

IV

(Informatie)

INFORMATIE AFKOMSTIG VAN DE INSTELLINGEN, ORGANEN EN
INSTANTIES VAN DE EUROPESE UNIE

EUROPESE COMMISSIE

Beheer van Natura 2000-gebieden

De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG)

(2019/C 33/01)

INHOUDSOPGAVE

	<i>Bladzijde</i>
VOORWOORD	4
1. Inleiding	5
1.1. Plaats binnen de algehele structuur van de habitatrichtlijn en de vogelrichtlijn en in een breder kader	5
1.2. Relatie met het hoofdstuk „Bescherming van de soorten”	7
1.3. Het verwerken van artikel 6 in nationale wetgeving: de plicht tot omzetting	7
1.4. Tijdstip van toepassing van artikel 6: vanaf welke datum gelden de verplichtingen van artikel 6? ...	8
1.4.1. Op grond van de vogelrichtlijn aangewezen speciale beschermingszones	8
1.4.2. Op grond van de habitatrichtlijn aangewezen gebieden	9
2. Artikel 6, lid 1	10
2.1. Tekst	10
2.2. Werkingssfeer	10
2.3. Wat moeten de „nodige instandhoudingsmaatregelen” inhouden?	11
2.3.1. Specifieke instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau bepalen	11
2.3.2. Het vaststellen van de nodige instandhoudingsmaatregelen	13
2.3.3. De ecologische vereisten	14
2.4. Welke vorm kunnen de nodige instandhoudingsmaatregelen aannemen?	15
2.4.1. Beheersplannen	15
2.4.2. Wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen	16
3. Artikel 6, lid 2	17
3.1. Tekst	17
3.2. Werkingssfeer	17

	<i>Bladzijde</i>
3.3. Wat wordt bedoeld met „treffen passende maatregelen”?	19
3.4. Verschilt de tenuitvoerlegging voor verslechtering en verstoring?	20
3.5. Indicatoren van verslechtering en verstoring	20
3.5.1. Verslechtering van habitattypen en habitats van soorten	21
3.5.2. Verstoring van soorten	22
4. Artikel 6, lid 3	22
4.1. Tekst	22
4.2. Werkingssfeer	23
4.3. De relatie tussen artikel 6, lid 2, en artikel 6, lid 3	23
4.4. Wat wordt bedoeld met „plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied”?	24
4.4.1. Project	25
4.4.2. Plan	25
4.4.3. Dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer...	26
4.5. Hoe kan worden vastgesteld of een plan of project „afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben” voor een gebied?	27
4.5.1. Kan hebben...	27
4.5.2. Significante gevolgen	29
4.5.3. ... afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten	29
4.6. Wat wordt bedoeld met „passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied”?	30
4.6.1. Wat wordt bedoeld met „passende” beoordeling?	30
4.6.2. Inhoud van de passende beoordeling	32
4.6.3. ... rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied	33
4.6.4. Het begrip „natuurlijke kenmerken van het gebied”	33
4.6.5. De gevolgen voor het gebied beoordelen	34
4.6.6. Geschikte verzachtende maatregelen overwegen om de gevolgen te voorkomen of reduceren	35
4.7. Besluitvorming	36
4.7.1. De „bevoegde nationale instanties”	36
4.7.2. Wanneer is het passend om inspraakmogelijkheden te bieden?	37
4.7.3. Een besluit nemen op grond van de passende beoordeling	37
5. Artikel 6, lid 4	38
5.1. Tekst	38
5.2. Werkingssfeer	38
5.3. Inleidende overwegingen	39
5.3.1. Onderzoek van alternatieve oplossingen	39
5.3.2. Onderzoek van dwingende redenen van groot openbaar belang	40
5.4. Vaststelling van compenserende maatregelen	42
5.4.1. Wat wordt bedoeld met „compenserende maatregelen” en wanneer dienen deze te worden overwogen?	42
5.4.2. „Algehele samenhang” van het Natura 2000-netwerk	43

	<i>Bladzijde</i>
5.4.3. Doel en algemene inhoud van compenserende maatregelen	44
5.4.4. Belangrijke aspecten die in aanmerking moeten worden genomen in de compenserende maatregelen	46
5.5. Criteria voor het ontwerpen van compenserende maatregelen	46
5.5.1. Gerichtte compensatie	46
5.5.2. Effectieve compensatie	47
5.5.3. Technische haalbaarheid	47
5.5.4. Reikwijdte van de compensatie	48
5.5.5. Locatie voor compenserende maatregelen	48
5.5.6. Timing van de compensatie	49
5.5.7. Toepassing op lange termijn	49
5.6. Wie draagt de kosten van de compenserende maatregelen?	50
5.7. Kennisgeving van de compenserende maatregelen aan de Commissie	50
5.8. Wat gebeurt er met gebieden waar prioritaire habitats en/of soorten voorkomen?	51
5.8.1. De betrokken gebieden	51
5.8.2. De begrippen „menselijke gezondheid”, „openbare veiligheid” en „voor het milieu wezenlijke gunstige effecten”	51
5.8.3. Vaststelling van het advies van de Commissie en de gevolgen daarvan	52
Bijlage I Vergelijking van procedures voor Passende beoordeling en MEB/SMB	53
Bijlage II Beschouwing van plannen en projecten die van invloed zijn op Natura 2000-gebieden	56
Bijlage III Formulier voor het indienen van gegevens bij de Europese Commissie overeenkomstig artikel 6, lid 4	57

VOORWOORD

DOEL EN AARD VAN DIT DOCUMENT

Artikel 6 van habitatrichtlijn (92/43/EEG) speelt een essentiële rol bij het beheer van de gebieden die het Natura 2000-netwerk vormen. In dit artikel worden de verschillende taken benoemd die nodig zijn om het behoud van de natuur in deze gebieden veilig te stellen, al dan niet als onderdeel van meer omvattende plannen.

Dit document beoogt de lidstaten richtsnoeren te verschaffen betreffende de interpretatie van bepaalde belangrijke begrippen die worden gebruikt in artikel 6 van de habitatrichtlijn.

In het kader van het actieplan voor de natuur, de mensen en de economie ⁽¹⁾ streeft de Commissie naar „het bijwerken van het interpretatieve richtsnoer betreffende bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn inzake de instandhouding en het beheer van Natura 2000”. Dit document komt daarom in de plaats van de oorspronkelijke versie van dit document, die is uitgegeven in april 2000 ⁽²⁾.

In het onderhavige bijgewerkte document zijn de vele uitspraken verwerkt die het Hof van Justitie van de EU in de loop van de jaren gedaan heeft betreffende artikel 6 ⁽³⁾. Tevens bouwt het document voort op een reeks nota's van de Commissie inzake Natura 2000-beheer, evenals andere relevante richtsnoeren betreffende artikel 6 die in samenhang met dit document dienen te worden gelezen ⁽⁴⁾.

Het document is in de eerste plaats gericht op de autoriteiten van lidstaten. Daarnaast moet het echter beter inzicht bieden in de werking van de habitatrichtlijn aan iedereen die betrokken is bij het beheer van Natura 2000-gebieden en de vergunningprocedure op grond van artikel 6.

Het document is opgesteld in overleg met de autoriteiten voor natuurbescherming van de lidstaten en met belanghebbenden. Het beoogt de autoriteiten van lidstaten, evenals iedereen die is betrokken bij het beheer van Natura 2000-gebieden en de vergunningprocedure op grond van artikel 6, bij te staan bij de toepassing van de habitatrichtlijn. Alleen het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft de bevoegdheid om een bindende interpretatie van het recht van de Unie te geven.

De door de Commissie verstrekte interpretaties kunnen niet verder reiken dan de richtlijn. Dit geldt in het bijzonder voor deze richtlijn omdat deze werkt op grond van het subsidiariteitsbeginsel. De richtlijn laat de lidstaten dan ook veel ruimte over voor de praktische tenuitvoerlegging van specifieke maatregelen die samenhangen met de verschillende gebieden van het Natura 2000-netwerk. In ieder geval staat het de lidstaten vrij de passende manier te kiezen waarop zij de praktische maatregelen wensen uit te voeren, mits met de maatregelen de doelstellingen van de richtlijn bereikt worden.

Dit document is weliswaar interpretatief van aard, maar beoogt geen absolute antwoorden over specifieke natuurgebieden te geven. Dergelijke zaken dienen per geval behandeld te worden, waarbij rekening wordt gehouden met de strekking van dit document.

STRUCTUUR VAN HET DOCUMENT

Na een inleidende opmerking over de algehele inhoud en logica van artikel 6 volgt een gedetailleerde uitweiding over elk lid (1, 2, 3 en 4) afzonderlijk volgens dezelfde algemene structuur. Dit betreft een inleiding op het lid, de werkingssfeer ervan en een bespreking van de belangrijkste begrippen en kwesties die in het lid aan de orde komen, op basis van de kennis van de Commissie, bestaande rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU en andere EU-wetgeving, waar van toepassing.

