



Datum van
inontvangstneming

:

13/09/2017

Zaak C-461/17

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

28 juli 2017

Verwijzende rechter:

High Court (Ierland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

5 mei 2017

Verzoekers:

██████████
████████████████████
████████████████████
████████████████████

Verweerster:

An Bord Pleanála

Andere partijen bij het geding:

Kilkenny County Council

The National Parks and Wildlife Service (NPWS)

Voorwerp van het hoofdgeding

An Bord Pleanála is de in Ierland bevoegde instantie om bouwvergunningen voor voorgestelde wegebouwprojecten te verlenen. Het is daarbij haar verantwoordelijkheid vast te stellen hoeveel informatie vereist is voor de milieueffectbeoordeling (hierna: „MEB”) en raadplegingen te houden over ingediende gegevens. In 2008 heeft de Kilkenny County Council bij An Bord

Pleanála een aanvraag ingediend voor goedkeuring van een wegenbouwproject. Deze aanvraag betreft ten eerste de aanleg van een nieuwe weg en een brug over de rivier de Nore, die de bouw van een beoogde volledige ringweg rond de stad Kilkenny dichterbij moeten brengen. Die ringweg moet onder meer de filevorming in het stadscentrum verminderen. Ten tweede omvat de aanvraag de onteigening van het benodigde terrein. De voorgestelde weg loopt door een aantal beschermde natuurgebieden: een onder richtlijn 2009/147/EG (vogelrichtlijn) aangewezen speciale beschermingszone (hierna: „SBZ”), een krachtens richtlijn 92/43/EEG (habitatrichtlijn) voor de status van speciaal beschermingsgebied (hierna: „SBG”) in aanmerking komend gebied en een gebied waarvoor is voorgesteld het als nationaal erfgoed aan te merken. Op 11 juli 2014 heeft An Bord Pleanála een besluit vastgesteld (hierna: „bestreden besluit”), waarbij toestemming werd gegeven voor het voorgestelde wegenbouwproject dat bekendstaat als de Kilkenny northern ring road extension (verlenging van de noordelijke ringweg rond Kilkenny) en voor de vereiste onteigeningen. Verzoekers zijn bij de verwijzende rechter in beroep gegaan tegen het bestreden besluit en hebben gevorderd het besluit nietig te verklaren omdat het in strijd is met EU-recht.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële vragen

Verzoekers stellen dat An Bord Pleanála heeft nagelaten de milieueffecten van de onderzochte voornaamste alternatieven in haar overwegingen te betrekken, dat An Bord Pleanála de passende beoordeling op ontoereikende wijze heeft uitgevoerd en dat An Bord Pleanála het recht heeft geschonden door het voorgestelde project goed te keuren en de door de Kilkenny County Council ingediende Natura Impact Statement (milieueffectverklaring voor Natura 2000-gebieden; hierna: „NIS”) te accepteren, aangezien het bij haar voorliggende bewijs ontoereikend was. De verwijzende rechter verzoekt krachtens artikel 267 VWEU om een prejudiciële beslissing van het Hof over de uitlegging van artikel 6, lid 3, (het begrip „passende beoordeling”) van de habitatrichtlijn en van artikel 5, lid 3, onder d), van richtlijn 2011/92 in de voor de onderhavige zaak relevante versie („een schets van de voornaamste alternatieven die de opdrachtgever heeft onderzocht, met opgave van de voornaamste motieven voor zijn keuze, met inachtneming van de milieueffecten”). Artikel 5 van richtlijn 2011/92 is gewijzigd bij richtlijn 2014/52. De relevante bepaling, namelijk artikel 5, lid 1, onder d), luidt nu „een beschrijving van de redelijke alternatieven die de opdrachtgever heeft onderzocht, die relevant zijn voor het project en de specifieke kenmerken ervan, met opgave van de belangrijkste motieven voor de gekozen optie, in het licht van de milieueffecten van het project”.

Prejudiciële vragen

(a) Heeft richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, zoals

gewijzigd [de habitatrichtlijn] tot gevolg dat in een NIS alle habitats en soorten waarvoor het gebied als Natura 2000-gebied is aangewezen, moeten worden vastgesteld?

