

62012CC0521**Conclusie - 27 februari 2014****Briels e.a.****Zaak C-521/12****Advocaat-generaal: Sharpston**

ES	CS	DA	DE	ET	EL	EN	FR	IT	LV	LT	HU	MT	NL	PL	PT	SK	SL	FI	SV	
html	html	html	html	html	html	html	html	html	html	html	html	html	html	html	html	html	html	html	html	html

[MORE INFO](#)

1. Een wegverbredingsproject in Nederland heeft gevolgen voor een speciale beschermingszone in de zin van de habitatrichtlijn.(2) Het kan met name leiden tot afname van de areaalomvang en/of de kwaliteit van blauwgraslanden in het gebied.(3) Er zijn bepaalde maatregelen voorzien om elders in hetzelfde gebied nieuwe graslanden tot ontwikkeling te brengen ter vervanging of uitbreiding van de aangetaste arealen. Tegen de ministeriële besluiten tot vaststelling van het project met de desbetreffende maatregelen zijn bezwaar- en beroepsprocedures ingesteld.

2. In die omstandigheden wenst de Raad van State in wezen te vernemen of de natuurlijke kenmerken van een gebied worden aangetast in de zin van de habitatrichtlijn indien in het kader van het project in het betrokken gebied een areaal van gelijke of grotere omvang van dat habitatype tot ontwikkeling wordt gebracht. En indien dit het geval is, of die nieuwe aanleg in dat geval moet worden aangemerkt als een „compenserende maatregel“ in de zin van die richtlijn.

Unierecht

De habitatrichtlijn

3. Artikel 1 van de richtlijn bevat een aantal definities, waaronder:

„a) instandhouding : een geheel van maatregelen die nodig zijn voor het behoud of herstel van natuurlijke habitats [...] in een gunstige staat van instandhouding als bedoeld in [sub e];

[...]

e) staat van instandhouding van een natuurlijke habitat : de som van de invloeden die op de betrokken natuurlijke habitat en de daar voorkomende typische soorten inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de natuurlijke verspreiding, de structuur en de functies van die habitat of die van invloed kunnen zijn op het voortbestaan op lange termijn van de betrokken typische soorten op het in artikel 2 bedoelde grondgebied.

De ‚staat van instandhouding‘ van een natuurlijke habitat wordt als ‚gunstig‘ beschouwd wanneer:

– het natuurlijke verspreidingsgebied van de habitat en de oppervlakte van die habitat binnen dat gebied stabiel zijn of toenemen, en

– de voor behoud op lange termijn nodige specifieke structuur en functies bestaan en in de afzienbare toekomst vermoedelijk zullen blijven bestaan, en

– de staat van instandhouding van de voor die habitat typische soorten gunstig is [...];

[...]

k) gebied van communautair belang : een gebied dat er in de biogeografische regio of regio's waartoe het behoort, significant toe bijdraagt een type natuurlijke habitat van bijlage I of een soort van bijlage II in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen en ook significant kan bijdragen tot de coherentie van het in artikel 3 bedoelde Natura 2000-netwerk, en/of significant bijdraagt tot de instandhouding van de biologische diversiteit in de betrokken biogeografische regio of regio's.

[...]

l) speciale beschermingszone : een door de lidstaten bij een wettelijk, bestuursrechtelijk en/of op een overeenkomst berustend besluit aangewezen gebied van communautair belang waarin de instandhoudingsmaatregelen worden toegepast die nodig zijn om de natuurlijke habitats en/of de populaties van de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen;

[...]"

4. Artikel 2 bepaalt:

„1. Deze richtlijn heeft tot doel bij te dragen tot het waarborgen van de biologische diversiteit door het instandhouden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is.

2. De op grond van deze richtlijn genomen maatregelen beogen de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen.

3. In de op grond van deze richtlijn genomen maatregelen wordt rekening gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden.“

5. Artikel 3, lid 1, bepaalt:

„1. Er wordt een coherent Europees ecologisch netwerk gevormd van speciale beschermingszones, Natura 2000 genaamd. Dit netwerk, dat bestaat uit gebieden met in bijlage I genoemde typen natuurlijke habitats en habitats van in bijlage II genoemde soorten, moet de betrokken typen natuurlijke habitats en habitats van soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding behouden of in voorkomend geval herstellen.

[...]

6. Artikel 6 van de habitatrichtlijn luidt als volgt:

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

2. De lidstaten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.

3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

4. Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de lidstaat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De lidstaat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.

Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritair soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd.”

7. Ten slotte vermeldt de lijst van typen habitats in bijlage I bij de habitatrichtlijn onder halfnatuurlijk vochtig grasland met hoge grassen: „6410 Grasland met *Molinia* op kalkhoudende, venige of lemige kleibodem (*Molinion caeruleae*)”. Het is geen prioritair habitattype.

Richtsnoeren van de Commissie

8. De Commissie heeft een leidraad met richtsnoeren (2007/2012; hierna: „richtsnoeren”) voor de toepassing van artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn gepubliceerd, waarvan punt 1.4.1 onder meer vermeldt dat in het kader van artikel 6 van de habitatrichtlijn een duidelijk onderscheid moet worden gemaakt tussen verzachtende en compenserende maatregelen. Het begrip „compenserende maatregelen” wordt in de habitatrichtlijn weliswaar niet omschreven, maar de ervaring wijst volgens de richtsnoeren uit dat het nuttig is een onderscheid te maken tussen:

– **verzachtende maatregelen** in de ruime zin, die erop gericht zijn de negatieve gevolgen voor een gebied die kunnen ontstaan als gevolg van de uitvoering van een plan of project, zo veel mogelijk te beperken of zelfs geheel te neutraliseren. Dergelijke maatregelen maken integraal deel uit van de specificaties van een plan of project [...], en

– **compenserende maatregelen sensu stricto**, die losstaan van het project (met inbegrip van daarmee verbonden verzachtende maatregelen). Deze maatregelen hebben tot doel de negatieve gevolgen van het plan of project te compenseren teneinde de algehele samenhang van het „Natura 2000”-netwerk te behouden.”

9. Vervolgens wordt in de richtsnoeren aangegeven dat compenserende maatregelen moeten worden genomen naast de normale uitvoeringsmaatregelen in het kader van de habitatrichtlijn of de in de wetgeving vastgestelde voorschriften, zoals de uitvoering van een beheersplan; zij moeten dus altijd verder gaan dan de normale/standaardmaatregelen die vereist zijn voor de bescherming en het beheer van de Natura 2000-gebieden. „Compenserende maatregelen zijn dus niet bedoeld om de uitvoering van een plan of project doorgang te laten vinden terwijl daarbij de voorschriften van artikel 6 worden omzeild. Dit soort maatregelen mag slechts in overweging worden genomen nadat een negatieve impact op de natuurlijke kenmerken van een „Natura 2000”-gebied is vastgesteld.” Pas wanneer eenmaal tot uitvoering van het plan of project is besloten, is het raadzaam compenserende maatregelen in overweging te nemen. Zij zijn een „laatste redmiddel” wanneer de andere beschermingsmaatregelen waarin de richtlijn voorziet, ondoeltreffend blijken en wanneer het besluit werd genomen om een project of plan dat ongunstige gevolgen heeft voor een Natura 2000-gebied, toch uit te voeren.