Aan het einde van elke paragraaf hebben wij (in vette tekst) de belangrijkste punten uit de analyses van de Commissie samengevat, zodat snel kennis genomen kan worden van de conclusies ter zake.

⁽¹⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0198>

⁽²⁾ „Managing Natura 2000 sites” — The provisions of Article 6 of the Habitats Directive 92/43/EEC, European Communities, 2000 — ISBN 92-828-9048

⁽³⁾ Een overzicht van de meest relevante zaken betreffende artikel 6 is beschikbaar op: http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/caselaw/index_en.htm

⁽⁴⁾ Nota's van de Commissie betreffende aanwijzing van speciale beschermingszones (SBZ's), vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden, vaststelling van instandhoudingsmaatregelen voor Natura 2000-gebieden
Richtsnoeren van de Commissie betreffende de toepassing van artikel 6 in verschillende sectoren
Beschikbaar op: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm

1. INLEIDING

Artikel 6 in context

1.1. PLAATS BINNEN DE ALGHELE STRUCTUUR VAN DE HABITATRICHTLIJN EN DE VOGELRICHTLIJN EN IN EEN BREDER KADER

Voordat we in detail op artikel 6 ingaan, loont het de moeite de plaats van het artikel binnen de algehele structuur van Richtlijn 92/43/EEG⁽⁵⁾ (hierna „habitatrichtlijn” genoemd) en van Richtlijn 2009/147/EG⁽⁶⁾ (hierna „vogelrichtlijn” genoemd) evenals de relatie ervan met een breder rechtskader in herinnering te brengen.

Het eerste hoofdstuk van de habitatrichtlijn omvat de artikelen 1 en 2 en heeft als titel „Definities”. In dit hoofdstuk wordt het doel van de richtlijn beschreven, namelijk *„bij te dragen tot het waarborgen van de biologische diversiteit door het in stand houden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het Verdrag van toepassing is”*⁽⁷⁾. Tevens wordt een algemene richting voor de implementatie van de richtlijn bepaald. Hierbij wordt er enerzijds op gewezen dat alle maatregelen die op grond van de richtlijn worden genomen, moeten beogen bepaalde habitats en soorten „in een gunstige staat van instandhouding”⁽⁸⁾ te behouden of te herstellen, en anderzijds dat in maatregelen die overeenkomstig de richtlijn worden genomen, rekening moet worden gehouden met *„de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden”*⁽⁹⁾.

De belangrijkste specifieke vereisten van de habitatrichtlijn staan gegroepeerd onder de twee daarop volgende hoofdstukken. Het eerste heet „Instandhouding van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten” en omvat de artikelen 3 tot en met 11. Het tweede heet „Bescherming van de soorten” en omvat de artikelen 12 tot en met 16.

In het hoofdstuk „Instandhouding van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten” wordt ingegaan op het vaststellen en in stand houden van gebieden die zijn aangewezen als habitattypen en soorten van communautair belang die zijn vermeld in de bijlagen I en II bij de richtlijn. Samen met de gebieden die zijn aangewezen op grond van de vogelrichtlijn, vormen deze gebieden het Natura 2000-netwerk (artikel 3, lid 1). Binnen dit hoofdstuk bevat artikel 6 bepalingen betreffende de instandhouding en het beheer van Natura 2000-gebieden. In deze context bezien is artikel 6 een van de belangrijkste van de 24 artikelen van de richtlijn. Artikel 6 is namelijk het meest bepalend voor de relatie tussen instandhouding en andere sociaaleconomische activiteiten.

De bepalingen van het artikel omvatten drie belangrijke terreinen. Artikel 6, lid 1, behandelt de vaststelling van de nodige instandhoudingsmaatregelen en is gericht op positieve en proactieve maatregelen voor het in een gunstige staat behouden of herstellen van de natuurlijke habitats en de populaties van soorten van wilde flora en fauna. Artikel 6, lid 2, voorziet in het tegengaan van verslechtering van habitats en significante verstoring van soorten, en is daarom vooral preventief van aard. In artikel 6, leden 3 en 4, wordt een reeks procedurele en materiële waarborgen beschreven die van toepassing zijn op plannen en projecten die significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied.

Binnen deze structuur kan onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds artikel 6, leden 1 en 2, waarin een algemene regeling wordt bepaald, en anderzijds artikel 6, leden 3 en 4, waarin een procedure wordt bepaald die van toepassing is op specifieke omstandigheden.

Globaal gezien zijn de bepalingen van artikel 6 een afspiegeling van de algemene benadering die is beschreven in artikel 2 en de overwegingen van de richtlijn. Het gaat hierbij om de noodzaak biodiversiteit te bevorderen door bepaalde habitats en soorten in stand te houden of te herstellen in een „gunstige staat van instandhouding” in hun hele natuurlijke verspreidingsgebied in de EU. Hierbij moet rekening worden gehouden met vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met regionale vereisten, als middel voor het verwezenlijken van duurzame ontwikkeling.

Afgezien van de plaats die artikel 6 binnen de algehele structuur van de habitatrichtlijn inneemt, is het ook relevant om de relatie ervan met de structuur van de vogelrichtlijn te vermelden:

- Ten eerste is de structuur van de vogelrichtlijn globaal vergelijkbaar met die van de habitatrichtlijn. Met name het hoofdstuk „Instandhouding van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten” van de habitatrichtlijn is analoog aan artikelen 3 en 4 van de vogelrichtlijn.

⁽⁵⁾ PB L 206 van 22.7. 92, blz. 7.

⁽⁶⁾ PB L 27 van 26.1.2010, blz. 7, richtlijn tot intrekking van richtlijn 79/409/EEG.

⁽⁷⁾ Artikel 2, lid 1.

⁽⁸⁾ Artikel 2, lid 2. Het begrip „gunstige staat van instandhouding” wordt omschreven in artikel 1, onder e) en i), en verwijst naar de staat van instandhouding van de soorten of habitattypen van communautair belang in hun natuurlijke verspreidingsgebied in de EU.

⁽⁹⁾ Artikel 2, lid 3.

- Ten tweede is de structuur van beide richtlijnen in hoge mate samengevoegd. Speciale beschermingszones (SBZ's) die zijn aangewezen op grond van de vogelrichtlijn (SBZ's voor vogels), vormen tegenwoordig een integraal onderdeel van het Natura 2000-netwerk⁽¹⁰⁾. Daarnaast zijn de bepalingen van artikel 6, leden 2, 3 en 4, van de habitatrichtlijn van toepassing verklaard op SBZ's voor vogels⁽¹¹⁾.

Artikel 6 dient ook te worden beschouwd in het bredere kader van het biodiversiteitsbeleid van de EU⁽¹²⁾ en is essentieel voor het behalen van de doelstellingen hiervan. Ook andere acties die in dat kader ondernomen zijn, kunnen gunstig zijn voor de implementatie van artikel 6. Met name werk dat is ondernomen voor het meten van de staat van ecosystemen op grond van MAES (het in kaart brengen en beoordelen van ecosystemen en hun diensten)⁽¹³⁾ levert nuttige en relevante (sectorspecifieke) richtsnoeren op betreffende het aanpakken van kwesties als het meten en beoordelen van de staat van typen ecosystemen die overeenkomen met de habitattypen die globaal in de habitatrichtlijn zijn omschreven; het meten van belasting van ecosystemen; het kwantificeren van ecologische vereisten evenals verslechtering en natuurlijke kenmerken van gebieden.

In een ruimere context — het Verdrag betreffende de Europese Unie — bezien kan artikel 6 worden beschouwd als een centraal kader dat het beginsel van integratie verwezenlijkt omdat het de lidstaten aanspoort de Natura 2000-gebieden op een duurzame manier te beheren, en de grenzen stelt voor de activiteiten die negatieve gevolgen kunnen hebben voor beschermde gebieden, terwijl er in specifieke omstandigheden ruimte is voor afwijkingen. Ook synergieën met andere relevante onderdelen van milieubeleid van de EU, bijv. op het gebied van water, zeevaart of visserij, kunnen gunstig zijn voor maatregelen krachtens artikel 6.