(b) Is het volgens de [habitatrichtlijn] vereist dat de potentiële gevolgen voor alle soorten die bijdragen aan en deel uitmaken van de beschermde habitat in een NIS worden vastgesteld en besproken en niet alleen de gevolgen voor beschermde soorten?

(c) Heeft [de habitatrichtlijn] tot gevolg dat een NIS uitdrukkelijk moet ingaan op de gevolgen die het voorgestelde project heeft voor zowel beschermde soorten en habitats binnen het SBG als voor soorten en habitats buiten dit gebied?

(d) Heeft Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, zoals gewijzigd, tot gevolg dat een milieueffectrapport uitdrukkelijk moet ingaan op de vraag of het voorgestelde project significante gevolgen heeft voor de in deze beoordeling vastgestelde soorten?

(e) Valt een alternatief dat de opdrachtgever in de milieueffectbeoordeling in overweging genomen en besproken heeft en/of waarvoor sommige belanghebbenden hebben gepleit en/of dat de bevoegde instantie in overweging heeft genomen, onder de „voornaamste alternatieven” in de zin van artikel 5, lid 3, onder d), van richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, zoals gewijzigd, zelfs indien de opdrachtgever dit alternatief in een vroeg stadium heeft verworpen?

(f) Heeft richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, zoals gewijzigd, tot gevolg dat een milieueffectbeoordeling voldoende informatie moet bevatten over de milieueffecten van alle alternatieven om de vanuit milieuoogpunt beschouwde wenselijkheid van de verschillende alternatieven te kunnen vergelijken; en/of dat in het milieueffectrapport expliciet moet worden aangegeven hoe de milieueffecten van de alternatieven in aanmerking zijn genomen?

(g) Is het voorschrift in artikel 5, lid 3, onder d), van richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, zoals gewijzigd, dat de opdrachtgever zijn keuze „met inachtneming van de milieueffecten” moet hebben gemotiveerd, alleen van toepassing op het gekozen alternatief of ook op de onderzochte voornaamste alternatieven, zodat de milieueffecten van deze alternatieven bestudeerd moeten worden?

(h) Is het in overeenstemming met de doelstellingen van [de habitatrichtlijn] dat over de details van de bouwfase (zoals de locatie van de bouwplaats en aanvoerroutes) pas een besluit wordt genomen nadat toestemming voor het project

is verleend, en zo ja, mag een bevoegde instantie toestaan dat de opdrachtgever daarover eenzijdig in de context van een willekeurige toegekende projectvergunning een besluit neemt dat alleen aan de bevoegde instantie ter kennis hoeft te worden gebracht en niet door haar hoeft te worden goedgekeurd?

(i) Moet een bevoegde instantie volgens [de habitatrichtlijn] documenteren in hoeverre in aan haar voorgelegde wetenschappelijke adviezen wordt bepleit nadere informatie te vergaren alvorens een project goed te keuren, en wel op zodanig gedetailleerde en duidelijke wijze dat elke twijfel over de betekenis en de gevolgen van een dergelijk advies wordt weggenomen?

(j) Is de bevoegde instantie volgens [de habitatrichtlijn] verplicht om te motiveren of gedetailleerd te motiveren waarom zij een conclusie van haar inspecteur heeft verworpen, waarin was aangegeven dat nadere informatie of wetenschappelijk onderzoek vereist was alvorens een project kon worden goedgekeurd?

(k) Moet een bevoegde instantie die een passende beoordeling maakt volgens [de habitatrichtlijn] een gedetailleerde en nauwkeurige onderbouwing van elk onderdeel van haar besluit verschaffen?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Artikel 191 VWEU

Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna („habitatrichtlijn”).

Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand („vogelrichtlijn”).

Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, in de versie van 2011 (gewijzigd bij richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten).

Conclusie van advocaat-generaal Kokott van 8 november 2012 in de zaak [REDACTED] C-420/11, EU:C:2012:701.

Arresten van 16 maart 2006, Commissie/Griekenland, C-518/04, niet gepubliceerd, EU:C:2006:183; van 11 januari 2007, Commissie/Ierland, C-183/05, EU:C:2007:14; van 11 april 2013, [REDACTED] e.a., C-258/11, EU:C:2013:220; van 7 september 2004, Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, en van 7 januari 2004, Wells, C-201/02, EU:C:2004:12.