10. De Commissie heeft ook een „Methodological guidance on the provisions of Article 6 (3) and (4) of the Habitats Directive” („methodologische handleiding betreffende de artikelen 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn”, november 2001; hierna: „methodologische handleiding”) gepubliceerd, waarin zij haar visie geeft op de in het kader van die bepalingen te volgen aanpak. In die handleiding worden vier opeenvolgende fasen onderscheiden: de eerste fase behelst een milieuonderzoek; de tweede, een passende beoordeling (waarin rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstellingen en een beoordeling plaatsvindt van verzachtende maatregelen); de derde, beoordeling van alternatieve oplossingen, en de vierde, beoordeling bij ontstentenis van alternatieve oplossingen en blijvende schadelijke gevolgen (die de identificatie en toetsing van compenserende maatregelen omvat).

Rechtspraak van het Hof

11. Artikel 6 van de habitatrichtlijn is herhaaldelijk aan de orde geweest bij het Hof. Nog onlangs heeft het Hof in het arrest Sweetman e.a.(4) zijn rechtspraak samengevat. Het lijkt mij nuttig de relevante punten van dat arrest hier weer te geven:

„28 Artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn voorziet in een beoordelingsprocedure die is bedoeld om door middel van een voorafgaande controle te garanderen dat voor een plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het betrokken gebied maar dat voor het gebied significante gevolgen kan hebben, alleen toestemming wordt verleend voor zover het de natuurlijke kenmerken van dat gebied niet zal aantasten (arrest Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging [

(5)] , [...] punt 34, en arrest van 16 februari 2012, Solvay e.a., C-182/10, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie, punt 66).

29 Deze bepaling voorziet dus in twee beoordelingsfasen. In de eerste fase, bedoeld in de eerste volzin van artikel 6, lid 3, dienen de lidstaten een passende beoordeling te verrichten van de gevolgen van een plan of project voor een beschermd gebied wanneer het plan of project waarschijnlijk significante gevolgen voor dit gebied heeft (zie in die zin arrest Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging, reeds aangehaald, punten 41 en 43).

30 Dienaangaande moet een plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied en dat de instandhoudingsdoelstellingen van dit gebied in gevaar dreigt te brengen, worden beschouwd als een plan of project dat significante gevolgen kan hebben voor het betrokken gebied. Dit moet met name worden beoordeeld in het licht van de specifieke milieukenmerken en omstandigheden van het gebied waarop het plan of project betrekking heeft (zie in die zin arrest Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging, reeds aangehaald, punt 49).

31 De in artikel 6, lid 3, tweede volzin, van de habitatrichtlijn bedoelde tweede fase, die volgt op die passende beoordeling, stelt voor de toestemming voor een dergelijk plan of project als voorwaarde dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet aantast, onder voorbehoud van het bepaalde in artikel 6, lid 4.

32 In dit verband moet, teneinde de draagwijdte van de uitdrukking ‚de natuurlijke kenmerken van het gebied aantasten‘ in haar gehele samenhang te beoordelen, worden verduidelijkt dat de bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn, gelet op de door deze richtlijn beoogde instandhoudingsdoelstellingen, als een coherent geheel moeten worden uitgelegd, zoals de advocaat-generaal in punt 43 van haar conclusie heeft opgemerkt. De leden 2 en 3 van artikel 6 beogen namelijk natuurlijke habitats en soorten hetzelfde beschermingsniveau te garanderen (zie in die zin arrest van 24 november 2011, Commissie/Spanje, C-404/09, Jurispr. blz. I-11853, punt 142), terwijl lid 4 van artikel 6 enkel een uitzondering vormt op de tweede volzin van lid 3.

33 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat het bepaalde in artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn het mogelijk maakt te voldoen aan het hoofddoel, namelijk het behoud en de bescherming van de kwaliteit van het milieu, met inbegrip van de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, en een algemene beschermingsverplichting oplegt die erin bestaat verslechtingen en verstoringen te voorkomen die gelet op de doelstellingen van deze richtlijn significante effecten zouden kunnen hebben (arrest van 14 januari 2010, Stadt Papenburg, C-226/08, Jurispr. blz. I-131, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

34 Artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn bepaalt dat indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de overeenkomstig artikel 6, lid 3, eerste volzin, van deze richtlijn verrichte beoordeling, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, de lidstaat alle nodige compenserende maatregelen neemt om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft (zie arrest van 20 september 2007, Commissie/Italië, C-304/05, Jurispr. blz. I-7495, punt 81, en arrest Solvay e.a., reeds aangehaald, punt 72).

35 In dat opzicht kan artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn slechts toepassing vinden nadat de gevolgen van een plan of project zijn onderzocht overeenkomstig artikel 6, lid 3, aangezien het een uitzonderingsbepaling op het in de tweede volzin van lid 3 van dit artikel neergelegde toestemmingscriterium is (zie arrest Solvay e.a., reeds aangehaald, punten 73 en 74).

36 Artikel 6, leden 2 tot en met 4, van de habitatrichtlijn legt de lidstaten dus een aantal verplichtingen en specifieke procedures op die, zoals uit artikel 2, lid 2, van de richtlijn blijkt, beogen de natuurlijke habitats en vooral de speciale beschermingszones in een gunstige staat van instandhouding te behouden of in voorkomend geval te herstellen.

[...]

40 De bevoegde instanties kunnen dus slechts toestemming verlenen voor een plan of project in de zin van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn indien zij, na alle aspecten van het plan of project te hebben geïdentificeerd die afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten de instandhoudingsdoelstellingen van het betrokken gebied in gevaar kunnen brengen en rekening houdend met de beste wetenschappelijke kennis ter zake, de zekerheid hebben verkregen dat het geen blijvende schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied. Dit is het geval wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel meer bestaat over het feit dat dergelijke gevolgen ontbreken (zie in die zin arrest van 24 november 2011, Commissie/Spanje, reeds aangehaald, punt 99, en arrest Solvay e.a., reeds aangehaald, punt 67).