Maatregelen krachtens artikel 6 van de habitatrichtlijn kunnen tot gevolg hebben dat maatregelen moeten worden vastgesteld die vallen onder het gemeenschappelijk visserijbeleid (Verordening (EU) nr. 1380/2013). Met name kunnen de bepalingen uit hoofde van artikel 11 van het GVB betreffende instandhoudingsmaatregelen die nodig zijn voor de naleving van de verplichtingen krachtens de milieuwetgeving van de Unie van toepassing zijn; deze bepalingen worden verduidelijkt in het werkdocument van de Commissie „on the establishment of conservation measures under the Common Fisheries Policy for Natura 2000 sites and for the Marine Strategy Framework Directive purposes” (SWD(2018) 288 final). De Commissie heeft reeds een aantal gedelegeerde handelingen vastgesteld overeenkomstig artikel 11 van het GVB (beschikbaar op https://ec.europa.eu/fisheries/cfp/fishing_rules_nl).

In een internationale context bezien draagt artikel 6 bij aan het behalen van de doelstellingen van relevante internationale verdragen tot natuurbehoud zoals het Verdrag van Bern⁽¹⁴⁾ en het Verdrag inzake biologische diversiteit⁽¹⁵⁾, terwijl het tegelijkertijd een kader voor instandhouding en bescherming van gebieden schept dat gedetailleerder is dan deze verdragen.

Artikel 6 is een centraal onderdeel van het hoofdstuk „Instandhouding van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten” van de habitatrichtlijn. Het artikel verschaft het kader voor instandhouding en bescherming van gebieden, en omvat proactieve, preventieve en procedurele vereisten. Dit betreft speciale beschermingszones die zijn aangewezen op grond van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn. Het kader vormt een belangrijke ondersteuning van de algehele doelstellingen van de twee richtlijnen en de doelstellingen van het EU-biodiversiteitsbeleid. Ook draagt het in hoge mate bij aan de integratie van het milieu in ander EU-beleid, wat uiteindelijk moet leiden tot duurzame ontwikkeling.

⁽¹⁰⁾ Artikel 3, lid 1, van de habitatrichtlijn bepaalt: „Het Natura 2000-netwerk bestrijkt ook de door de lidstaten overeenkomstig Richtlijn 79/409/EEG aangewezen speciale beschermingszones”.

⁽¹¹⁾ Artikel 7 van de habitatrichtlijn.

⁽¹²⁾ Mededeling van de Commissie: Onze levensverzekering, ons natuurlijk kapitaal: een EU-biodiversiteitsstrategie voor 2020 (COM (2011) 244).

⁽¹³⁾ http://ec.europa.eu/environment/nature/knowledge/ecosystem_assessment/index_en.htm

⁽¹⁴⁾ Besluit 82/72/EEG van de Raad van 3 december 1981 betreffende de sluiting van het Verdrag inzake het behoud van wilde dieren en planten en hun natuurlijk milieu in Europa (PB L 38 van 10.2.1982, blz. 1).

⁽¹⁵⁾ Besluit 93/626/EEG van de Raad van 25 oktober 1993 betreffende de sluiting van het Verdrag inzake biologische diversiteit (PB L 309 van 13.12.1993, blz. 1).

1.2. RELATIE MET HET HOOFDSTUK „BESCHERMING VAN DE SOORTEN”

Het hoofdstuk „Bescherming van de soorten” van de habitatrichtlijn omvat, zoals hierboven vermeld, de artikelen 12 tot en met 16 en handelt over strikt beschermde dier- en plantensoorten die zijn vermeld in bijlage IV bij de richtlijn ⁽¹⁶⁾, evenals soorten waarvoor bijzondere beheersmaatregelen nodig zijn, zoals vermeld in bijlage V.

De artikelen 12, 13 en 14 behandelen bepaalde planten- en diersoorten die mogelijk eveneens zijn vermeld in bijlage II bij de richtlijn en die bijgevolg eveneens baat kunnen hebben bij de bepalingen van artikel 6 binnen de Natura 2000-gebieden waarin zij voorkomen ⁽¹⁷⁾. Als gevolg hiervan kan een activiteit tegelijkertijd onder de werkingssfeer van beide hoofdstukken vallen.

De vernieling van een rustplaats van de bruine beer, Ursus arctos, bijvoorbeeld is mogelijk in strijd met het verbod in artikel 12, lid 1, onder d), maar daarnaast in strijd met artikel 6 indien de rustplaats zich bevindt binnen een Natura 2000-gebied dat voor de soort is aangewezen.

Hoewel hier sprake lijkt te zijn van duplicatie, moeten de volgende punten in aanmerking worden genomen:

- Ten eerste worden bepaalde soorten planten of dieren waarop de artikelen 12, 13 en 14 van toepassing zijn, niet vermeld in bijlage II en hebben deze soorten dan ook niet rechtstreeks baat bij de instandhouding en bescherming van gebieden in verband met Natura 2000.
- Ten tweede is voor kwetsbare soorten, zoals grote carnivoren, die baat hebben bij zowel het hoofdstuk over instandhouding van natuurlijke habitats en habitats van soorten als het hoofdstuk over de bescherming van de soorten, de bescherming die hun wordt verleend uit hoofde van artikel 6 beperkt tot gebieden binnen het Natura 2000-netwerk, terwijl de bescherming die wordt verleend uit hoofde van het hoofdstuk over bescherming van de soorten, niet beperkt is tot gebieden. Artikel 6 handelt derhalve over de instandhouding en bescherming van gebieden die voor de soort zijn aangewezen binnen het Natura 2000-netwerk, terwijl het hoofdstuk over de bescherming van de soort gericht is op de soorten waar dan ook binnen hun natuurlijke verspreidingsgebied in de EU (met inbegrip van specifieke gebieden buiten Natura 2000 waar de soorten voorkomen, met name voortplantings- en rustplaatsen voor deze dieren).

Bepaalde planten- en diersoorten hebben baat bij zowel het hoofdstuk over de instandhouding van natuurlijke habitats en habitats van soorten als het hoofdstuk over de bescherming van de soorten, maar de werkingssfeer en de aard van de bepalingen in kwestie zijn verschillend.

1.3. HET VERWERKEN VAN ARTIKEL 6 IN NATIONALE WETGEVING: DE PLICHT TOT OMZETTING

Het is belangrijk om op te merken dat de bepalingen van artikel 6 moeten worden omgezet in nationale wetgeving (d.w.z. onderwerp moeten zijn van bepalingen van de nationale wetgeving waarmee de vereisten worden verwezenlijkt). In dit opzicht is op de bepalingen artikel 23 van de richtlijn van toepassing, waarin onder meer het volgende is bepaald: „De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om binnen twee jaar na kennisgeving van deze richtlijn aan deze richtlijn te voldoen”. Afhankelijk van de lidstaat was de uiterste datum voor omzetting 10 juni 1994 of de datum van toetreding tot de EU.

Dit sluit aan bij het gebruikte type rechtsinstrument, namelijk een richtlijn. Een richtlijn is bindend wat betreft het te bereiken resultaat, maar laat een lidstaat de keuze wat betreft de vorm en methoden voor het bereiken van dat resultaat.

Volgens vaste rechtspraak moet de omzetting duidelijk en nauwkeurig, getrouw en met onbetwistbare dwingende kracht zijn (zie Hof van Justitie van de EU (hierna „Hof”) zaken C-363/85, C-361/88, C-159/99, punt 32, C-415/01, punt 21, C-58/02, C-6/04, punten 21, 25, 26, C-508/04, punt 80) ⁽¹⁸⁾.

Afhankelijk van de desbetreffende lidstaat moest artikel 6 uiterlijk in nationale wetgeving omgezet zijn op 10 juni 1994 voor de eerste twaalf lidstaten of de datum van toetreding tot de EU voor de overige lidstaten.

⁽¹⁶⁾ Nadere details over de relatie tussen de bepalingen inzake soorten en de bepalingen inzake bescherming van gebieden van de habitatrichtlijn zijn te vinden in het richtsnoer van de Commissie betreffende de strikte bescherming van soorten van communautair belang. http://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/species/guidance/index_en.htm

⁽¹⁷⁾ De bepalingen over bescherming van soorten in de habitatrichtlijn zijn van toepassing op bepaalde soorten van communautair belang maar niet op habitattypen van communautair belang. De laatste hebben alleen baat bij bepalingen uit hoofde van het hoofdstuk „Instandhouding van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten” (artikelen 3 tot en met 11). Dit betekent tevens dat de soorten die buiten het Natura 2000-netwerk voorkomen geen bescherming genieten krachtens de habitatrichtlijn.

⁽¹⁸⁾ https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7045/nl/

1.4. TIJDSTIP VAN TOEPASSING VAN ARTIKEL 6: VANAF WELKE DATUM GELDEN DE VERPLICHTINGEN VAN ARTIKEL 6?

In het algemeen moet onderscheid worden gemaakt tussen de uiterste datum voor omzetting van de bepalingen van artikel 6 in nationale wetgeving en de datum vanaf wanneer deze bepalingen van toepassing zijn op afzonderlijke gebieden.