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Planning and Development Act, 2000 (wet op de ruimtelijke ordening en ontwikkeling, 2000) (ter omzetting in Iers recht van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn).

Planning and Development Regulations, 2001 (uitvoeringsbepalingen inzake ruimtelijke ordening en ontwikkeling, 2001) [ter omzetting in Iers recht van artikel 5, lid 3, onder d), van richtlijn 2011/92].

Wildlife Acts (flora- en faunawetten), 1976 tot 2012.

Definitie van gebruikte termen

Natura Impact Statement (milieueffectverklaring voor Natura 2000-gebieden; hierna: „NIS”): na de volgens de habitatrichtlijn voorgeschreven passende beoordeling van Natura 2000-gebieden op te stellen verklaring, waarin informatie wordt geboden over de beoordeling, over de wijze waarop gegevens over het project zijn verworven en verwerkt alsmede over potentiële significante gevolgen ervan op Natura 2000-gebieden.

De term „inspecteur” verwijst naar de persoon die An Bord Pleanála heeft aangewezen om een hoorzitting over een bij haar ingediende aanvraag te organiseren.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 In het kader van het door de Kilkenny County Council vastgestelde plan om een ringweg rond de stad Kilkenny te bouwen, is er op basis van onderzoek dat tussen 2008 en 2012 is verricht een NIS opgesteld. De Kilkenny County Council (de opdrachtgever in de zin van richtlijn 2011/92) heeft bij An Bord Pleanála een aanvraag ingediend voor goedkeuring van een wegenbouwproject. Deze aanvraag betreft ten eerste de aanleg van een nieuwe weg en een brug over de rivier de Nore, die deel uitmaken van een geplande volledige ringweg rond de stad Kilkenny waardoor het aantal files moet afnemen. Er is een verslag opgesteld met het opschrift: „Kilkenny northern ring road extension: constraints and route options study (verlenging van de noordelijke ringweg rond Kilkenny: onderzoek naar de beperkingen en tracémogelijkheden).” Dit verslag bevat een gedetailleerde vergelijking van verschillende tracémogelijkheden voor de voorgestelde uitbreiding van de ringweg, maar de mogelijkheid de uiterwaarden van de Nore in hun geheel met een brug te „overspannen” in plaats van hier een dijk met afwateringsgoten te bouwen, is er niet in opgenomen. De voorgestelde weg loopt door een aantal beschermde natuurgebieden: een onder richtlijn 2009/147/EG (vogelrichtlijn) aangewezen speciale beschermingszone (hierna: „SBZ”), een krachtens richtlijn 92/43/EEG (habitatrichtlijn) voor de status van speciaal beschermingsgebied (hierna: „SBG”) in aanmerking komend gebied en een

potentieel nationaal erfgoedgebied (hierna: „NEG”). Het SBG kreeg deze status om verschillende soorten habitats te beschermen, waaronder bossen op alluviale grond, kalktufbronnen en andere in de richtlijn gespecificeerde habitats. Door deze aanwijzing worden verschillende in bijlage II bij de habitatrichtlijn gespecificeerde soorten, met name de Nore-beekparelmossel (*Margaritifera margaritifera durrovensis*), beschermd. In 2009 heeft An Bord Pleanála te kennen gegeven dat er een milieueffectrapport (hierna: „MER”) overgelegd moest worden. In november 2010 heeft de NPWS op grond van de vogelrichtlijn een „gebiedsoverzicht” met betrekking tot de SBZ opgesteld. In juli 2011 heeft de NPWS een document opgesteld waarin de „instandhoudingsdoelstellingen” voor het potentiële SBG werden weergegeven. Hierin zijn ongeveer 22 soorten en habitats aangewezen waarvoor instandhoudingsmaatregelen nodig zijn, met de aantekening dat de bijgevoegde kaarten „niet noodzakelijkerwijs de hele omvang van de habitats en alle soorten waarvoor het gebied op de lijst is opgenomen” weergeven. Hier moet rekening mee worden gehouden indien passende beoordelingen worden gemaakt”. De in mei 2013 voltooide NIS bevatte een beoordeling van de gevolgen voor specifiek de habitats en soorten ter bescherming waarvan het potentiële SBG en de SBZ waren aangewezen. De gevolgen voor soorten werden besproken aan de hand van de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied zoals die in 2011 waren vastgelegd. In december 2013 werd een MER opgesteld, bedoeld om samen met de aanvraag aan An Bord Pleanála te worden overgelegd.

