



Datum van inontvangstneming : 19/09/2014

Zaak C-399/14

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:

18 augustus 2014

Verwijzende rechter:

Bundesverwaltungsgericht (Duitsland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

6 maart 2014

Verzoekende partij:

Grüne Liga Sachsen e. V. e.a.

Verwerende partij:

Freistaat Sachsen

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Richtlijn 92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna – Beoordeling van de gevolgen voor het gebied van een bouwproject in een speciale beschermingszone, die nadat voor dat bouwproject een vergunning is verleend, maar voordat het bouwproject is uitgevoerd, is opgenomen in de lijst van gebieden van communautair belang – Ex post beoordeling van de gevolgen voor het gebied na de uitvoering van het project – Gevolgen voor de vereisten van die beoordeling

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek

Uitlegging van het Unierecht, artikel 267 VWEU

Prejudiciële vragen

1) Moet artikel 6, lid 2, 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 (hierna: „habitatrichtlijn”) aldus worden uitgelegd dat een project voor de bouw van een brug, dat niet rechtstreeks dienstig is voor het beheer van een gebied en waarvoor een vergunning was verleend voordat dat gebied was opgenomen in de lijst van gebieden van communautair belang, vóór de uitvoering ervan moet worden beoordeeld op zijn gevolgen voor dat gebied, indien dat gebied, nadat de vergunning voor het project was verleend, maar vóór het begin van de uitvoering ervan, in die lijst was opgenomen en er voordat de vergunning werd verleend enkel een inschatting van de risico's/voorlopige beoordeling was gemaakt?

2) Zo ja:

Moet de nationale instantie bij de ex post beoordeling de vereisten van artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn reeds in acht nemen, wanneer zij deze – als voorzorgsmaatregel – reeds als grondslag heeft willen gebruiken bij de aan de verlening van de vergunning voorafgaande inschatting van de risico's/voorlopige beoordeling?

3) Bij een bevestigend antwoord op de eerste en een ontkennend antwoord op de tweede vraag:

Welke vereisten moeten volgens artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn worden gesteld aan een ex post beoordeling van een voor een project verleende vergunning, en wat is het tijdstip waarop die beoordeling betrekking dient te hebben?

4) Moet, in het kader van een aanvullende procedure die strekt tot herstel van een fout in een ex post beoordeling in de zin van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn, of van een beoordeling van de gevolgen voor het gebied in de zin van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, via passende wijzigingen van de beoordelingscriteria in aanmerking worden genomen dat het bouwwerk mocht worden opgericht en in gebruik genomen, aangezien het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan onmiddellijk uitvoerbaar was en een kortgedingprocedure was afgewezen en tegen die afwijzing niet kon worden opgekomen? Geldt dat tevens voor het ex post onderzoek naar het bestaan van alternatieve oplossingen, dat is vereist in het kader van een besluit in de zin van artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, in het bijzonder artikel 6

Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure

- 1 Verzoekster is een vereniging voor natuurbescherming. Zij komt op tegen een besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan van 25 februari 2004 voor de bouw van de Waldschlößchenbrug, die de uiterwaarden van de Elbe en de Elbe zelf in de binnenstad van Dresden overspant. De bouw van de brug duurde van 2007 tot 2013 en de brug is op 26 augustus 2013 opengesteld voor het verkeer.
- 2 Het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan (hierna: „besluit”) was gebaseerd op een in januari 2003 afgeronde beoordeling van de gevolgen voor het gebied in de zin van de habitatrichtlijn. Die beoordeling had tot doel om via een „inschatting van de risico's/voorlopige beoordeling” te onderzoeken of het bouwproject eventueel nadelige gevolgen had voor de beschermings- en instandhoudingsdoelstellingen van het gebied „Elbtal zwischen Schöna und Mühlberg” (Elbevallei tussen Schöna en Mühlberg), dat weliswaar reeds nationaal, maar nog niet bij de Commissie als Natura 2000-gebied was aangemeld. Bij significante nadelige gevolgen diende een verdere impactanalyse in de zin van artikel 6 van de habitatrichtlijn te worden verricht. Volgens het deskundigenrapport had het bouwproject geen aanzienlijke of blijvende nadelige gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied.
- 3 In december 2004 heeft de Commissie het gebied opgenomen in de lijst van gebieden van communautair belang (hierna: „lijst”).
- 4 Na inwinning van bijkomend advies van natuurbeschermingsdeskundigen, zijn bij besluit van 14 oktober 2008 tot aanvulling en wijziging [van het besluit] de met het bouwproject verbonden nadelige gevolgen, zoals die zich voordeden op het ogenblik van de vaststelling van het besluit, opnieuw beperkt geëvalueerd. Daarop is het bouwproject bij wijze van uitzondering goedgekeurd, op voorwaarde dat bepaalde maatregelen werden genomen.
- 5 Via een gelijktijdig met haar vordering ingesteld verzoek om voorlopige maatregelen heeft verzoekster getracht de start van de bouwwerkzaamheden te verhinderen. Dit verzoek is door het Sächsische Obergericht in tweede en laatste aanleg afgewezen.
- 6 Verzoeksters beroep werd in eerste en tweede aanleg verworpen. Thans heeft zij bij de verwijzende rechter beroep in „Revision” ingesteld.

Korte uiteenzetting van de motivering van het verzoek om een prejudiciële beslissing

Eerste vraag

- 7 Het antwoord op de eerste prejudiciële vraag hangt af van het antwoord op de vraag of de beoordeling achteraf van de gevolgen voor het gebied, die in 2008 is

verricht in het kader van de procedure tot wijziging van het bestemmingsplan, was vereist door het Unierecht. Bij een ontkennend antwoord vormde de inschatting van de gevolgen voor het gebied, op basis waarvan in 2004 het besluit is vastgesteld, een „passende beschermingsmaatregel” in de zin van de rechtspraak van het Hof van Justitie (zie arresten *Dragaggi e.a.*, C-117/03, EU:C:2005:16, punten 25 en 29, *Bund Naturschutz in Bayern e.a.*, C-244/05, EU:C:2006:579, punten 38, 46 in fine en 51, en [*Commissie/Spanje*], C-404/09, EU:C:2011:768, punt 163).

- 8 De zienswijze dat het Unierecht vereist dat de gevolgen voor het gebied achteraf worden beoordeeld, vindt steun in de bestaande rechtspraak van het Hof van Justitie. Volgens die rechtspraak is het vereiste van de habitatrichtlijn, op grond waarvan de gevolgen van het project voor het betrokken gebied voorafgaand worden beoordeeld, niet van toepassing op projecten waarvoor een vergunning was verleend voordat het gebied, waarin die projecten moeten worden uitgevoerd, in de lijst was opgenomen. Dat neemt niet weg dat de lidstaten in een aangewezen Natura 2000-gebied, waarover de Commissie nog geen beslissing heeft genomen, geen ingrepen mogen toestaan die de ecologische kenmerken van dat gebied ernstig kunnen aantasten. (arresten *Dragaggi e.a.*, EU:C:2005:16, *Bund Naturschutz in Bayern e.a.*, EU:C:2006:579, punten 44, 47 en 51, en *Stadt Papenburg*, C-226/08, EU:C:2010:10, punt 49).
- 9 De voor de vaststelling van het bestemmingsplan bevoegde instanties hebben dit vereiste van een „passende bescherming” nageleefd door in de procedure voor de vaststelling van het bestemmingsplan de gevolgen voor het gebied voorlopig te beoordelen.
- 10 Volgens het Hof van Justitie valt de uitvoering van een project echter onder artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn, indien de beschermingsregeling waarin die richtlijn voorziet ondertussen van toepassing is geworden doordat het gebied is opgenomen in de lijst. Volgens die bepaling moet worden verzekerd dat de uitvoering van het project geen verstoringen veroorzaakt waardoor aanzienlijk afbreuk wordt gedaan aan de doelstellingen van de habitatrichtlijn. De lidstaat is verplicht passende maatregelen te nemen om te vermijden dat een plan of een project leidt tot een verslechtering van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten waarvoor deze gebieden zijn aangeduid (arresten *Stadt Papenburg*, EU:C:2010:10, punt 49, en [*Commissie/Spanje*], EU:C:2011:768, punten 126 en 128). Volgens het Hof van Justitie kan ook de ex post beoordeling van de gevolgen voor het gebied van een verleende bouwvergunning als een dergelijke maatregel worden aangemerkt (arrest *Commissie/Verenigd Koninkrijk*, C-6/04, EU:C:2005:626, punten 57 en 58). Bovendien benadrukt het Hof van Justitie in vaste rechtspraak dat artikel 6, leden 2 en 3, van de habitatrichtlijn hetzelfde beschermingsniveau bieden (arrest *Commissie/Ierland*, C-418/04, EU:C:2007:780, punt 250).