Wat betreft afzonderlijke gebieden moet onderscheid worden gemaakt tussen op grond van de vogelrichtlijn aangewezen speciale beschermingszones (SBZ's voor vogels) en andere gebieden, namelijk gebieden van communautair belang (GCB's) en op grond van de habitatrichtlijn aangewezen speciale beschermingszones (SBZ's voor habitats).

1.4.1. Op grond van de vogelrichtlijn aangewezen speciale beschermingszones

De eisen inzake bescherming met betrekking tot SBZ's voor vogels worden vermeld in artikel 4, lid 4, eerste zin, van de vogelrichtlijn, waarin voor deze gebieden het volgende wordt bepaald: „De lidstaten nemen passende maatregelen om vervuiling en verslechtering van de leefgebieden ... te voorkomen, alsmede om te voorkomen dat de vogels aldaar worden gestoord, voor zover deze vervuiling, verslechtering en storing, gelet op de doelstellingen van dit artikel, van wezenlijke invloed zijn.”

Nadat de habitatrichtlijn in werking is getreden, worden bovenstaande verplichtingen vervangen overeenkomstig artikel 7 van deze richtlijn, waarin het volgende is bepaald:

„De uit artikel 6, leden 2, 3 en 4, voortvloeiende verplichtingen komen in de plaats van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 4, lid 4, eerste zin, van Richtlijn 79/409/EEG, voor wat betreft de speciale beschermingszones die overeenkomstig artikel 4, lid 1, van die richtlijn zijn aangewezen of bij analogie overeenkomstig artikel 4, lid 2, van die richtlijn zijn erkend, zulks vanaf de datum van toepassing van de onderhavige richtlijn, dan wel vanaf de datum van de aanwijzing of erkenning door een lidstaat overeenkomstig Richtlijn 79/409/EEG, indien deze datum later valt.”

Bijgevolg zijn de bepalingen van artikel 6, lid 1, niet op SBZ's voor vogels van toepassing. Op SBZ's voor vogels zijn echter analoge bepalingen van toepassing op grond van artikel 3 en artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn. De datum vanaf welke deze soortgelijke bepalingen in beginsel van toepassing moeten zijn op SBZ's voor vogels, is de datum met ingang waarvan de vogelrichtlijn van kracht is geworden in de lidstaten (zaken C-355/90 Commissie tegen Spanje „Moerassen van Santoña”, C-166/97 Commissie tegen Frankrijk „Estuarium van de Seine”).

Wat betreft de bepalingen van artikel 6, leden 2, 3 en 4, blijkt uit de bepalingen van artikel 7 dat deze van toepassing zijn op SBZ's voor vogels die al zijn aangewezen ten tijde van de inwerkingtreding van de habitatrichtlijn. Gezien de formulering van artikel 7 rijst echter de vraag of de bepalingen van artikel 4, lid 4, eerste zin, van de vogelrichtlijn van toepassing blijven na de „datum van toepassing van de onderhavige richtlijn” (10 juni 1994 voor de toenmalige lidstaten en de datum van toetreding voor latere lidstaten) voor gebieden die ten onrechte niet als SBZ voor vogels zijn aangewezen.

In de zaak *Moerassen van Santoña* (C-355/90, punt 22) stelde het Hof vast dat artikel 4, lid 4, eerste zin, van de vogelrichtlijn van toepassing was op een niet-aangewezen gebied dat als SBZ voor vogels had moeten zijn aangewezen vanaf de datum van toepassing van de vogelrichtlijn (d.w.z. 7 april 1981 voor de toenmalige lidstaten en de datum van toetreding voor latere lidstaten).

Volgens de zaak *Basses Corbières* (C-374/98, punten 43 tot en met 57; zie ook C-141/14) blijven gebieden die ten onrechte niet als SBZ voor vogels zijn aangewezen, onder de specifieke regeling vallen van de eerste zin van artikel 4, lid 4, van de vogelrichtlijn. Deze regeling is strenger dan die van artikel 6, leden 2, 3 en 4, van de habitatrichtlijn omdat zij geen bepaling betreffende afwijking omvat. Door de dualiteit van de stelsels hebben de lidstaten een prikkel om aanwijzingen te verrichten, voor zover zij hierdoor beschikken over de mogelijkheid van een procedure waarmee zij, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard en onder voorbehoud van bepaalde voorwaarden, plannen of projecten kunnen vaststellen die een SBZ voor vogels aantasten.

Artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn is niet van toepassing op SBZ's voor vogels. Er zijn echter analoge bepalingen in artikel 3, artikel 4, lid 1, en artikel 4, lid 2, van de vogelrichtlijn en deze zijn van toepassing vanaf de datum van implementatie van deze richtlijn.

Wat betreft de datum van toepassing van artikel 6, leden 2, 3 en 4, van de habitatrichtlijn op SBZ's voor vogels, zijn deze van toepassing op alle gebieden die zijn aangewezen als SBZ voor vogels krachtens artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn vanaf de datum van implementatie van de habitatrichtlijn.

Gebieden die ten onrechte niet als SBZ voor vogels zijn aangewezen, blijven vallen onder de beschermingsregeling van de eerste zin van artikel 4, lid 4, van de vogelrichtlijn, die strenger is dan de bepalingen van artikel 6, leden 2, 3 en 4, van de habitatrichtlijn.

1.4.2. Op grond van de habitatrichtlijn aangewezen gebieden

Artikel 6, lid 1, is van toepassing op SBZ's voor habitats. Volgens artikel 4, lid 4, van de richtlijn ontstaat een SBZ voor habitats wanneer deze door een lidstaat als zodanig wordt aangewezen. Dit kan alleen gebeuren nadat een gebied in overeenstemming met artikel 4, lid 2, van de richtlijn is vastgesteld als GCB. Een GCB moet zo *spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen zes jaar* worden aangewezen als SBZ voor habitats.

In feite wordt bij de aanwijzing van een GCB als SBZ voor habitats de implementatie van artikel 6, lid 1, in werking gesteld omdat alle andere maatregelen krachtens artikel 6 — waaronder de verplichting om verdere verslechtering te voorkomen (artikel 6, leden 2, 3 en 4) — al op GCB's van toepassing zijn voordat deze als SBZ voor habitats worden aangewezen.

In artikel 4, lid 5, van de habitatrichtlijn is het volgende bepaald:

„Zodra een gebied op de in lid 2, derde alinea, bedoelde lijst is geplaatst, gelden voor dat gebied de bepalingen van artikel 6, leden 2, 3 en 4.”

Bijgevolg, en in tegenstelling tot de bepalingen van artikel 6, lid 1, die alleen van toepassing zijn wanneer een GCB is aangewezen als SBZ voor habitats, zijn de bepalingen van artikel 6, leden 2, 3 en 4, van toepassing zodra een gebied een GCB wordt (d.w.z. voordat het als SBZ voor habitats is aangewezen). Artikel 6, lid 1, is ook van toepassing op GCB's die, in strijd met artikel 4, lid 4, na afloop van de termijn van zes jaar nog niet als SBZ voor habitats zijn aangewezen. Met andere woorden, de uiterste datum voor het instellen van de nodige instandhoudingsmaatregelen is de datum waarop de termijn van zes jaar afloopt.

In de besluiten van de Commissie tot goedkeuring van de GCB's staat duidelijk het volgende vermeld: *Er zij ... nadrukkelijk op gewezen dat de uit artikel 4, lid 4, en artikel 6, lid 1, van Richtlijn 92/43/EEG voortvloeiende verplichtingen zo spoedig mogelijk, en uiterlijk zes jaar na de vaststelling van de initiële lijst respectievelijk de bijgewerkte lijsten van gebieden van communautair belang voor de biogeografische regio, van toepassing zijn, waarbij de toepasselijke termijn afhankelijk is van de lijst waarin een gebied van communautair belang voor het eerst als zodanig is opgenomen.*

Dit betekent dat de termijn van zes jaar begint te lopen op de datum waarop het gebied voor het eerst in het besluit van de Commissie is opgenomen. Als bij latere besluiten details van het gebied worden gewijzigd, mag dit niet worden gebruikt als uitvlucht om de aanwijzing als SBZ voor habitats uit te stellen. Deze nieuwe wijzigingen moeten echter in het aanwijzingsproces van de SBZ voor habitats worden opgenomen en bij het vaststellen van de nodige instandhoudingsmaatregelen in aanmerking worden genomen.

In de zaak *Draggagi* (C-117/03, punt 29) heeft het Hof geoordeeld dat *„de lidstaten met betrekking tot de gebieden die kunnen worden aangewezen als gebieden van communautair belang, die zijn opgenomen in de aan de Commissie toegezonden nationale lijsten, waartoe in het bijzonder gebieden met prioritaire typen natuurlijke habitats of prioritaire soorten kunnen behoren, op grond van de richtlijn verplicht zijn om beschermingsmaatregelen vast te stellen die het vermelde ecologisch belang kunnen waarborgen”*.