41 Aangezien de bevoegde instantie de toestemming voor het voorgelegde plan of project moet weigeren wanneer zij nog niet de zekerheid heeft verkregen dat het plan of project geen effecten heeft die de natuurlijke kenmerken van dat gebied zullen aantasten, ligt in het bij artikel 6, lid 3, tweede volzin, van de habitatrichtlijn vastgestelde toestemmingscriterium het voorzorgsbeginsel besloten, zodat op efficiënte wijze kan worden voorkomen dat beschermde gebieden worden aangetast als gevolg van plannen of projecten. Met een minder streng toestemmingscriterium zou de verwezenlijking van de doelstelling van bescherming van de gebieden het doel van deze bepaling niet even goed kunnen worden gegarandeerd (arrest Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging, reeds aangehaald, punten 57 en 58).

[...]

43 De bevoegde nationale instanties mogen derhalve geen toestemming verlenen voor ingrepen die de ecologische kenmerken van gebieden met prioritair type natuurlijke habitats blijvend in gevaar dreigen te brengen. Dat zou met name het geval zijn wanneer een ingreep zou kunnen leiden tot het verdwijnen of de gedeeltelijke en onherstelbare vernietiging van een prioritair type natuurlijke habitat in het betrokken gebied (zie, wat het verdwijnen van prioritair type soorten betreft, arresten van 20 mei 2010, Commissie/Spanje [(6)] , [...] punt 21, en 24 november 2011, Commissie/Spanje, reeds aangehaald, punt 163).

44 Wat de overeenkomstig artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn verrichte beoordeling betreft, moet duidelijk worden gesteld dat zij geen leemten mag vertonen en volledige, precieze en definitieve constatering en conclusies dient te bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de effecten van de geplande werken op het betrokken beschermde gebied kunnen wegnemen (zie in die zin arrest van 24 november 2011, Commissie/Spanje, reeds aangehaald, punt 100 en aldaar aangehaalde rechtspraak). [...]

[...]

46 Indien de bevoegde nationale instantie ten gevolge van de op basis van artikel 6, lid 3, eerste volzin, van de habitatrichtlijn verrichte passende beoordeling van de gevolgen van een plan of project voor een gebied concludeert dat dit plan of project zal leiden tot het blijvende en onherstelbare verlies van het – gehele of gedeeltelijke – prioritair type natuurlijke habitat waarvan het instandhoudingsdoel tot de aanwijzing van het betrokken gebied als [gebied van communautair belang] heeft geleid, dient bijgevolg te worden geoordeeld dat een dergelijk plan of project de natuurlijke kenmerken van dat gebied zal aantasten.

47 In die omstandigheden kan op basis van die bepaling geen toestemming worden verkregen voor dat plan of project. In een dergelijke situatie zou deze instantie in voorkomend geval evenwel toestemming kunnen geven op grond van artikel 6, lid 4, van de

habitatrichtlijn, voor zover is voldaan aan de aldaar gestelde voorwaarden (zie in die zin arrest Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging, reeds aangehaald, punt 60)."

12. Het is wellicht ook dienstig enige aanwijzingen in herinnering te roepen die met name advocaat-generaal Kokott in punt 17 van haar conclusie in de zaak die heeft geleid tot het arrest Commissie/Nederland(7) heeft geformuleerd: „[Er zijn] er ook alternatieven [...] die het plan of het project als zodanig niet wijzigen, maar uitsluitend de uitvoering ervan betreffen. [Bijvoorbeeld de mogelijkheid] om de storende werkzaamheden uit te voeren in perioden waarin het storende effect het geringst is. Dergelijke uitvoeringsalternatieven kunnen een onderdeel vormen van de aspecten van het plan of het project die reeds bij de beoordeling volgens artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn moeten worden onderzocht. De bevoegde autoriteiten moeten bij het geven van hun vergunning ook dan met de desbetreffende conclusies van de beoordeling in de zin van artikel 6, lid 3, tweede volzin, rekening houden, wanneer het gebied als [zodanig] niet wordt aangetast. Dergelijke verplichtingen kunnen [...] ertoe bijdragen om [...] de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden. Artikel 6, lid 4, ziet evenwel niet op deze uitvoeringsalternatieven, doch wel op plan- en projectalternatieven.”

13. In punt 35 van haar conclusie in de zaak die heeft geleid tot het arrest Commissie/Portugal(8) heeft advocaat-generaal Kokott voorts uiteengezet: „De aantasting van een gebied dient namelijk in het kader van artikel 6 van de habitatrichtlijn strikt te worden gescheiden van de compenserende maatregelen. Ingevolge het regelingssysteem van de habitatrichtlijn dienen aantastingen zo veel mogelijk te worden vermeden. Dit gebeurt bij voorkeur door het risico op schade uit te sluiten of door het nemen van maatregelen die ervoor zorgen dat er geen of minder schade optreedt. Compenserende maatregelen komen daarentegen pas in aanmerking wanneer bij ontstentenis van alternatieve oplossingen schadelijke gevolgen om dwingende redenen van groot openbaar belang moeten worden geduld. Aan de instandhouding van het bestaande natuurlijke erfgoed dient namelijk de voorkeur te worden gegeven boven compenserende maatregelen, omdat het succes daarvan zelden met zekerheid kan worden voorspeld.”

Feiten, procedure en prejudiciële vragen

14. De verwijzende rechter heeft de feiten van de zaak en de stellingen van partijen samengevat als volgt.

15. Bij besluit van 6 juni 2011 heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu (hierna: „minister”) een besluit strekkende tot verbreding van Rijksweg A2 vastgesteld, gewijzigd bij aanvullend besluit van 25 januari 2012 (hierna tezamen: „tracébesluit”). Een aantal partijen heeft tegen die besluiten beroep ingesteld, maar het merendeel van de beroepsgronden is verworpen. De verwijzende rechter heeft echter nog niet beslist op een beroepsgrond betreffende de gevolgen van de wegverbreding in het Natura 2000-gebied Vlijmens Ven, Moerputten en Bossche Broek (hierna: „Natura 2000-gebied”), een speciale beschermingszone voor met name het natuurlijke habitatype blauwgraslanden.(9) De instandhoudingsdoelstellingen van het gebied zijn oppervlakte-uitbreiding en kwaliteitsverbetering.

16. Volgens een voorafgaande natuurtoets zijn negatieve gevolgen van stikstofdepositie niet uit te sluiten. Blijkens een tweede toets kan in de Moerputten een tijdelijke toename van stikstofdepositie leiden tot een kleine versnelling van het kwaliteitsverlies dat al gaande is. In het Bossche Broek zijn de blauwgraslanden van goede kwaliteit, maar kwetsbaar. Schadelijke effecten door een toename van stikstofdepositie kunnen niet worden uitgesloten. Het is weliswaar aannemelijk dat de blauwgraslanden zich in de loop van enkele decennia zullen uitbreiden, maar in 2020 zal nog steeds sprake zijn van een stikstofdepositietoename en de uitbreiding kan van beperkte omvang zijn. In het Vlijmens Ven kan een versnelde uitbreiding van de blauwgrasarealen optreden na voltooiing van het hydrologische systeem, en de tijdelijke toename van de stikstofdepositie zal geen schadelijke gevolgen hebben. De conclusie van het rapport luidt dat mitigerende maatregelen moeten worden getroffen om de schadelijke gevolgen van het wegverbredingsproject te neutraliseren.

