakvereisten

van artikel 6 van het Verdrag van Aarhus die gelden voor de PB die is gemaakt krachtens artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, is voldaan door middel van de PB die is gemaakt in overeenstemming met de bepalingen van de wet van 2000.

- 75 Volgens de amici curiae moet deze vraag bevestigend worden beantwoord. Een besluit om een afwijking toe te staan is een besluit dat valt onder artikel 6, lid 1, onder b), van het Verdrag van Aarhus, aangezien als gevolg van een afwijking krachtens artikel 16 een activiteit wordt toegestaan met een effect dat in andere gevallen is verboden op grond van artikel 12 en dat naar zijn aard een significant effect is. Derhalve is voor een besluit om een afwijking toe te staan een inspraakprocedure krachtens artikel 6 van het Verdrag van Aarhus vereist, evenals het recht van toegang tot een herzieningsprocedure krachtens artikel 9, lid 2.
- 76 Mijns inziens moet deze vraag bevestigend worden beantwoord. Wanneer de habitatrichtlijn in het licht van het Verdrag van Aarhus wordt gelezen, leidt dit tot de duidelijke conclusie dat een inspraakprocedure verplicht is. Die procedure ontbreekt in het Ierse systeem, waarin afwijkingen worden toegestaan en wordt gedoogd dat strikt beschermde soorten worden gedood, mishandeld of verstoord zonder enige acceptabele vorm van openbare kennisgeving, inspraak, bezwaar of uitvoerige toetsing van de redenen. Hierdoor wordt niet voldaan aan de minimumeisen van een systeem van strikte bescherming en de minimumeisen van transparantie en objectiviteit en is dit systeem in het algemeen in strijd met de beginselen van behoorlijk bestuur.
- 77 Voor zover de staat tracht de vraag als hypothetisch af te keuren, kan ik mij niet vinden in die karakterisering. Het zou niet wenselijk zijn om, voordat deze kwestie kan worden aangepakt, te moeten wachten op een schending of mogelijke schending van het milieurecht van de Unie. Het bezwaar van verzoekster is juist gericht tegen het ontbreken van inspraak ten aanzien van afwijkingen nadat een vergunning is verleend. Indien een afwijking zou worden toegestaan, zou daarbij per definitie geen sprake zijn van inspraak binnen een rechtskader of context waarin rechtszekerheid is gegarandeerd. Er is dan ook geen andere doeltreffende oplossing dan vooraf dit punt als een algehele tekortkoming in het systeem aan te voeren.
- 78 De reden voor verwijzing van deze vraag is dat, indien een inspraakprocedure verplicht is, het Ierse besluit dus niet in overeenstemming met het Unierecht is, voor zover een dergelijke procedure niet in dat besluit is opgenomen.

79 [OMISSIS]

Beslissing

[OMISSIS]

- a) [OMISSIS] De procedure wordt geschorst in afwachting van de beslissing van het [Hof].

b) De volgende vragen worden krachtens artikel 267 VWEU voorgelegd aan het [Hof]:

(i) De eerste vraag luidt:

Hebben de algemene beginselen van het Unierecht, die voortvloeien uit het beginsel van voorrang van het Unierecht, tot gevolg dat een nationale procedureregeling op grond waarvan een verzoeker bij een verzoek tot rechterlijke toetsing zich uitdrukkelijk moet beroepen op de relevante wettelijke bepalingen, niet mag beletten dat een verzoeker die betwist dat het interne recht verenigbaar is met het genoemde Unierecht, zich tevens baseert op een betwisting op grond van rechtsdoctrines of -instrumenten die als intrinsiek relevant voor de uitlegging van dat Unierecht moeten worden beschouwd, zoals het beginsel dat het milieurecht van de Unie moet worden gelezen in samenhang met het op 25 juni 1998 te Aarhus, Denemarken, ondertekende Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, als een integraal onderdeel van de rechtsorde van de Unie?

(ii) De tweede vraag luidt:

Hebben de artikelen 12 en/of 16 van richtlijn 92/43/EEG en/of die bepalingen gelezen in samenhang met artikel 9, lid 2, van het op 25 juni 1998 te Aarhus, Denemarken, ondertekende Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden en/of in samenhang met het beginsel dat lidstaten alle specifieke maatregelen dienen te nemen die nodig zijn om de richtlijn effectief uit te voeren, tot gevolg dat een nationale procedureregeling op grond waarvan een verzoeker geen „hypothetische vraag” mag stellen en „in de praktijk of feitelijk getroffen moet zijn” voordat hij bezwaren kan aanvoeren ten aanzien van de verenigbaarheid van het interne recht met een bepaling van Unierecht, niet kan worden ingeroepen om zich te verzetten tegen bezwaren van een verzoeker die de rechten inzake inspraak met betrekking tot een administratief besluit heeft ingeroepen en die vervolgens de geldigheid van een bepaling van intern recht wil betwisten in het licht van het Unierecht vanwege te verwachten toekomstige milieuschade als gevolg van een vermeende lacune in de interne wetgeving, ingeval er een redelijke kans bestaat dat die schade zich in de toekomst voordoet, in het bijzonder omdat voor het project een vergunning is verleend in een gebied dat een habitat vormt voor soorten waarvoor strikte bescherming geldt en/of omdat door de toepassing van het voorzorgsbeginsel de kans bestaat dat onderzoeken na de vergunningverlening ertoe kunnen leiden dat moet worden verzocht om een afwijking op grond van artikel 16 van de richtlijn?

(iii) De derde vraag luidt:

Hebben de artikelen 12 en/of 16 van richtlijn 92/43/EEG en/of die bepalingen gelezen in samenhang met artikel 6, leden 1 tot en met 9, en/of artikel 9, lid 2, van het op 25 juni 1998 te Aarhus, Denemarken, ondertekende Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, en/of met het beginsel dat lidstaten alle specifieke maatregelen dienen te nemen die nodig zijn om de richtlijn effectief uit te voeren, tot gevolg dat een systeem voor het toestaan van afwijkingen, als dat waarin in het interne recht is voorzien ter uitvoering van artikel 16 van de richtlijn, niet parallel moet lopen met en niet los moet staan van het vergunningensysteem, maar deel moet uitmaken van een geïntegreerde goedkeuringsprocedure die een besluit van een bevoegde instantie omvat (en niet een ad-hocoordeel van de opdrachtgever zelf op grond van een algemene bepaling uit het strafrecht) over de vraag of moet worden verzocht om een afwijking vanwege kwesties die zijn vastgesteld nadat de vergunning is verleend en/of die een besluit van een bevoegde instantie omvat over de onderzoeken die noodzakelijk zijn in het kader van de vraag of moet worden verzocht om een dergelijke afwijking?

(iv) De vierde vraag luidt:

Hebben de artikelen 12 en/of 16 van richtlijn 92/43/EEG en/of die bepalingen gelezen in samenhang met artikel 6, leden 1 tot en met 9, en/of artikel 9, lid 2, van het op 25 juni 1998 te Aarhus, Denemarken, ondertekende Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, tot gevolg dat er een inspraakprocedure in overeenstemming met artikel 6 van het Verdrag van Aarhus moet bestaan voor een project waarvoor de vergunningverlening is onderworpen aan een passende beoordeling krachtens artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43/EEG en waarvoor na de vergunningverlening kan worden verzocht om een afwijking krachtens artikel 16 van richtlijn 92/43/EEG?