Verder heeft het Hof in de zaak *Bund Naturschutz* (C-244/05, punt 47) geoordeeld dat *„de regeling inzake de passende bescherming van de gebieden die ingevolge artikel 4, lid 1, van de richtlijn zijn opgenomen in de aan de Commissie toegezonden nationale lijst, verlangt dat de lidstaten geen ingrepen toestaan die de ecologische kenmerken van die gebieden ernstig kunnen aantasten”*.

Gezien het voorgaande moeten de autoriteiten van de lidstaten waarborgen dat gebieden op hun nationale lijst van voorgestelde GCB's niet verslechteren en zijn beschermd om het ecologisch belang ervan te waarborgen nog voordat de lijst van de Unie van GCB's is vastgesteld. Wanneer de nationale lijst onvolledig blijft, wordt de lidstaten ook aangeraden het ecologisch belang te waarborgen van gebieden die, volgens wetenschappelijk bewijs op grond van de criteria van bijlage III bij de habitatrichtlijn, op de nationale lijst behoren te staan. Een praktische suggestie daartoe is naar behoren gebruik te maken van de procedure van milieueffectbeoordeling (MEB) op grond van Richtlijn 2011/92/EU⁽¹⁹⁾ voor projecten die significant effect op het milieu kunnen hebben (voor zover deze richtlijn hierop betrekking heeft). Het Hof heeft reeds bevestigd dat bij het besluiten of projecten op grond van deze richtlijn een MEB moeten ondergaan, belang moet worden gehecht aan kwetsbare natuurgebieden (C-392/96, punt 66).

⁽¹⁹⁾ PB L 26 van 28.1.2011, blz. 1, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2014/52/EU, PB L 124 van 25.4.2014, blz. 1.

Bovenstaande overwegingen zijn samen te vatten in de volgende tabel:

Status van gebied	Voorgesteld GCB	GCB	SBZ voor habitats	SBZ voor vogels	Gebieden die ten onrechte niet zijn aangewezen als SBZ voor vogels
Artikel 6, lid 1	Facultatief	Facultatief (verplicht na afloop van de termijn van zes jaar)	Verplicht	Niet van toepassing, maar analoge bepalingen in artikel 3 en artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn zijn van toepassing.	Niet van toepassing.
Artikel 6, leden 2, 3 en 4	Facultatief, maar de lidstaten moeten beschermingsmaatregelen nemen die passend zijn ten behoeve van het waarborgen van het ecologisch belang van de gebieden ⁽¹⁾ .	Verplicht	Verplicht	Verplicht	Niet van toepassing, maar deze gebieden blijven vallen onder de beschermingsregeling van artikel 4, lid 4, eerste zin, van de vogelrichtlijn.

⁽¹⁾ Een soortgelijk vereiste is van toepassing op gebieden die, volgens wetenschappelijk bewijs op grond van de criteria van bijlage III bij de habitatrichtlijn, op de nationale lijst van voorgestelde GCB's behoren te staan.

Artikel 6, leden 2, 3 en 4, zijn van toepassing op GCB's en SBZ's op grond van de habitatrichtlijn. Artikel 6, lid 1, is van toepassing op SBZ's op grond van de habitatrichtlijn.

De artikelen zijn niet van toepassing op gebieden die op een nationale lijst staan die aan de Commissie is toegezonden krachtens artikel 4, lid 1, van de richtlijn. Niettemin moeten de lidstaten beschermingsmaatregelen nemen die passend zijn om het ecologische belang van deze gebieden te waarborgen. Dit houdt onder meer in het niet toestaan van ingrepen die de ecologische kenmerken van die gebieden ernstig kunnen aantasten.

In gevallen waarin geen volledige nationale lijst is ingediend, wordt de lidstaten geadviseerd een soortgelijke benadering te volgen voor gebieden die, op grond van de wetenschappelijke criteria in de richtlijn, duidelijk op de nationale lijst behoren te staan.

2. ARTIKEL 6, LID 1

Verduidelijking van de begrippen de nodige instandhoudingsmaatregelen; instandhoudingsdoelstellingen; ecologische vereisten; beheersplannen en wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen

2.1. TEKST

„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.”

2.2. WERKINGSSFEER

In artikel 6, lid 1, is een algemene instandhoudingsregeling vastgelegd die door de lidstaten moet worden vastgesteld voor alle speciale beschermingszones (SBZ's voor habitats).

Artikel 6, lid 1:

- voorziet in **positieve** instandhoudingsmaatregelen, waaronder, zo nodig, beheersplannen en 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. In dit opzicht onderscheidt artikel 6, lid 1, zich van de overige drie leden van artikel 6, die voorzien in preventieve maatregelen waarmee verslechtering, verstoring en significante gevolgen in de Natura 2000-gebieden worden tegengegaan;
- is waardevol als **referentie** voor de logica en het algehele begrip van artikel 6 en de overige drie leden;
- stelt een algemene instandhoudingsregeling vast die van toepassing is op **alle** SBZ's voor habitats in het Natura 2000-netwerk zonder uitzondering en op **alle** typen natuurlijke habitats van bijlage I evenals de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen, met uitzondering van de soorten die in het Natura 2000-standaardgegevensformulier (SGF) zijn omschreven als „aanwezig maar verwaarloosbaar”⁽²⁰⁾;
- betreft **specifiek** de **SBZ's** voor habitats: In tegenstelling tot artikel 6, leden 2, 3 en 4, is artikel 6, lid 1, niet van toepassing op de speciale beschermingszones uit hoofde van de Vogelrichtlijn (SBZ's voor vogels). Op deze manier heeft de wetgever:
 - een stelsel van „speciale beschermingsmaatregelen” vastgesteld voor de SBZ's voor vogels, volgens artikel 3 en artikel 4, leden 1 en 2, van de Vogelrichtlijn;
 - een stelsel van „nodige instandhoudingsmaatregelen” vastgesteld voor de SBZ's voor habitats, volgens artikel 6, lid 1, van de Habitatrichtlijn;
- is ook van toepassing op GCB's die, in strijd met artikel 4, lid 4, na afloop van de termijn van zes jaar nog niet als SBZ voor habitats zijn aangewezen. Met andere woorden, de uiterste datum voor het instellen van de nodige instandhoudingsmaatregelen is de datum waarop de termijn van zes jaar afloopt.
- heeft betrekking op artikel 1, onder a), waar instandhouding wordt omschreven als een geheel van maatregelen die nodig zijn voor het behoud of herstel van natuurlijke habitats en populaties van wilde dier- en plantensoorten in een gunstige staat van instandhouding;
- heeft betrekking op artikel 2, lid 2, waarin wordt bepaald dat 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.
- heeft betrekking op artikel 2, lid 3, waarin wordt bepaald dat in de maatregelen rekening moet worden gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden.

Voor alle SBZ's voor habitats moeten de lidstaten instandhoudingsmaatregelen opstellen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen vaststellen. Deze maatregelen moeten uiterlijk zes jaar na vaststelling van de Unielijsten van GCB's zijn ingesteld.

Deze maatregelen zijn positief en gebiedspecifiek; ze zijn van toepassing op alle typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen, met uitzondering van de soorten die volgens het Natura 2000-standaardgegevensformulier aanwezig maar verwaarloosbaar zijn. De 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, waarbij rekening worden gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden.

2.3. WAT MOETEN DE „NODIGE INSTANDHOUDINGSMAATREGELEN” INHOUDEN?

2.3.1. Specifieke instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau bepalen⁽²¹⁾

Het begrip „instandhoudingsdoelstellingen” wordt verschillende keren genoemd in de preambule van de richtlijn en wordt uitdrukkelijk vermeld in artikel 6, lid 3. De noodzaak van dit begrip wordt tevens benadrukt door artikel 4, lid 4, en artikel 6, lid 1, van de richtlijn. Het loont dan ook de moeite om te onderzoeken wat met „instandhoudingsdoelstellingen” wordt bedoeld en hoe het begrip zich verhoudt tot het vaststellen van de nodige instandhoudingsmaatregelen voor SBZ's voor habitats uit hoofde van artikel 6, lid 1.

⁽²⁰⁾ Uitvoeringsbesluit van de Commissie 2011/484/EU betreffende een gebiedsinformatieformulier voor Natura 2000-gebieden <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:198:0039:0070:NL:PDF>

⁽²¹⁾ Voor nadere informatie, zie Nota van de Commissie over de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen (2013): http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/commission_note2_NL.pdf

Artikel 1 stelt dat in deze richtlijn wordt verstaan onder „instandhouding: een geheel van maatregelen die nodig zijn voor het behoud of herstel van natuurlijke habitats en populaties van wilde dier- en plantensoorten in een gunstige staat ...”.