17. Volgens artikel 6, lid 2, van het tracébesluit moet als mitigerende maatregel om de mogelijke negatieve gevolgen voor de blauwgraslanden tegen te gaan de hydrologische situatie binnen het deelgebied Vlijmens Ven worden verbeterd, waarmee uitbreiding van dit habitatype binnen dit gebied mogelijk wordt gemaakt. Volgens het mitigatieplan kan naar verwachting in 2012 een aanvang worden gemaakt met de herinrichting van het Vlijmens Ven, waarna in 2013 nieuwe blauwgraslanden tot ontwikkeling zullen komen. Door de aanleg van de nieuwe blauwgraslanden in het Vlijmens Ven worden de effecten van de toename van de stikstofdepositie op de bestaande 11,5 hectare blauwgraslanden in het Natura 2000-gebied als gevolg van het wegverkeer over de verbrede A2 ruimschoots gemitigeerd.

18. Volgens verschillende partijen in het hoofdgeding had de voorgestelde aanleg van nieuwe blauwgraslanden in het Natura 2000-gebied niet in aanmerking mogen worden genomen bij de beoordeling of de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied werden aangetast, en wordt de aanleg van nieuwe blauwgraslanden door de minister ten onrechte als een mitigerende maatregel aangemerkt.

19. Volgens de minister is er geen sprake van aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied, omdat door de in het tracébesluit voorziene aanleg van nieuwe blauwgraslanden genoegzaam aan de instandhoudingsdoelstellingen voor dit habitatype zal worden voldaan.

20. Naar het oordeel van de verwijzende rechter moet worden vastgesteld of de minister zich op het standpunt heeft mogen stellen dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zullen worden aangetast.

21. De wegverbreding als zodanig heeft negatieve gevolgen voor het bestaande areaal blauwgraslanden. Het tracébesluit voorziet echter in een mitigatieplan, omvattende de aanleg van een groter areaal blauwgraslanden van hogere kwaliteit dan het bestaande. Het standpunt van de minister komt erop neer dat ingeval een project negatieve gevolgen kan hebben voor een areaal van een beschermd habitatype in een Natura 2000-gebied, bij de beoordeling of er sprake is van aantasting van de natuurlijke kenmerken van dat gebied betekenis toekomt aan de omstandigheid dat in hetzelfde gebied een areaal van gelijke of grotere omvang van dat habitatype tot ontwikkeling zal worden gebracht op een locatie waar dit habitatype geen negatieve gevolgen van het project zal ondervinden.

22. Naar het oordeel van de verwijzende rechter geven de tekst van de habitatrichtlijn en de rechtspraak van het Hof geen uitsluitsel over hoe dient te worden beoordeeld of er sprake is van aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied in de zin van artikel 6, lid 3. Hij verzoekt derhalve om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Dient de zinsnede ‚de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten’ in artikel 6, derde lid, van [de habitatrichtlijn] zodanig te worden uitgelegd dat van aantasting van de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied geen sprake is in het geval het project gevolgen heeft voor het bestaande areaal van een beschermd habitatype in het betrokken gebied, indien in het kader van het project in het betrokken gebied een areaal van gelijke of grotere omvang van dat habitatype tot ontwikkeling wordt gebracht?

2) Indien het antwoord op de eerste vraag luidt dat de zinsnede ‚de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten’ zodanig dient te worden uitgelegd dat van aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied sprake

is, moet het ontwikkelen van een nieuw areaal van een habitatype in dat geval worden aangemerkt als een compenserende maatregel als bedoeld in artikel 6, vierde lid, van de richtlijn?"

23. Ten tijde van de ontvangst van de verwijzingsbeslissing in de onderhavige zaak was de procedure in de zaak Sweetman e.a. te ver gevorderd om beide zaken te voegen. De onderhavige zaak is daarom geschorst om belanghebbende partijen de gelegenheid te geven opmerkingen in te dienen naar aanleiding van de uitspraak in de zaak Sweetman e.a.

24. **Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door een van de verzoekers in het hoofdgeding (Stichting Overlast A2 Vught en omstreken; hierna: „Stichting”), het Koninkrijk der Nederlanden, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en de Europese Commissie, die allen hun standpunt ook mondeling hebben toegelicht ter terechtzitting van 11 december 2013, die zich vooral heeft toegespitst op de begrippen „verzachtende maatregelen” in de leidraad van de Commissie en „compenserende maatregelen” in de habitatrichtlijn.**

25. Met betrekking tot de aan het hoofdgeding ten grondslag liggende feiten hebben zowel de Stichting als de Commissie gewezen op het bestaan van een LIFE+-project(10), dat losstaat van het wegverbredingsproject en specifiek de uitbreiding en verbetering van met name blauwgraslandarealen in het Natura 2000-gebied als habitat voor twee vlindersoorten tot doel heeft. Het project „Blues in the Marshes”(11), omvat „het creëren van 170 hectare habitat van het type (blauw)graslanden” in het grootste deel van het gebied (het Vlijmens Ven en de Moerputten). Het heeft een gedeeltelijke financiering van de Europese Unie ontvangen in juni 2012 en de geplande periode voor de realisering ervan loopt vanaf die datum tot december 2018.

Beoordeling

26. De verwijzende rechter stelt twee vragen die op het volgende neerkomen. Is in het geval dat het bestaande areaal van een beschermd habitatype in een Natura 2000-gebied negatieve gevolgen ondervindt van een project, maar de uitvoering van het project is gekoppeld aan de ontwikkeling van een areaal van gelijke of grotere omvang van dat habitatype elders in het betrokken gebied, sprake van aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied zelf in de zin van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn? Indien dit het geval is, moet het ontwikkelen van het nieuwe areaal in dat geval worden aangemerkt als een compenserende maatregel als bedoeld in artikel 6, lid 4, van de richtlijn?

27. Gezien de nauwe onderlinge samenhang tussen deze vragen – die mijns inziens beide bevestigend moeten worden beantwoord – acht ik het dienstig ze gezamenlijk te behandelen.