- 11 Volgens de verwijzende rechter moet worden verduidelijkt of het begrip uitvoering van een project ook een nieuwbouwproject omvat, waarvoor op het tijdstip waarop de vergunning werd verleend de gevolgen voor het gebied waren ingeschat op een wijze die voldeed aan de Unierechtelijke vereisten. Uit de arresten Papenburg en [Commissie/Spanje] kan niet worden afgeleid of in de zaken die tot deze arresten hebben geleid, voorafgaand aan de vergunning van de projecten een inschatting was verricht van de gevolgen voor het gebied op een wijze die voldeed aan de vereisten van de rechtspraak van het Hof van Justitie. Bovendien verschillen die zaken van de onderhavige zaak, doordat op het tijdstip waarop voor het gebied beschermingsmaatregelen werden vastgesteld, reeds met de uitvoering van het project was begonnen, terwijl in de onderhavige zaak de beschermingsmaatregelen waren vastgesteld vóór de aanvang van de bouwwerkzaamheden.

Tweede vraag

- 12 Indien de eerste vraag aldus moet worden beantwoord dat in de onderhavige zaak de gevolgen voor het gebied achteraf moesten worden beoordeeld, rijst de verdere vraag of de ex post beoordeling die voorafgaand aan de vaststelling van het besluit van 14 oktober 2008 was verricht, voldeed aan de voor die beoordeling geldende vereisten van Unierecht. In dit verband moet eerst worden verduidelijkt of de beoordeling diende te worden verricht overeenkomstig de vereisten van artikel 6, leden 3 en 4, van richtlijn 92/43, op grond dat de projectontwikkelaar en de voor de vaststelling van het bestemmingsplan bevoegde instanties reeds aan deze strengere maatstaf wensten te voldoen voordat het gebied was opgenomen in de lijst.
- 13 Het Oberverwaltungsgericht is van mening dat, nadat eenmaal is gehandeld in overeenstemming met het strengere beschermingsniveau dat geldt voor gebieden van communautair belang, niet meer kan worden teruggegrepen naar het minder strenge beschermingsniveau. De verwijzende rechter deelt die zienswijze niet. Volgens hem kunnen de autoriteiten, en evenmin de rechter die de besluiten toetst, noch op basis van het nationale recht, noch op basis van het Unierecht van de projectontwikkelaar verlangen dat hij een beschermingsniveau in acht neemt dat wettelijk niet is vereist. Daaraan wordt niet afgedaan door het arrest Leybucht (C-57/89, EU:C:1991:89, punt 20). In dat arrest heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat bij de wijziging of verkleining van de oppervlakte van een beschermingszone een lidstaat niet over een beoordelingsmarge beschikt. Deze overweging kan niet naar de onderhavige zaak worden geëxtrapoleerd, al was het maar omdat de lidstaten bij de keuze van de meest passende gebieden slechts gebruik kunnen maken van hun beoordelingsmarge in het kader van een omvangrijk beslissingsproces, dat uitsluitend de natuurbescherming dient en waarbij de deskundige autoriteiten, verenigingen voor natuurbescherming en de Commissie zijn betrokken, zodat na de beslissing van de Commissie over de opname van het gebied in de lijst, de gebiedsafbakening kan worden geacht juist te zijn. Vergelijkbare procedurele en inhoudelijke garanties ontbreken bij de