- 2 Ierse overheidsdiensten, waaronder de NPWS, de eigenaren van de te onteigenen grond (de indieners van het verzoek tot rechterlijke toetsing) en Inland Fisheries Ireland hebben bij An Bord Pleanála schriftelijk bewijs ingediend.
- 3 In april 2014 heeft de inspecteur een hoorzitting georganiseerd. In aanvulling op ander bewijsmateriaal inzake de NIS en de MER was er bewijs over de gevolgen van het project voor otters en vleermuizen. De Kilkenny County Council heeft het „overzicht van milieutoezeggingen” aangevuld met de toezegging haar bouwplaats niet in de uiterwaarden of op het potentiële SBG, de SBZ of het NEG in te richten.
- 4 In juni 2014 is het verslag van de inspecteur over de aanvraag van de Kilkenny County Council verschenen. De inspecteur kwam tot de conclusie dat de in de aanvraag, MER en NIS opgenomen informatie niet toereikend was en dat belangrijke nadere informatie was vereist. De inspecteur heeft een ontwerp-kennisgeving vastgesteld, waarin hij vroeg om overlegging van een herziene MER en NIS, waarbij hij aangaf welke nadere informatie vereist was. In het bijzonder diende de volgende informatie te worden opgenomen:
 - (a) „een uitvoerige en gedetailleerde beschrijving van de bouwfase van het voorgestelde project” met daarin informatie over onder meer „alle aanvoerroutes, de toegang tot het bouwwerk en de bouwplaats”, waarbij de locatie van die laatste nog niet duidelijk was vastgelegd; en

- (b) een herziene NIS, voorzien van een „wetenschappelijk basisonderzoek en van schaaltekeningen waarop de locatie of mogelijke locatie van beschermde soorten of habitats is aangegeven, of waarop is aangegeven of deze er voorkomen”.
- 5 Op 10 juli 2014 heeft An Bord Pleanála een besluit vastgesteld, waarbij de aanvraag werd goedgekeurd en toestemming werd verleend voor de onteigening van grondgebied van verzoekers dat voor het bouwproject benodigd was. De door de inspecteur aanbevolen benadering werd zo hoofdzakelijk verworpen.

Belangrijkste argumenten van partijen in het hoofdgeding

A. Argumenten van verzoekers

- 6 Onderzoek naar „alternatieven” impliceert een vergelijking en vereist evenredigheid, en derhalve moet uit de door de opdrachtgever aangevoerde informatie duidelijk blijken of een niet met het milieu verband houdend voordeel van de gekozen optie (bijvoorbeeld lagere kosten), onevenredig is aan het nadeel voor het milieu dat de keuze voor deze optie in plaats van voor een meer milieuvriendelijk alternatief met zich meebrengt.
- 7 De informatie in de passende beoordeling vertoonde wezenlijke lacunes, waaronder in het bijzonder:
- (a) informatie over de locatie van de bouwplaats (die alleen in ontkennende zin is aangeduid, namelijk door te vermelden dat deze niet op Natura 2000-gebied of op het grondgebied van verzoekers zou komen) en andere relevante informatie over het bouwproces zoals de aanvoerroutes, de toegang tot het bouwwerk en details omtrent de aanvoer van grond;
 - (b) een zorgvuldig wetenschappelijk basisonderzoek naar de gevolgen voor beschermde soorten voorzien van de eraan ten grondslag liggende gegevens over de exacte tijden, plaatsen en de gebruikte methode, en
 - (c) de andere informatie die de inspecteur in zijn ontwerpkenisgeving heeft aangeduid.
- 8 De inspecteur was van mening dat de in de NIS toegepaste methode niet „in overeenstemming was met de EU-regelgeving in de habitat- en vogelrichtlijn”.