28. In dit verband kan een summiere analyse van artikel 6 van de habitatrichtlijn wellicht een voorlopig antwoord opleveren. Compenserende maatregelen moeten volgens artikel 6, lid 4, worden getroffen in het geval van 1) negatieve conclusies van de overeenkomstig artikel 6, lid 3, verrichte beoordeling, 2) ontstentenis van alternatieve oplossingen, en 3) noodzaak het plan of project om dwingende redenen van groot openbaar belang te realiseren. Uit de systematiek van de twee leden, gelezen in onderling verband, blijkt dus duidelijk dat in het kader van artikel 6, lid 3, niet in dergelijke maatregelen is voorzien. Logisch en chronologisch gezien volgen zij na een negatieve beoordeling overeenkomstig die bepaling. Indien compenserende maatregelen als bedoeld in artikel 6, lid 4, in aanmerking werden genomen in het kader van de beoordeling overeenkomstig artikel 6, lid 3, zouden óf a) die maatregelen ontoereikend zijn om schadelijke gevolgen te voorkomen, in welk geval het plan of project in het geheel niet kon worden gerealiseerd, óf zouden b) die maatregelen – en het plan of project – worden vastgesteld zonder dat daaraan voorafgaand diende te worden onderzocht of er alternatieve oplossingen of dwingende redenen van groot openbaar belang waren om ertoe over te gaan. In beide gevallen zou artikel 6, lid 4, ineffectief zijn. In die benadering zou artikel 6 – waarvan het vierde lid duidelijk op effectiviteit is gericht – niet als een coherent geheel kunnen worden uitgelegd, zoals vereist door de rechtspraak.(12)

29. Wij moeten het echter niet bij die betrekkelijk formele analyse laten en de materiële inhoud van de bepalingen onderzoeken. Eerst verdient echter het begrip „mitigerende maatregel” bespreking, dat weliswaar niet wordt gebruikt in de regelgeving of gedefinieerd in de rechtspraak, maar in de onderhavige zaak uitvoerig voor het Hof is besproken.

30. Milieudeskundigen zijn het er algemeen over eens en tussen degenen die ter terechtzitting opmerkingen hebben ingediend bestaat er kennelijk consensus over, dat plannen of projecten die gevolgen kunnen hebben voor het milieu moeten worden onderzocht in het licht van een „mitigatieladder”. De methodische aanpak volgens die ladder wordt soms meer soms minder gedetailleerd en op licht uiteenlopende wijzen uitgedrukt, maar de essentie ervan kan als volgt worden weergegeven: „compensatie voor restschade is een laatste stap en mag slechts in overweging worden genomen nadat is onderzocht hoe het risico van schade kan worden vermeden en vervolgens, indien dat niet mogelijk is, hoe er door verzachtende maatregelen voor kan worden gezorgd dat geen of minder schade optreedt”.(13) De drie voornaamste stappen of niveaus zijn derhalve in afnemende volgorde van belang: vermijden, mitigeren, compenseren.(14)

31. Artikel 6 van de habitatrichtlijn kent een vergelijkbare hiërarchie, al wordt mitigatie als zodanig niet genoemd. Artikel 6, lid 1, schrijft voor dat instandhoudingsmaatregelen moeten worden getroffen, te weten, overeenkomstig de artikelen 1, sub a, 2, lid 2, en 3, lid 1, maatregelen „voor het behoud of herstel” van de natuurlijke habitats „in een gunstige staat van instandhouding”. Dat niveau is derhalve aanmerkelijk hoger dan louter vermijden, aangezien het actief onderhoud of zelfs verbetering van de kwaliteit of de omvang van habitats impliceert. Vervolgens vereist artikel 6, lid 2, dat passende maatregelen worden getroffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit niet verslechtert en er geen storende factoren optreden. Om hetzelfde beschermingsniveau te garanderen(15) mogen krachtens artikel 6, lid 3, plannen of projecten uitsluitend worden goedgekeurd wanneer zij „de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet [zullen] aantasten”. Ten slotte moeten ingevolge artikel 6, lid 4, alle nodige compenserende maatregelen worden genomen indien een plan of project, ook al heeft het negatieve gevolgen voor de natuurlijke kenmerken van een gebied, toch moet worden gerealiseerd om dwingende redenen van groot openbaar belang en er geen alternatieve oplossingen voorhanden zijn.

32. **Hoewel artikel 6 van de habitatrichtlijn mitigerende maatregelen dus niet specifiek noemt, kan redelijkerwijze niet worden gesteld dat zij niet binnen de systematiek van deze bepaling passen. Ik ben het met al degenen die opmerkingen hebben ingediend en met advocaat-generaal Kokott in de hiervoor aangehaalde passages eens dat maatregelen die deel uitmaken van een plan of project en de gevolgen ervan daadwerkelijk tot een minimum beperken, in aanmerking genomen kunnen worden bij de beoordeling overeenkomstig artikel 6, lid 3, of dat plan of project de natuurlijke kenmerken van een gebied aantast.** Het is echter duidelijk dat artikel 6, lid 1, veeleer een actief instandhoudingsbeheer vereist dan een louter afwezigheid van negatieve effecten, en dat artikel 6, lid 4, ziet op situaties waarin alle mogelijke maatregelen die kunnen worden getroffen om schadelijke effecten te beperken onvoldoende zijn gebleken in het kader van de beoordeling volgens artikel 6, lid 3.

33. Al degenen die opmerkingen hebben ingediend zijn het er dus over eens dat „mitigerende maatregelen” een relevant begrip is voor de toepassing van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, dat verschilt van het begrip „compenserende maatregelen” van artikel 6, lid 4. Bovendien komt de plaats van artikel 6, lid 3, in de systematiek van artikel 6 als geheel overeen met de plaats van „mitigatie” of „vermindering” op de algemeen erkende mitigatieladder.

34. Ik kom thans toe aan de door de nationale rechter gestelde vragen. In het debat voor het Hof stond in wezen de vraag centraal

of een maatregel als die welke in het hoofdgeding aan de orde is een mitigerende maatregel is die (daarover is men het eens) in aanmerking genomen kan worden in het kader van artikel 6, lid 3, dan wel een compenserende maatregel, en in het laatste geval, of hij dan toch nog in aanmerking genomen mag worden in het kader van artikel 6, lid 3, of uitsluitend in dat van artikel 6, lid 4. Er is niet gesteld dat dergelijke maatregelen niet ook kunnen voldoen als compenserende maatregelen, wel dat de specifieke in het hoofdgeding aan de orde zijnde maatregelen buiten beschouwing moeten worden gelaten bij de beoordeling van de gevolgen van het wegverbredingsproject wanneer het in werkelijkheid reguliere beheermaatregelen van het Natura 2000-gebied zijn.