Zoals gesteld in artikel 2 is het overkoepelende doel van de habitatrichtlijn bij te dragen tot het waarborgen van de biologische diversiteit door het in stand houden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna. Met de maatregelen die uit hoofde van de richtlijn worden genomen, wordt beoogd dat de soorten en habitattypen in kwestie een „gunstige staat van instandhouding” bereiken, d.w.z. dat hun voortbestaan op lange termijn in hun hele verspreidingsgebied in de EU gewaarborgd is.

Elk gebied draagt bij aan het bereiken van een **gunstige staat van instandhouding**, maar deze algehele doelstelling **kan alleen worden bepaald en bereikt op het niveau van het natuurlijke verspreidingsgebied van een soort of habitatype** (zie artikel 1, onder e) en i), van de richtlijn). Een brede instandhoudingsdoelstelling die is gericht op het bereiken van een gunstige staat van instandhouding kan daarom slechts worden beschouwd op een passend niveau, bijvoorbeeld nationaal, biogeografisch of Europees.

De **algemene doelstelling van het bereiken van een gunstige staat van instandhouding** voor alle habitattypen en soorten die zijn vermeld in de bijlagen I en II bij de habitatrichtlijn, **moet echter worden omgezet in instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau**. Het is van belang onderscheid te maken tussen de instandhoudingsdoelstellingen van afzonderlijke gebieden en de algehele doelstelling van het bereiken van een gunstige staat van instandhouding.

Instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau zijn een reeks specifieke doelstellingen waaraan een gebied moet beantwoorden om te waarborgen dat het gebied zo goed mogelijk bijdraagt tot het bereiken van een gunstige staat van instandhouding op het passende niveau (rekening houdend met het natuurlijke verspreidingsgebied van de betreffende soorten of habitattypen).

Instandhoudingsdoelstellingen moeten niet alleen worden vastgesteld voor speciale beschermingszones uit hoofde van de habitatrichtlijn (SBZ's voor habitats) maar ook voor speciale beschermingszones uit hoofde van de vogelrichtlijn (SBZ-vogels) teneinde te voldoen aan de vereisten van artikel 2, artikel 3, en artikel 4, leden 1, 2 en 4, van die richtlijn.

In principe moeten instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau worden bepaald voor alle soorten en habitattypen van communautair belang uit hoofde van de habitatrichtlijn en voor vogelsoorten in bijlage I bij de vogelrichtlijn of geregeld voorkomende trekvogels met een beduidende aanwezigheid in een gebied. Het is echter niet nodig specifieke instandhoudingsdoelstellingen of instandhoudingsmaatregelen vast te stellen voor soorten of habitattypen die volgens het Natura 2000-SGF aanwezig maar verwaarloosbaar resp. weinig waardevol zijn ⁽²²⁾.

Instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau moeten zijn gebaseerd op de ecologische vereisten van deze natuurlijke typen habitats en de soorten die in het gebied voorkomen (zie paragraaf 2.3.3) en moeten omschrijven wat de gewenste staat van instandhouding in het gebied inhoudt. De doelstellingen moeten een afspiegeling vormen van het belang van het gebied voor het behoud of herstel van de habitattypen en soorten die in het gebied voorkomen en voor de samenhang van Natura 2000. Daarnaast moeten ze een afspiegeling vormen van de dreigingen van achteruitgang of vernietiging waaraan de habitats en soorten in het gebied zijn blootgesteld, met inbegrip van de dreigingen als gevolg van klimaatverandering.

Instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau moeten de gewenste staat van instandhouding van de soorten en habitattypen in het gebied omschrijven teneinde de bijdrage van het gebied aan het bereiken van een gunstige staat van instandhouding op het passende niveau te maximaliseren. Soms worden de doelstellingen omschreven als een reeks doelen die in de loop van een bepaalde periode moeten worden bereikt. Deze doelen moeten worden vastgesteld in samenhang met de instandhoudingsbeoordeling van elke soort en elk type habitat in het gebied zoals gerapporteerd op het SGF.

Instandhoudingsdoelstellingen kunnen een afspiegeling zijn van de prioriteiten in een gebied. In zaak C-241/08 concludeerde het Hof dat „de vaststelling van de instandhoudings- en hersteldoelstellingen in het kader van Natura 2000, zoals de advocaat-generaal in punt 71 van haar conclusie terecht heeft opgemerkt, kan vereisen om bij conflicten tussen verschillende doeleinden een beslissing te nemen.”

Het is belangrijk om duidelijk onderscheid te maken tussen doelstellingen en maatregelen. Het is bijvoorbeeld aannemelijk dat instandhoudingsdoelstellingen in de loop van de tijd redelijk stabiel blijven: in de meeste gevallen moeten het zelfs langetermijndoelen zijn. Tegelijkertijd ligt het voor de hand dat de instandhoudingsmaatregelen die nodig zijn om deze doelstellingen te bereiken veranderen, onder meer als reactie op veranderende patronen van dreigingen voor gebieden en, uiteraard, de hopelijk positieve gevolgen van reeds genomen instandhoudingsmaatregelen.

Wanneer de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied eenmaal zijn omschreven, is er enige flexibiliteit wat betreft het omschrijven en vaststellen van de instandhoudingsmaatregelen. Er zijn meerdere opties denkbaar (bijvoorbeeld een combinatie van wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen), waarbij rekening wordt gehouden met andere sociaaleconomische activiteiten in de gebieden.

⁽²²⁾ D.w.z. alle soorten waarvan is aangegeven dat de omvang en dichtheid van de populatie verwaarloosbaar is in verhouding tot de populaties die op het nationale grondgebied voorkomen (populatiegrootte categorie D), en waarvan is aangegeven dat de representativiteit van de habitattypen verwaarloosbaar is (categorie D).

Voorbeelden van instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau

1. Gebied x is aangewezen vanwege het belang ervan voor het type habitat: halfnatuurlijke grasformaties (6210). Volgens het SGF is de kwaliteit van instandhouding van het type habitat gering (op het SGF aangemerkt als klasse C). De instandhoudingsdoelstelling voor dit gebied kan daarom bestaan in het verbeteren van de staat van instandhouding van het type habitat tot klasse A (uitstekend) binnen tien jaar, in aanmerking genomen dat het type habitat binnen de regio in een zeer ongunstige staat van instandhouding verkeert. De nodige instandhoudingsmaatregelen die zijn vastgesteld krachtens artikel 6, lid 1, zijn met het oog op dit doel opgesteld.
2. Gebied y is aangewezen omdat het een groot oppervlak aan actief hoogveen (7110) herbergt. Volgens het SGF verkeert het type habitat in uitstekende staat (op het SGF aangemerkt als klasse A). De instandhoudingsdoelstelling voor dit gebied is daarom eenvoudigweg het behouden van deze staat, ook al verkeren de habitattypen in de regio in een ongunstige staat van instandhouding. Er zijn geen instandhoudingsmaatregelen krachtens artikel 6, lid 1, vastgesteld omdat het gebied geen maatregelen voor actief beheer vereist om deze staat te behouden.

In principe moeten instandhoudingsdoelstellingen worden bepaald voor elk gebied en voor alle soorten en habitattypen met een significante aanwezigheid in elk gebied. De doelstellingen moeten zijn gebaseerd op de ecologische vereisten van de aanwezige soorten en habitats, en moeten de gewenste staat van instandhouding van deze soorten en habitattypen in het gebied omschrijven. De doelstellingen moeten worden vastgesteld in samenhang met de instandhoudingsbeoordeling van elke soort en elk type habitat zoals gerapporteerd op het standaardgegevensformulier.

Tevens moeten de doelstellingen een afspiegeling zijn van het belang van het gebied voor de samenhang van Natura 2000 zodat elk gebied op het passende geografische niveau zo goed mogelijk bijdraagt tot het bereiken van een gunstige staat van instandhouding binnen het natuurlijke verspreidingsgebied van de respectieve soorten of habitattypen.

2.3.2. Het vaststellen van de nodige instandhoudingsmaatregelen ⁽²³⁾

Instandhoudingsmaatregelen zijn de feitelijke mechanismen en acties die voor een Natura 2000-gebied moeten worden vastgesteld teneinde de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied te behalen en de gevaren en dreigingen ten aanzien van de soorten en habitats in het gebied aan te pakken.

Volgens artikel 6, lid 1, treffen de lidstaten „de nodige instandhoudingsmaatregelen” die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de habitats en de aanwezige soorten van communautair belang. Dit moet worden opgevat in die zin dat alle nodige instandhoudingsmaatregelen **moeten worden genomen**.