B. Argumenten van An Bord Pleanála

- 9 Aangezien de mogelijkheid om de weg over de uiterwaarden heen te leiden door deze uiterwaarden met een brug te „overspannen” al in een vroeg stadium was verworpen, was deze overspanningsoptie geen door de opdrachtgever onderzocht „voornaamste alternatie[f]” in de zin van artikel 5, lid 3, onder d), van richtlijn 2011/92/EU.

- 10 De bevoegde instantie moet ervan overtuigd zijn dat de opdrachtgever in de MER de milieueffecten van de alternatieven in aanmerking heeft genomen, maar de manier waarop de opdrachtgever dat heeft gedaan, hoeft niet in de MER te worden vastgelegd.
- 11 Besluiten waarbij is vastgelegd dat een verzoeker en de planningsautoriteit inzake bepaalde kwesties onderling tot overeenstemming moeten komen, zijn overeenkomstig Ierse en EU-rechtspraak (*Wells*) rechtsgeldig mits de doelstellingen, objectieve redenen en criteria voor een dergelijke overeenkomst in het besluit zijn opgenomen. In dit geval was er een overzicht van milieutoezeggingen als bijlage aan de MER toegevoegd.
- 12 Aangaande de lacunes in de informatie in de bij An Bord Pleanála overgelegde wetenschappelijke onderzoeken geldt dat deze instantie niet verplicht was om punt voor punt de standpunten van de inspecteur te weerleggen.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 13 In aanvulling op de soorten waarvoor het potentiële SBG was aangewezen, zijn er soorten die bijdragen aan de beschermde habitat en die het eigen karakter ervan vormgeven. De wijze waarop de NIS in de onderhavige zaak was opgesteld, werpt de vraag op of het volgens de habitatrichtlijn vereist is dat de potentiële gevolgen voor alle soorten die bijdragen aan en deel uitmaken van de beschermde habitat in een NIS worden vastgesteld en besproken en niet alleen de gevolgen voor beschermde soorten. De verwijzing naar methodologie van de inspecteur moet worden begrepen als een verwijzing naar de veeleisende benadering die in het EU-recht en de rechtspraak van het Hof van Justitie is opgenomen.
- 14 Bijlage II van de habitatrichtlijn bevat een lijst met soorten wier instandhouding de aanwijzing van SBG's vereist (volgens de NIS komen ongeveer twaalf van die soorten voor in het potentiële SBG dat hier aan de orde is). Daarnaast zijn in bijlage I de habitats vastgelegd die instandhouding vereisen, waarvan er tien te vinden zijn in het potentiële SBG dat hier aan de orde is. Twee daarvan zijn prioritaire habitats.
- 15 In het deel van het SBG dat door het bouwproject wordt geraakt, bevinden zich vijf soorten die in bijlage II zijn opgenomen en één beschermde habitat (bossen op alluviale grond met welomschreven bomen in de buurt) alsook één soort waarvoor de SBZ was aangewezen. De daadwerkelijk aanwezige soorten zijn de witkluwrivierkreeft, beekprik, rivierprik, Atlantische zalm en otter, alsmede wat de SBZ betreft de ijsvogel.
- 16 In de NIS staat niet specifiek dat het project geen effect heeft op andere beschermde soorten of habitats dan die die daadwerkelijk in het gebied zijn aangetroffen. Het is daarom de vraag of de habitatrichtlijn, zoals gewijzigd, tot gevolg heeft dat een NIS uitdrukkelijk moet ingaan op de gevolgen die het

voorgestelde project heeft voor zowel beschermde soorten en habitats binnen het SBG als voor soorten en habitats buiten dit gebied.