35. Allereerst moeten derhalve twee scheidslijnen worden getrokken: tussen mitigerende en compenserende maatregelen en tussen maatregelen die in het kader van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn in aanmerking mogen worden genomen en maatregelen die uitsluitend in aanmerking kunnen worden genomen in het kader van artikel 6, lid 4. Het staat niet a priori vast dat die twee scheidslijnen gelijklopen.(16)

36. Het fundamentele semantische onderscheid tussen mitigatie (of vermindering of beperking) en compensatie (of neutralisatie) lijkt mij weinig controverseel. In het kader van artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn moet een mitigerende maatregel ertoe strekken de negatieve gevolgen van een plan of project te verminderen om – zo mogelijk – te voorkomen dat (al kunnen sommige onbelangrijke en/of tijdelijke gevolgen wellicht niet geheel worden uitgesloten) de „natuurlijke kenmerken van het gebied” als zodanig worden aangetast. Een compenserende maatregel is daarentegen een maatregel die dat doel niet bereikt binnen het nauwere kader van het plan of project zelf, maar dit verzuim tracht te ondervangen door andere, positieve gevolgen om op zijn minst een negatief netto-effect te vermijden (en, zo mogelijk, een positief netto-effect te bereiken) binnen een ruimer kader van welke aard ook.(17)

37. In dat licht zou ik de litigieuze maatregelen willen aanmerken als, in beginsel, compenserende maatregelen. Uit de beschrijving ervan blijkt dat kennelijk vaststaat dat de kwaliteit en/of omvang van (een deel van) de bestaande blauwgraslanden in het Natura 2000-gebied kan afnemen als gevolg van de wegverbreding. Aangenomen wordt dat die graslanden dreigen te verslechteren door een (langdurige) toename van stikstofdepositie als gevolg van drukker wegverkeer en dat, hoewel geen van de ondernomen of geplande maatregelen een adequate vermindering van die vervuiling kan bewerkstelligen of kan voorkomen dat die vervuiling de dichtst bij de autoweg gelegen blauwgraslanden bereikt, nieuwe arealen worden gepland en volgens de verwachting buiten het bereik van de toegenomen vervuiling komen te liggen.

38. Ik ben het derhalve niet met de Nederlandse regering eens dat de aanleg van nieuwe blauwgraslanden elders in het Natura 2000-gebied een mitigerende maatregel is. Het is een compenserende maatregel.

39. Die conclusie betekent echter op zichzelf niet dat een dergelijke maatregel niet in aanmerking kan worden genomen in het kader van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn. Die bepaling noemt noch mitigerende noch compenserende maatregelen maar spilt zich toe op het te bereiken resultaat – geen schadelijke gevolgen voor de „natuurlijke kenmerken van het gebied”.

40. Volgens de Nederlandse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk moeten de „natuurlijke kenmerken van het gebied” als één geheel worden gezien in de zin van nettoverlies of nettowinst: het doet er niet toe dat een bepaalde habitat in een deel van het gebied verloren gaat, mits ten minste eenzelfde habitat van gelijke (en liefst grotere) omvang en kwaliteit elders in hetzelfde gebied tot ontwikkeling wordt gebracht. Bijgevolg kan, met name volgens de opmerkingen van het Verenigd Koninkrijk, een dergelijke compenserende maatregel in aanmerking worden genomen in het kader van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn.

41. Ik ben het er mee eens dat de „natuurlijke kenmerken van het gebied” als één geheel moeten worden gezien, in de zin dat veeleer het duurzame wezenlijke karakter ervan in aanmerking moet worden genomen dan niet-significante en tijdelijke schommelingen in kwaliteit of omvang van een bepaalde habitat. Het komt mij echter voor dat langdurige verslechtering van een bestaande natuurlijke habitat veeleer betrekking heeft op het duurzame wezenlijke karakter dan op niet-significante en tijdelijke schommelingen. Hetzelfde geldt wanneer een versnelling optreedt (of dreigt op te treden) van een kwaliteitsverlies dat reeds gaande is of een beperking van een mogelijke areaaluitbreiding (die zich volgens de prognose in casu beide zullen voordoen in delen van het Natura 2000-gebied). Overeenkomstig artikel 6, lid 3, moet de beoordeling in alle gevallen worden verricht „rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied” – in het onderhavige geval dus uitbreiding en kwaliteitsverbetering van het blauwgraslandareaal. Wanneer verslechtering als hier bedoeld niet is uit te sluiten moet mijns inziens worden geconcludeerd dat de natuurlijke kenmerken van het gebied, in het perspectief van de instandhoudingsdoelstellingen ervan, worden aangetast.

42. Het feit dat nieuwe habitats elders in hetzelfde gebied kunnen worden aangelegd is mijns inziens in dit verband irrelevant; zelfs indien een positief netto-effect wordt voorspeld. Er is ook dan sprake van een negatief – mogelijk zelfs onherstelbaar – effect op de bestaande natuurlijke habitat, en derhalve op de natuurlijke kenmerken van het gebied. De nieuwe habitat wordt tot op zekere hoogte kunstmatig aangelegd en kan lange, mogelijk zeer lange tijd, geen echte natuurlijke habitat worden. Zoals de raadsman van de Stichting ter terechtzitting heeft opgemerkt, is het geen uitgemaakte zaak dat maatregelen om een nieuw gebied van een bepaalde habitat tot ontwikkeling te brengen, ooit het gewenste resultaat zullen bereiken, en overeenkomstig het voorzorgsbeginsel is afwezigheid van onzekerheid een voorwaarde voor goedkeuring in het kader van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn.(18) Resultaten kunnen niet worden gegarandeerd in zware landbouwbeheersvormen; zij zijn nog moeilijker te garanderen wanneer wordt gepoogd de natuur ertoe aan te zetten haar gang te gaan. Het Hof heeft geoordeeld dat er wetenschappelijk gezien geen twijfel meer mag bestaan om te kunnen concluderen dat blijvende schadelijke gevolgen voor de natuurlijke kenmerken van een gebied ontbreken. Hetzelfde criterium moet mijns inziens worden toegepast op voorspellingen van succes voor geplande nieuwe gebieden van in ontwikkeling gebrachte „natuurlijke” habitats.

43. Ik ben niet overtuigd door het argument van het Verenigd Koninkrijk, dat de hier door mij voorgestane benadering tot het absurde resultaat kan leiden dat een plan dat schadelijke gevolgen heeft voor een habitat zou kunnen worden goedgekeurd overeenkomstig artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn omdat die gevolgen te insignificant zijn om de natuurlijke kenmerken van het gebied te kunnen aantasten, terwijl een ander plan dat verslechtering van een beperkt gebied van de habitat meebrengt en voorziet in vervanging ervan door een groter gebied van dezelfde habitat, met per saldo een nettovoordeel, niet zou kunnen worden goedgekeurd. Enerzijds is, als gezegd, succes voor de nieuwe habitat, en dus nettovoordeel, niet gegarandeerd, zodat het standpunt van het Verenigd Koninkrijk mogelijk niet in overeenstemming is met het voorzorgsbeginsel. Anderzijds sluit het feit dat goedkeuring overeenkomstig artikel 6, lid 3, niet mogelijk is, op zich goedkeuring overeenkomstig artikel 6, lid 4, waarvan de formulering specifiek rekening houdt met compenserende maatregelen, niet uit.