Dit wordt bevestigd door het Hof, dat als volgt heeft geoordeeld: „De richtlijn stelt de vaststelling van de nodige instandhoudingsmaatregelen dus verplicht, hetgeen in dit opzicht elke beoordelingsmarge voor de lidstaten uitsluit en de eventuele regelgevende of beslissingsbevoegdheden van de nationale autoriteiten ter zake beperkt tot de in het kader van die maatregelen uit te voeren middelen en te maken technische keuzes. De gemeenschapswetgever [heeft] met de in artikel 6, lid 1, van de richtlijn gebruikte bewoordingen de lidstaten ertoe willen verplichten, **de nodige instandhoudingsmaatregelen vast te stellen die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats en soorten als bedoeld in respectievelijk de bijlagen I en II bij de richtlijn**” (zaak C-508/04, punten 76, 87).

Daarnaast heeft het Hof geoordeeld: „Uit artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn en artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn volgt noodzakelijkerwijs, willen deze bepalingen niet worden uitgehold, dat de instandhoudingsmaatregelen die nodig zijn voor het behouden van een gunstige staat van instandhouding van de beschermde habitats en soorten in het betrokken gebied niet alleen worden vastgesteld, maar ook, en bovenal, **daadwerkelijk worden uitgevoerd**” (zaak C-441/17, punt 213).

De verplichting houdt in dat de nodige instandhoudingsmaatregelen moeten worden vastgesteld, ongeacht of deze maatregelen worden toegepast binnen afzonderlijke gebieden of in sommige gevallen zelfs buiten de gebiedsgrenzen of in meerdere gebieden. In sommige gevallen is het mogelijk dat reeds in aanzienlijke mate in de naleving van artikel 6, lid 1, wordt voorzien door middel van maatregelen met een ruimere werkingssfeer die niettemin bijdragen tot gebiedspecifieke instandhoudingsdoelstellingen en zijn afgestemd op de ecologische vereisten van beschermde habitats en soorten in de SBZ. Dit kan met name relevant zijn voor mariene gebieden waar bijvoorbeeld een veelomvattender regeling van visserijactiviteiten ⁽²⁴⁾ een significant element vormt van de naleving van artikel 6, lid 1.

⁽²³⁾ Zie Nota van de Commissie over de vaststelling van instandhoudingsmaatregelen (2013): http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/comNote%20conservation%20measures_NL.pdf

⁽²⁴⁾ In overeenstemming met regels uit hoofde van het gemeenschappelijk visserijbeleid, met inbegrip van maatregelen die worden genomen uit hoofde van artikel 11 van Verordening (EU) nr. 1380/2013.

Belangrijke aspecten van de vaststelling van de nodige instandhoudingsmaatregelen⁽²⁵⁾

Deugdelijke informatie over de huidige toestand van het gebied, de toestand van de soorten en de habitats en de belangrijkste gevaren en bedreigingen daarvoor, de bestaande vormen van landgebruik, de belangen van de belanghebbenden enz. Deze informatie moet de precieze locatie van de belangrijkste natuurlijke kenmerken (habitattypen en soorten) omvatten; welke belangrijke vormen van landgebruik en activiteiten van invloed kunnen zijn op de staat van instandhouding van relevante habitats en soorten; welke belanghebbenden moeten worden betrokken bij of geraadpleegd in het beheerplanningsproces; potentiële conflicten en mogelijke oplossingen daarvoor.

Inspraak, raadpleging en communicatie bij de planning en voorbereiding van het beheer van een Natura 2000-gebied, teneinde rekening te houden met de standpunten van de mensen die in het gebied wonen of werken of het gebied gebruiken, en de belanghebbenden te betrekken bij het beheer van het gebied, zodat de kans van slagen groter wordt. De inspraak kan gedurende de beheersplanning plaatsvinden, te beginnen bij vroegtijdige raadpleging en betrokkenheid van de belanghebbenden teneinde informatie te geven over de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied en het belang hiervan en teneinde de stappen voor goed beheer te verduidelijken. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door middel van stuurgroepen of commissies waarbij lokale autoriteiten en vertegenwoordigers van landeigenaren en -gebruikers en de belangrijkste bedrijven in het Natura 2000-gebied betrokken zijn. Dit vereist efficiënte procesorganisatie, medewerking van verschillende beleidsniveaus, voldoende personele en financiële middelen en doeltreffende communicatie-instrumenten en -middelen; ook doelgerichte training en doeltreffende conflictoplossingsmethoden evenals bevordering van het hele proces door een daarvoor aangestelde „gebiedsaanjager” kunnen van grote toegevoegde waarde zijn.

Voldoende nauwkeurige vaststelling van de nodige instandhoudingsmaatregelen (wie doet wat en hoe) bevordert de uitvoering ervan en kan mogelijke conflicten voorkomen. De maatregelen moeten realistisch, meetbaar, beheersbaar en helder geformuleerd zijn, op basis van het juiste niveau van technische expertise, waarbij wordt vastgesteld welke maatregelen essentieel zijn en voor welke er alternatieve uitvoeringsopties bestaan, die zijn aangepast aan lokale belangen. De exacte locatie en de middelen en instrumenten die nodig zijn voor de uitvoering, moeten worden vermeld, bijv. aan de hand van een werkplan dat flexibel genoeg is om waar nodig herziening en aanpassing mogelijk te maken. Het is van belang om een tijdlijn te bepalen voor de beoordeling van de uitvoering van de instandhoudingsmaatregelen, waarbij wordt bekeken hoe geschikt ze zijn en in hoeverre ze bijdragen tot het verwezenlijken van de instandhoudingsdoelstellingen.

De benodigde middelen voor uitvoering van de instandhoudingsmaatregelen moeten in aanmerking worden genomen in ieder beheersinstrument voor Natura 2000-gebieden, waaronder informatie over de geraamde kosten voor de uitvoering en monitoring, de administratie, de betaling van vergoedingen enz., evenals over de vereiste personele middelen en vaardigheden, en **mogelijke financiële instrumenten**. Bijgevolg moeten de talrijke voordelen die de ecosysteemdiensten bieden en die het resultaat zijn van investeringen in Natura 2000 volledig in aanmerking worden genomen. Ook moet een analyse worden gemaakt van de verschillende sociaaleconomische activiteiten en hun samenwerking met de natuurlijke omgeving om te bepalen wat de mogelijke kosten en baten van het gebiedsbeheer zijn en wat de feitelijke behoefte aan financiële steun is.

Doeltreffende uitvoering en communicatie moet worden gewaarborgd door een mechanisme dat aantoonst dat de nodige maatregelen niet alleen zijn vastgesteld maar ook daadwerkelijk worden uitgevoerd. De maatregelen moeten voor het publiek beschikbaar zijn (bijv. op websites of in officiële registers) als informatiebron voor alle betrokkenen.

Artikel 6, lid 1, van de habitatrichtlijn legt een verplichting op om de nodige instandhoudingsmaatregelen vast te stellen en uit te voeren die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats en de soorten in bijlage I en bijlage II, hetgeen in dit opzicht elke beoordelingsmarge voor de lidstaten uitsluit.

2.3.3. De ecologische vereisten

Artikel 6, lid 1, bepaalt dat de nodige instandhoudingsmaatregelen moeten beantwoorden aan „de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen”. Daarom moeten de lidstaten de instandhoudingsmaatregelen vaststellen met betrekking tot de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats en de soorten.

⁽²⁵⁾ Ontleend aan Nota van de Commissie over de vaststelling van instandhoudingsmaatregelen voor Natura 2000-gebieden, beschikbaar op http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/comNote%20conservation%20measures_NL.pdf

De „ecologische vereisten” worden in de richtlijn niet gedefinieerd, maar uit het doel en de context van artikel 6, lid 1, blijkt dat hiermee alle ecologische behoeften worden bedoeld, waaronder zowel abiotische als biotische factoren, die noodzakelijk worden geacht voor het waarborgen van de instandhouding van de habitattypen en soorten, met inbegrip van hun relatie met de fysieke omgeving (lucht, water, grond, vegetatie enz.) ⁽²⁶⁾.

Deze vereisten zijn gebaseerd op wetenschappelijke kennis en kunnen alleen per geval worden omschreven, in overeenstemming met de typen natuurlijke habitats van bijlage I, de soorten in bijlage II en de gebieden waarin de soorten voorkomen. Dergelijke kennis is essentieel om het per geval opstellen van de instandhoudingsmaatregelen mogelijk te maken.

De ecologische vereisten kunnen niet alleen per soort verschillen, maar ook per gebied voor dezelfde soort.