- 17 In maart 2008 werd een ecologisch verslag opgesteld. In februari 2013 werd een nader ecologisch verslag opgesteld. In december 2013 werd een MER opgesteld. De MER bevatte een aantal bepalingen inzake de gevolgen van de bouwwerkzaamheden en de mogelijkheden deze te beperken. Aan de MER is ook een paragraaf toegevoegd met het opschrift „summary of environmental commitments (samenvatting van milieutoezeggingen)”, vervolgens aangeduid als „schedule of commitments (overzicht van toezeggingen)”. Hoofdstuk 7 van de MER, over de ecologische gevolgen, bevatte een bespreking van het effect op een deel van de soorten die waren opgenomen op de complete lijst die in het aanvankelijke ecologische verslag was vastgesteld. In aanvulling op de soorten en habitats die in de NIS zijn besproken, verwijst de MER ook naar voedselrijke ruigten als een habitat opgenomen in bijlage I bij de habitatrichtlijn, drie verdere soorten in bijlage I bij de vogelrichtlijn (wilde zwaan, slechtvalk en goudplevier) en een aantal dieren dat op grond van de Wildlife Acts 1976 tot 2012 beschermd is (vleermuizen, egel, das, hermelijn, dwergspitsmuis, bruine kikker, kleine watersalamander en hier niet nader aangeduide vogelsoorten). Dit leidt tot de vraag of richtlijn 2011/92 tot gevolg heeft dat een MER uitdrukkelijk moet ingaan op de vraag of het voorgestelde project significante gevolgen heeft voor de in deze MER vastgestelde soorten.
- 18 In februari 2014 heeft de NPWS een schriftelijke verklaring aan An Bord Pleanála afgegeven waarin deze dienst stelde dat indien het project gevolgen heeft voor beschermde soorten, er dan „niets anders vereist is” dan vergunningen op grond van de Wildlife Acts of afwijkingen van de habitatrichtlijn (klaarblijkelijk afwijkingen op grond van artikel 16 van die richtlijn). De NPWS was van mening dat deze vergunningen al vereist waren voordat toestemming voor de planningsfase werd gegeven „om vertraging te voorkomen en voor het geval dat het project moet worden gewijzigd”.
- 19 De schriftelijke verklaring van de NPWS en haar mondelinge getuigenis op de hoorzitting kunnen als deskundigenbewijs worden beschouwd in het licht waarvan An Bord Pleanála niet overtuigd kon zijn dat er geen nadelige effecten zouden optreden voor door de habitatrichtlijn beschermde soorten. An Bord Pleanála had derhalve ofwel toestemming moeten weigeren of, indien mogelijk, op zodanige wijze met dit bewijs om moeten gaan dat alle wetenschappelijke twijfel zou worden weggenomen.
- 20 Ingevolge artikel 5, lid 3, onder d), van richtlijn 2011/92 (voor wijziging) moet in een MER sprake zijn van „een schets van de voornaamste alternatieven die de opdrachtgever heeft onderzocht, met opgave van de voornaamste motieven voor zijn keuze, met inachtneming van de milieueffecten.”
- 21 In het onderhavige geval heeft Kilkenny County Council vastgesteld wat het voorkeursalternatief van verzoekers was, namelijk een brug om de uiterwaarden

mee te „overspannen” en de weg overheen te leiden. Hoofdzakelijk op grond van de kosten werd dat voorstel echter in een vroeg stadium verworpen, zonder dat enige informatie werd verstrekt over de milieueffecten van dit alternatief, en voordat er een enigszins gedetailleerd plan was ontworpen met verwijzingen naar specifieke afmetingen.