44. Ik ben evenmin overtuigd door het argument van de Nederlandse regering dat, terwijl een project zoals de verbreding van de Rijksweg A2 ongetwijfeld kan voldoen aan het criterium „dwingende redenen van groot openbaar belang” en derhalve in aanmerking kan komen voor goedkeuring overeenkomstig artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn op grond van de getroffen compenserende maatregelen, dit waarschijnlijk niet zou opgaan voor een privaat project (bijvoorbeeld de uitbreiding van een varkenshouderij), zelfs indien er dezelfde of zelfs effectievere compenserende maatregelen zouden worden getroffen en dus hetzelfde of zelfs een groter nettovoordeel zou worden behaald. Het is duidelijk dat de wetgever in artikel 6, leden 3 en 4, verschillende criteria heeft neergelegd. Krachtens artikel 6, lid 3, kan elk project voor goedkeuring in aanmerking komen, mits het

de natuurlijke kenmerken van het gebied niet aantast. Krachtens artikel 6, lid 4, kan een project dat niet voor goedkeuring krachtens artikel 6, lid 3, in aanmerking komt, toch worden goedgekeurd indien het onder meer moet worden gerealiseerd om dwingende redenen van groot openbaar belang. Het feit dat vele, zo niet de meeste private projecten niet aan dat criterium zullen voldoen rechtvaardigt niet dat een maatregel die de schadelijke gevolgen voor de natuurlijke kenmerken van een gebied niet tot een minimum beperkt, wordt geherkwalificeerd als een maatregel die dat wel doet.

45. Thans dient nog op een ander argument te worden ingegaan dat ter terechtzitting door de aanwezige lidstaten is aangevoerd, namelijk dat, aangezien artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn vereist dat „alle nodige compenserende maatregelen [worden genomen] om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft” (cursivering van mij), die bepaling uitsluitend zou zien op maatregelen die buiten het door het plan of project aangetaste gebied worden getroffen.

46. Ik ben het ermee eens dat uit de bewoordingen van artikel 6, lid 4, blijkt dat de bedoelde compenserende maatregelen niet binnen het aangetaste gebied behoeven te worden genomen maar betrekking kunnen hebben op andere gebieden in het Natura 2000-netwerk.⁽¹⁹⁾ Dat betekent mijns inziens echter niet dat zij expliciet tot die andere gebieden zijn beperkt. Een compenserende maatregel onderscheidt zich van een mitigerende, verminderende of beperkende maatregel door zijn aard en niet door zijn geografische bepaaldheid. Hoewel het onwaarschijnlijk is dat schadelijke gevolgen voor de natuurlijke kenmerken van een gebied worden verzacht door maatregelen die worden getroffen in een ander gebied, geldt die logica niet wanneer het om compensatie gaat. Een compenserende maatregel staat qualitate qua los van hetgeen hij beoogt te compenseren, terwijl een mitigerende maatregel noodzakelijkerwijze is verbonden aan hetgeen erdoor moet worden gemitigeerd. Het feit evenwel dat compenserende maatregelen buiten het aangetaste gebied kunnen worden getroffen betekent niet dat zij niet binnen dat gebied (eventueel in een ander deel ervan) kunnen worden getroffen. Ook zal een maatregel niet minder geschikt zijn om de algehele samenhang van Natura 2000 te beschermen wanneer hij binnen het aangetaste gebied wordt getroffen dan wanneer hij elders in het Natura 2000-netwerk wordt getroffen (maar misschien zelfs beter). En er is niets in de bewoordingen van artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn dat mij aanleiding geeft mijn standpunt te wijzigen.

47. Een ander relevant punt dat weliswaar aan de orde is gesteld maar betrekking heeft op feitelijke omstandigheden die uitsluitend door de bevoegde nationale rechter kunnen worden vastgesteld, is de verhouding tussen de aanleg van nieuwe blauwgraslanden als voorwaarde voor de uitvoering van het wegverbredingsproject en de aanleg van die gebieden in het kader van het LIFE+-project dat ik in punt 25 hiervoor heb genoemd. De Stichting en de Commissie hebben geopperd – als ik hun opmerkingen goed heb begrepen – dat de voorwaarde van artikel 6, lid 2, van het tracébesluit in feite mogelijk geen nieuw vereiste voor de realisering van het project inhield, maar veeleer steunde op het vertrouwen in de gunstige effecten van het LIFE+-project ter compensatie van de schadelijke gevolgen van het wegverbredingsproject.

48. Indien dit zou worden vastgesteld, kunnen de litigieuze maatregelen mijns inziens niet als compenserende maatregelen in de zin van artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn worden aangemerkt. Het bedoelde LIFE+-project lijkt binnen het kader van de door artikel 6, lid 1, van die richtlijn vereiste instandhoudingsmaatregelen en beheersplannen te vallen. Artikel 6, lid 3, heeft uitsluitend betrekking op plannen of projecten die „niet direct verband [houden] met of nodig [zijn] voor het beheer van het gebied” en vereist dat zij worden beoordeeld „rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied”. Mijns inziens betekent dit dat die doelstellingen en dat beheer geacht moeten worden deel uit te maken van de „natuurlijke kenmerken van het gebied” aan de hand waarvan de gevolgen van het plan of project moeten worden beoordeeld. Zij kunnen niet tegelijkertijd dienen als (een mitigerend element van) een deel van het plan of project zelf. Hetzelfde geldt a fortiori wanneer een plan of project dat reeds in het kader van artikel 6, lid 3, is getoetst, nader wordt onderzocht in het kader van artikel 6, lid 4.

49. Ik meen derhalve dat maatregelen zoals beschreven in de verwijzingsbeslissing niet relevant zijn voor de beoordeling of een plan of project de natuurlijke kenmerken van het gebied aantast in de zin van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, maar wel in aanmerking kunnen worden genomen in het kader van artikel 6, lid 4, op voorwaarde dat zij specifiek zijn voor het plan of project en geen deel uitmaken van een beheer- of instandhoudingsplan dat hoe dan ook zal worden uitgevoerd. Bijgevolg is het niet strikt noodzakelijk na te gaan aan welke voorwaarden moet worden voldaan voor de inaanmerkingneming van een ander soort maatregel in het kader van artikel 6, lid 3. Niettemin kan het nuttig zijn de essentie van die voorwaarden kort uiteen te zetten, met name met betrekking tot twee aspecten die in de rechtspraak van het Hof misschien nog niet uitdrukkelijk zijn gepreciseerd. Ik ben het ten aanzien hiervan overwegend eens met de door de ter terechtzitting aanwezige lidstaten naar voren gebrachte criteria.