beslissing over wat een „gepaste bescherming” vormt in de zin van de rechtspraak van het Hof van Justitie. Bovendien ging het in het arrest Leybucht – anders dan in de onderhavige zaak – om een beperking in oppervlakte van een gebied, dat voorheen ook qua omvang als een van de meest passende gebieden was aangeduid.

Derde vraag

- 14 Bij een bevestigend antwoord op de eerste en een ontkennend antwoord op de tweede vraag, rijst de vraag welke vereisten het Unierecht, in een situatie als in het onderhavige geding, specifiek stelt aan de beoordeling van de gevolgen voor het gebied van een voor een project verleende vergunning.
- 15 In zijn arresten [Commissie/Spanje] (EU:C:2011:768, punt 126) en Stadt Papenburg (EU:C:2010:10, punt 49) heeft het Hof van Justitie verduidelijkt dat een project slechts verenigbaar is met artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn, voor zover is gewaarborgd dat dit project geen verslechtingen en verstoringen veroorzaakt die significant afbreuk doen aan de doelstellingen, en in het bijzonder de instandhoudingsdoelstellingen, van die richtlijn. Het Hof verwijst dus naar de bewoordingen van artikel 6, lid 3, eerste volzin, van de habitatrichtlijn. Tegelijkertijd heeft het Hof in deze arresten echter het onderscheid bevestigd tussen de vereisten van een voorafgaande beoordeling van de gevolgen voor het gebied in de zin van artikel 6, lid 3, [van de habitatrichtlijn], en de maatregelen die op basis van artikel 6, lid 2, [van die richtlijn] moeten worden genomen nadat een gebied in de lijst is opgenomen. Bijgevolg is tot nu toe niet voldoende duidelijk welke inhoudelijke en procedurele vereisten gelden bij een handelswijze als bedoeld in artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn.
- 16 Verder moet worden verduidelijkt of bij de ex post beoordeling van de gevolgen voor het gebied, het tijdstip van de oorspronkelijke vergunning, dan wel het tijdstip van de ex post beoordeling relevant is. Volgens de verwijzende rechter is dat laatste tijdstip relevant. De krachtens artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn te verrichten beoordeling van de gevolgen voor het gebied moet immers verzekeren dat door de uitvoering van het project waarvoor in het verleden een vergunning was verleend, maar waarvoor geen (volledige) beoordeling van de gevolgen voor het gebied is verricht, niet leidt tot aanzienlijke verslechtingen in het gebied van communautair belang. Dat doel wordt echter ontoereikend bereikt indien de beoordeling betrekking heeft op de toestand zoals die eventueel bestond toen voor het project meerdere jaren geleden een vergunning werd verleend, en niet op de actuele staat van instandhouding van de beschermde habitats en soorten, die eventueel door de gedeeltelijke of volledige uitvoering van het project is gewijzigd. Het Unierechtelijke doeltreffendheidsbeginsel pleit daarom voor een beoordeling op basis van de meest recente situatie. De omstandigheid dat voor een project een definitieve vergunning was verleend voordat het gebied was aangewezen [als een gebied van communautair belang], staat er volgens het arrest Stadt Papenburg (EU:C:2010:10, punt 41 e.v.) overigens niet aan in de weg dat de

beoordeling van de gevolgen voor het gebied betrekking heeft op de actuele toestand [van dat gebied].