- 22 De MEB-regelgeving is van procedurele aard en bepaalt de uitkomst niet (conclusie van advocaat-generaal Kokott in zaak [REDACTED] punt 42). Dat betekent op zich echter niet dat er geen potentiële informatieve bijdrage aan de procedure kan worden geboden door de milieueffecten van alternatieven te overwegen.
- 23 Het in 1991 te Espoo gesloten Verdrag inzake milieueffectrapportage in grensoverschrijdend verband (Espoo-verdrag) vereist dat de „redelijke alternatieven” (aansluitend II, Inhoud van het milieueffectrapport) worden onderzocht, net zoals dat het geval is in richtlijn 2014/52EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van de MEB-richtlijn. Voordat die richtlijn werd vastgesteld, heeft de Commissie in haar verslag inzake de toepassing en doeltreffendheid van de MEB-richtlijn (COM(2009) 378 definitief) van 23 juli 2009 het volgende opgemerkt: „Sommige lidstaten kennen een wettelijke verplichting om specifieke alternatieven te onderzoeken, andere niet. Ook voor de bevoegde instanties en het publiek is een rol weggelegd bij de selectie van de te beoordelen alternatieven.” (paragraaf 3.2.2.).
- 24 Het besluit van An Bord Pleanála is wat de alternatieven betreft enigszins dubbelzinnig, maar daarin lijkt een verband te worden gelegd tussen het feit dat het voorstel van de Kilkenny County Council als toereikend werd aangemerkt en het feit dat er geen behoefte aan nadere informatie over het alternatief was. Dat is alleen consequent indien de overspanningsoptie als één van de voornaamste alternatieven wordt opgevat. Anders zou An Bord Pleanála hebben aangegeven dat er geen behoefte was aan informatie omtrent de overspanningsoptie omdat deze optie niet viel onder de voornaamste alternatieven die de opdrachtgever heeft onderzocht, zodat artikel 5 hierop niet van toepassing was. De vraag die zich hier voordoet, is of de overspanningsoptie door het feit dat de bevoegde instantie (An Bord Pleanála) deze in overweging heeft genomen, één van de voornaamste alternatieven in de zin van artikel 5 is geworden.
- 25 Indien de overspanningsoptie als een voornaam alternatief moet worden beschouwd, is het de vraag in hoeverre een welomschreven beoordeling van de milieueffecten vereist is. De volgende interpretaties van artikel 5, lid 3, onder d), zijn mogelijk:
 - (a) dat de opdrachtgever voor elk alternatief een MER of een met een MER gelijk te stellen onderzoeksschets moet overleggen;
 - (b) dat de MER voldoende informatie over de milieueffecten van elk alternatief moet bevatten om de vanuit milieuoogpunt beschouwde wenselijkheid van de verschillende alternatieven te kunnen vergelijken.

- (c) dat in de MER expliciet moet worden aangegeven hoe de milieueffecten van de alternatieven in aanmerking zijn genomen. Bij een dergelijke interpretatie zou de opdrachtgever geen volwaardig vergelijkend onderzoek hoeven te overleggen, maar de MER zou voldoende duidelijk moeten zijn om partijen (en een rechterlijke instantie die wordt verzocht over de procedure te oordelen) te kunnen overtuigen dat de milieueffecten op toereikende wijze in overweging zijn genomen.
- (d) de laatste interpretatie is dat de bevoegde instantie zelf overtuigd moet zijn dat de opdrachtgever de milieueffecten van de alternatieven in aanmerking heeft genomen, maar dat de manier waarop de opdrachtgever dat heeft gedaan niet in de MER hoeft te zijn vastgelegd. Een dergelijke benadering lijkt slechts zeer beperkt de zekerheid te bieden dat richtlijn 2011/92 is nageleefd en zou niet erg inzichtelijk zijn voor een rechterlijke instantie die de rechtmatigheid van het besluit beoordeelt.
- 26 Het dwingende vereiste het EU-recht teleologisch uit te leggen, betekent dat richtlijn 2011/92 in die zin moet worden uitgelegd dat daardoor de doeltreffendheid ervan wordt bevordert en een evenredige en transparante toepassing wordt vergemakkelijkt.
- 27 Richtlijn 2014/52 heeft de werking van richtlijn 2011/92 inmiddels verbeterd en in artikel 5, lid 1, onder d), wordt nu een „beschrijving” van de redelijke alternatieven vereist in plaats van een „schets” van de voornaamste alternatieven. Deze wijziging geeft evenwel geen antwoord op de vraag wat de uit 2011 stammende versie van de richtlijn daadwerkelijk betekent.
- 28 Dit leidt tot de vraag in hoeverre in de MER duidelijke informatie moet worden opgenomen over de milieueffecten van de voornaamste alternatieven die de opdrachtgever heeft onderzocht. Verder doet zich de vraag voor of het vereiste „met inachtneming van de milieueffecten” alleen betrekking heeft op de gekozen optie of ook op de onderzochte voornaamste alternatieven. In het onderhavige geval is de overspanningsoptie (ervan uitgaande dat dit een voorname optie was) op grond van de kosten verworpen en niet zozeer vanuit het oogpunt van milieueffecten op zich.
- 29 De habitatrichtlijn bevat een „systeem van strikte bescherming” dat „het vaststellen van coherente en gecoördineerde preventieve maatregelen [vooronderstelt]” (Commissie/Griekenland, punt 16, aangehaald in Commissie/Ierland, punt 30). Artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn bevat het voorzorgsbeginsel (
- 30 De verplichting een passende beoordeling te maken dient „rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied” te worden nagekomen (artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn). Indien een project geen gevolgen heeft voor deze doelstellingen, lijkt er dus geen verplichting te ontstaan om een passende beoordeling te maken (zie Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging

en [REDACTED] punt 40). Tevens moet een goedkeuringsbesluit worden vastgesteld „op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake” (Waddenvereniging, punt 54).

- 31 Ook mag duidelijk alleen worden geconcludeerd dat er geen schadelijke gevolgen voor de ongeschonden toestand van een beschermd gebied zijn indien hierover „wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat” (zie Waddenvereniging, punt 59).
- 32 Hoewel de NIS van groot belang is voor de passende beoordeling op grond van de habitatrichtlijn (en de vogelrichtlijn), is het duidelijk dat de passende beoordeling niet slechts een beoordeling van de NIS moet bevatten, maar ook de reacties daarop en de opmerkingen van belanghebbenden.
- 33 Aangaande eventuele onrechtmatige omissies in de passende beoordeling is het de vraag of het in overeenstemming is met de doelstellingen van de habitatrichtlijn dat over de details van de bouwfase (zoals de locatie van de bouwplaats en aanvoerroutes) pas een besluit wordt genomen nadat toestemming voor het project is verleend, en zo ja, of een bevoegde instantie mag toestaan dat de opdrachtgever daarover eenzijdig in de context van een willekeurige toegekende projectvergunning een besluit neemt dat alleen aan de bevoegde instantie ter kennis hoeft te worden gebracht en niet door haar hoeft te worden goedgekeurd. In de onderhavige zaak zullen de bouwdetails worden opgenomen in een uitvoeringsplan inzake het milieu, dat eenzijdig door de ontwikkelaar wordt opgesteld.
- 34 De inspecteur die de hoorzitting leidde, heeft een aanzienlijke hoeveelheid argumenten en motieven aangevoerd ter onderbouwing van haar conclusie dat de overgelegde onderzoeken niet toereikend waren. An Bord Pleanála houdt het daarentegen liever bij beweringen die zij als conclusies aanduidt. De onderbouwing van deze beweringen is niet altijd duidelijk.
- 35 Het deskundigenbewijs van de NPWS alsmede de stellingname die zij schriftelijk en op de hoorzitting heeft ingediend, is onduidelijk. Indien een wetenschappelijk advies luidt dat er inzake een aanvraag nadere informatie vereist is, dan moet duidelijk zijn vastgelegd of de nadere informatie volgens het betreffende wetenschappelijke advies vereist is voordat goedkeuring wordt gegeven, of alleen voordat met de bouw wordt begonnen.
- 36 Een algemenere kwestie is de wetenschappelijke betrouwbaarheid van de ecologische gegevens. In haar ecologische conclusies accepteerde An Bord Pleanála de ecologische verslagen op de grond dat deze waren gebaseerd op „een reeks gebiedsbezoeken gedurende een aantal jaren, in samenhang met kennis over de lokale ecologische omstandigheden”. Het zou daarom „niet nodig zijn nader veldonderzoek te eisen”. Volgens An Bord Pleanála was de NIS een „gezaghebbend verslag” dat de gevolgen voor de aangewezen gebieden duidelijk weergaf. Het gehele besluit van An Bord Pleanála en in het bijzonder de

bespreking in het kader van de passende beoordeling bevat vele niet onderbouwde beweringen en een zeer summiere motivering.

- 37 Het is daarom de vraag of de bevoegde instantie volgens [de habitatrichtlijn] verplicht is om te motiveren of gedetailleerd te motiveren waarom zij een conclusie van haar inspecteur heeft verworpen waarin was aangegeven dat nadere informatie of wetenschappelijk onderzoek vereist was alvorens het project kon worden goedgekeurd.