50. Aan de ene kant is een mitigerende maatregel niet alleen onlosmakelijk verbonden met de gevolgen die hij beoogt te verzachten – zodat hij betrekking moet hebben op hetzelfde gebied en hetzelfde habitattype – maar moet hij, om in het kader van artikel 6, lid 3, in aanmerking te worden genomen, integraal deel uitmaken van het onderzochte plan of project. Hij kan, zoals het Verenigd Koninkrijk heeft betoogd, zijn opgenomen in het oorspronkelijke plan of project of er later (maar vóór de goedkeuring van het plan of project) als voorwaarde aan zijn verbonden om te voorzien in voorspelde gevolgen. Het loutere feit dat een maatregel de gevolgen van een plan of project waarschijnlijk zal verzachten volstaat echter niet: hij moet specifiek zijn voor dat plan of project en geen deel uitmaken van een afzonderlijk kader.

51. Aan de andere kant moeten, als uitvloeisel van het voorgaande, de maatregelen, wil het plan of project kunnen worden goedgekeurd, een juridisch bindende voorwaarde vormen voor de uitvoering ervan. Zij moeten ook (om zo te zeggen, als keerzijde van de medaille) niet vereist zijn wanneer het plan of project niet wordt goedgekeurd. Dat betekent niet dat zij alleen mogen worden uitgevoerd wanneer het plan of project wordt goedgekeurd (zij kunnen immers een apart nuttig doel dienen), maar louter dat zij niet kunnen worden beschouwd als specifieke onderdelen van het plan of project, wanneer zij in feite onder de toepassing vallen van een zelfstandig wettelijk vereiste.

Conclusie

52. In het licht van het voorgaande geef ik het Hof in overweging de vragen van de Raad van State als volgt te beantwoorden:

„1) Indien het bestaande areaal van een beschermd habitattype in een Natura 2000-gebied negatieve gevolgen ondervindt van een project dat voorziet in het tot ontwikkeling brengen van een nieuw areaal (van gelijke of grotere omvang) van hetzelfde habitattype elders binnen hetzelfde gebied, moet worden aangenomen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied zelf worden aangetast in de zin van artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna. Dat project kan bijgevolg niet in het kader van die bepaling worden goedgekeurd.

2) In die omstandigheden kan het ontwikkelen van een nieuw areaal worden aangemerkt als een compenserende maatregel als bedoeld in artikel 6, lid 4, van deze richtlijn, op voorwaarde dat het specifiek verband houdt met het betrokken project en anders in het kader van het door artikel 6, lid 1 of 2, voorgeschreven reguliere beheer van het gebied niet zou zijn gerealiseerd. Wanneer dat het geval is, kan het project worden gerealiseerd, mits alle voorwaarden en vereisten van artikel 6, lid 4, zijn vervuld of in acht genomen.”

(1).

- (2) – Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB L 206, blz. 7).
- (3) – *Molinia caerulea* (blauwgras) is een tot de grassenfamilie behorende bloemdragende plant die veel voorkomt in vochtig heide-, moeras- en veengebied.
- (4) – Arrest van 11 april 2013 (C-258/11, nog niet gepubliceerd in de Jurisprudentie).
- (5) – Arrest van 7 september 2004 (C-127/02, Jurispr. blz. I-7405).
- (6) – Arrest C-308/08 (Jurispr. blz. I-4281).
- (7) – Arrest van 14 april 2005 (C-441/03, Jurispr. blz. I-3043).
- (8) – Arrest van 26 oktober 2006 (C-239/04, Jurispr. blz. I-10183).
- (9) – Het betrokken gebied ligt net ten zuiden van 's-Hertogenbosch, in het centraal-zuidelijke deel van Nederland. Uit kaarten waarop de grenzen zijn aangegeven blijkt dat het Vlijmens Ven en de Moerputten deelgebieden zijn van een groter aaneengesloten gebied in het westelijke deel van de locatie (andere deelgebieden zijn genaamd De Maij en Honderd Morgen), waarvan het kleinere gebied het Bossche Broek door een corridor van ongeveer 500 meter breed met wegen, huizen en een spoorweg is gescheiden. Rijksweg A2, die Amsterdam met Maastricht verbindt, loopt langs de zuidkant van het Bossche Broek, circa 2 kilometer van het meest nabijgelegen punt van het Moerputtengebied en enige kilometers van het Vlijmens Ven. De Nederlandse regering heeft ter terechtzitting aan het Hof meegedeeld dat het hele gebied is aangewezen als Natura 2000-gebied vanwege de aanwezigheid van de blauwgrassen.
- (10) – Verordening (EG) nr. 614/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 mei 2007 betreffende het Financieringsinstrument voor het Milieu (LIFE+) (PB L 149, blz. 1) maakt het mogelijk milieuprojecten te financieren, met inbegrip van projecten die verband houden met het beheer van Natura 2000-gebieden overeenkomstig de habitatrichtlijn (punt 5 van de considerans).
- (11) – „Blues in the Marshes – Habitat restoration & development for Scarce and Dusky Large Blue in the N2K area Vlijmens Ven, Moerputten and Bossche Broek” (LIFE11 NAT/NL/000770).
- (12) – Zie arrest Sweetman e.a., punt 32.
- (13) – Overgenomen uit Biodiversity Offsetting Pilots 1– Guidance for developers (maart 2012), uitgegeven door het United Kingdom Department for Environment, Food and Rural Affairs (Brits ministerie van Milieu, Voedsel en Landbouw), punt 16.
- (14) – In andere omschrijvingen ook wel: vermijden, verminderen, compenseren; vermijden, beperken, herstellen; effecten vermijden, onvermijdelijke effecten beperken, restschade compenseren; of (gedetailleerder) verbeteren, vermijden, verminderen, herstellen, compenseren, neutraliseren.
- (15) – Arrest Sweetman e.a., punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak.
- (16) – Zie punt 39 hierna.
- (17) – Zie ook de punten 47 en 48 hierna.
- (18) – Zie punt 41 van het arrest Sweetman e.a. en punt 35 van de conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Commissie/Portugal, beide reeds aangehaald.
- (19) – In de praktijk zullen die andere gebieden waarschijnlijk een vrij nauwe band hebben met het aangetaste gebied wat geografische nabijheid en habitattypen betreft, gezien de „algehele samenhang” die moet worden beschermd.

Haut