Vierde vraag

- 17 De vierde vraag rijst indien de ex post beoordeling van de gevolgen voor het gebied, die is verricht op basis van het besluit van 14 oktober 2008, niet in overeenstemming is met de eisen die het Unierecht aan die beoordeling stelt (vragen 2 en 3).
- 18 Bij de vraag welk tijdstip relevant is voor een ex post beoordeling in de zin van artikel 6, lid 2, van richtlijn 92/43, of voor een beoordeling van de gevolgen voor het gebied in de zin van artikel 6, lid 3, van de richtlijn, moet in het geval van een project, dat zoals het project in de onderhavige zaak krachtens de toepasselijke Duitse rechtsbepalingen onmiddellijk uitvoerbaar was, volgens de verwijzende rechter in aanmerking worden genomen dat dit project, vóór de uitvoering ervan, door een rechter op verzoek van verzoekster is getoetst op zijn rechtmatigheid, zij het in een kortgedingprocedure. Het is juist dat ook in geval van een onmiddellijke uitvoerbaarheid in beginsel de situaties in aanmerking moeten worden genomen zoals die bestonden vóór de bouw. Zo niet, dan zou de beoordeling enerzijds zinloos zijn, daar de uitvoering van het bouwproject regelmatig gepaard zal gaan met ingrepen in de beschermde habitats die niet meer ongedaan kunnen worden gemaakt. Anderzijds mag het, indien de verzoekende vereniging voor natuurbescherming – zoals in de onderhavige zaak – al het mogelijke heeft gedaan om voorlopige maatregelen te verkrijgen, niet ten nadele gaan van de projectontwikkelaar wanneer in de gerechtelijke procedure ten gronde en in de daarop volgende aanvullende bestuurlijke procedures ook bij het gebruik van alle kennisbronnen niet voldoende zekerheid kan worden bereikt over de oorspronkelijke toestand van de betrokken habitats en soorten. De oplossing zou erin kunnen bestaan om de beoordeling ex post te beperken tot de documenten en onderzoeken die beschikbaar waren vóór de aanvang van de bouw en deze in voorkomend geval – voor zover dit nog zinvol is – met onderzoeken van de huidige toestand te vervolledigen. Indien er dan nog lacunes in de kennis zijn, mogen deze niet ten nadele van het project in de beschouwing worden betrokken.
- 19 Het Unierecht staat daaraan niet in de weg. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie aangaande artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn kan in ieder geval niet worden afgeleid welk tijdstip relevant is voor de beoordeling van de gevolgen voor het gebied nadat een gebouw in een beschermd gebied is opgericht. Opgemerkt moet echter worden, dat de in het Unierecht voorziene rechtstreekse beroepen en hogere voorzieningen tegen rechtshandelingen van de Unie over het algemeen geen opschortende werking hebben. Ook volgens het Unierecht is het dus mogelijk dat na een beslissing waarbij een verzoek om voorlopige maatregelen is afgewezen, voldongen feiten ontstaan die bij een beslechting van het hoofdgeding ten gunste van een van de partijen niet meer volledig ongedaan kunnen worden gemaakt.

- 20 Dat de op basis van een uitvoerbare vergunning verrichte bouwwerkzaamheden (ook in het kader van een ex post beoordeling van de gevolgen voor het gebied) in aanmerking moeten worden genomen, is bijzonder duidelijk in het geval van het krachtens artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn te verrichten onderzoek naar alternatieve oplossingen. Indien daarbij niet in aanmerking zou kunnen worden genomen dat de brug in het beschermde gebied ondertussen rechtmatig was gebouwd, zou de onmiddellijke uitvoerbaarheid van het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan een onberekenbaar risico vormen voor het project en de projectontwikkelaar, en zouden de economische en ecologische gevolgen die gepaard gaan met de uitvoering achteraf van een alternatieve oplossing niet volledig in aanmerking kunnen worden genomen. Volgens de verwijzende rechter moet om die reden bij het onderzoek naar alternatieve oplossingen ook rekening worden gehouden met de kosten en de ecologische gevolgen – in het bijzonder voor de krachtens de richtlijn beschermde habitats en soorten – en met de economische gevolgen die gepaard gaan met een afbraak van het rechtmatig opgerichte gebouw.