Zo zijn voor de vleermuizen in bijlage II bij de richtlijn de ecologische vereisten anders voor de periode van overwinteren (wanneer ze rusten in ondergrondse omgevingen, holle schachten of woningen) dan voor de actieve periode, vanaf de lente (wanneer ze hun overwinteringsplaats verlaten en weer op insecten gaan jagen).

Voor de amfibie Triturus cristatus in bijlage II veranderen de ecologische vereisten gedurende de levenscyclus. De soort overwintert in de grond (holten, spleten) en legt in de lente en het begin van de zomer zijn eitjes in vijvers. Vervolgens verlaat hij zijn aquatische omgeving en leeft hij gedurende de zomer en de herfst op het land. Bijgevolg kunnen voor dezelfde soort de ecologische vereisten verschillen naargelang de betrokken gebieden (aquatisch of land). Deze soort heeft tevens een breed verspreidingsgebied in heel Europa, wat betekent dat de ecologische vereisten van de soort ook kunnen verschillen tussen delen van het verspreidingsgebied.

Het is de verantwoordelijkheid van de lidstaten om de ecologische vereisten te bepalen van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen. Het kan wenselijk zijn dat de lidstaten hun kennis op dit gebied uitwisselen, met ondersteuning van de Europese Commissie en het Europees Milieuagentschap — Europees Thematisch Centrum Biodiversiteit.

De instandhoudingsmaatregelen moeten beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen. De ecologische vereisten van deze typen natuurlijke habitats en deze soorten zijn alle ecologische behoeften die noodzakelijk worden geacht voor het waarborgen van de instandhouding van de habitattypen en soorten. Deze kunnen alleen per geval en met behulp van wetenschappelijke kennis worden vastgesteld.

2.4. WELKE VORM KUNNEN DE NODIGE INSTANDHOUDINGSMAATREGELEN AANNEMEN?

De instandhoudingsmaatregelen kunnen de vorm aannemen van „passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen” en „zo nodig” de vorm van „passende beheersplannen”.

Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel wordt de keuze aan de lidstaten overgelaten. In de richtlijn worden de te bereiken resultaten beschreven; het is aan de lidstaten om te bepalen hoe zij die denken te behalen. Vaak worden de verschillende opties in artikel 6, lid 1, in combinatie gebruikt voor het beheer van Natura 2000-gebieden.

In alle gevallen moeten de verantwoordelijkheden voor het uitvoeren van instandhoudingsmaatregelen helder worden omschreven, evenals de desbetreffende financiële middelen.

2.4.1. Beheersplannen

De nodige instandhoudingsmaatregelen kunnen „zo nodig passende specifieke of van ruimtelijkeordeningsplannen deel uitmakende beheersplannen” behelzen. Alle bestaande activiteiten, met inbegrip van regelmatige bestaande activiteiten zoals dagelijkse landbouwwerkzaamheden, moeten in dergelijke beheersplannen aan de orde komen; op nieuwe plannen en projecten zijn daarentegen artikel 6, leden 3 en 4 van toepassing.

⁽²⁶⁾ Het bepalen van de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I kan worden ondersteund door werk in het kader van MAES (het in kaart brengen en beoordelen van ecosystemen en hun diensten) — zie met name het vijfde technische verslag (http://ec.europa.eu/environment/nature/knowledge/ecosystem_assessment/index_en.htm).

In het algemeen worden beheersplannen op gebiedsniveau gebruikt om de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied te formuleren, op basis van een analyse van de staat van instandhouding van soorten en habitats in het gebied en de gevaren en dreigingen ten aanzien van de soorten en habitats, evenals de maatregelen die nodig zijn om deze doelstellingen te bereiken. Beheersplannen worden vaak gebruikt als leidraad voor beheerders en andere belanghebbenden voor het in stand houden van Natura 2000-gebieden, en voor het betrekken van de verschillende sociaaleconomische belanghebbenden en autoriteiten, waaronder lokale gemeenschappen, landeigenaren, landbouwers, vissers en andere belangengroepen, bij het uitvoeren van de nodige instandhoudingsmaatregelen die zijn omschreven.

Beheersplannen zijn een nuttig instrument om te waarborgen dat de uitvoering van de bepalingen van artikel 6, lid 1, op een heldere en transparante manier plaatsvindt, en dat alle belanghebbenden zich op de hoogte kunnen stellen van wat de doelstellingen van Natura 2000 inhouden en inzicht hebben in hoe zij zich actief in deze discussie kunnen mengen. Ook kunnen beheersplannen bijdragen aan het vaststellen van de financieringsbehoeften voor de maatregelen en aan het verwezenlijken van betere integratie in andere plannen.

De woorden „zo nodig” geven aan dat de beheersplannen niet altijd noodzakelijk zijn. Indien een lidstaat beheersplannen kiest, is het vaak zinvol om deze vast te stellen vóór de andere maatregelen die in artikel 6, lid 1, worden genoemd, met name de op een overeenkomst berustende maatregelen. Op een overeenkomst berustende maatregelen betreffen vaak een relatie tussen de bevoegde instanties en individuele landeigenaren en zijn beperkt tot afzonderlijke grondbezittingen die doorgaans kleiner zijn dan het gebied. In dergelijke omstandigheden verschaft het op het gebied gerichte beheersplan een breder kader en verschaft de inhoud ervan een handig uitgangspunt voor de specifieke details van op een overeenkomst berustende maatregelen.

De beheersplannen moeten „passend” en „specifiek” voor de gebieden zijn, d.w.z. gericht op de gebieden van het Natura 2000-netwerk. Bestaande beheersplannen voor andere categorieën beschermde gebieden (bijv. nationale parken, natuurparken enz.) volstaan niet altijd voor het beheer van Natura 2000-gebieden en moeten daarom worden aangepast of ondersteund door verdere maatregelen om te voldoen aan de specifieke doelstellingen voor instandhouding van de soorten en habitattypen van communautair belang in het gebied. Bovendien is het mogelijk dat de grenzen van andere typen beschermde gebieden niet samenvallen met die van de Natura 2000-gebieden.

Beheersplannen kunnen op zichzelf staande documenten zijn of kunnen deel uitmaken van ruimtelijkeordeningsplannen, in overeenstemming met het beginsel van integratie van het milieu in ander EU-beleid. In het geval van een geïntegreerd plan is het van belang te waarborgen dat er heldere instandhoudingsdoelstellingen en -maatregelen zijn bepaald voor de desbetreffende in het gebied voorkomende habitats en soorten.

Beheersplannen voor de Natura 2000-gebieden zijn een nuttig instrument om te waarborgen dat de uitvoering van de bepalingen van artikel 6, lid 1, op een heldere en transparante manier plaatsvindt en dat alle belanghebbenden bij de uitvoering worden betrokken. Deze plannen zijn niet altijd nodig, maar als ze worden gebruikt, moeten ze specifiek voor de gebieden zijn of deel uitmaken van andere ruimtelijkeordeningsplannen, voor zover aanwezig. Alle bestaande activiteiten moeten in deze plannen aan de orde komen; op nieuwe plannen en projecten zijn daarentegen de artikel 6, leden 3 en 4, van toepassing.

2.4.2. Wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen

De woorden „zo nodig” hebben alleen betrekking op de beheersplannen en niet op de wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die in alle gevallen nodig zijn (zaak C-508/04, punt 71). Dergelijke maatregelen moeten dus worden genomen, zelfs als een beheersplan door een lidstaat onnodig wordt geacht.

De verdeling in deze drie categorieën van maatregelen moet ruim worden opgevat. Verschillende maatregelen kunnen als passend worden beschouwd om de instandhoudingsdoelstellingen voor elk gebied te bereiken. Vaak houdt dit actief beheer in, maar in sommige gevallen kan het meer passieve preventieve maatregelen (bijv. niet-interveniërend beheer) inhouden. Anderzijds hoeft het niet om nieuwe maatregelen te gaan, omdat bestaande maatregelen, indien deze passend zijn, als voldoende kunnen worden beschouwd.

- *Wettelijke maatregelen* volgen gewoonlijk een wettelijk vastgelegd patroon en kunnen specifieke eisen stellen met betrekking tot activiteiten die in het gebied worden toegestaan, beperkt dan wel verboden.
- *Bestuursrechtelijke maatregelen* kunnen relevante bepalingen vastleggen met betrekking tot de uitvoering van instandhoudingsmaatregelen of de verlening van vergunningen voor andere activiteiten in het gebied.

- Op een overeenkomst berustende maatregelen behelzen overeenkomsten die gewoonlijk worden gesloten tussen beheersautoriteiten en eigenaren of gebruikers van land in het gebied.

Landbouwmilieu- of bosbouwmilieumaatregelen zijn een goed voorbeeld van een op een overeenkomst berustende maatregel waarbij sociaaleconomische vereisten in aanmerking worden genomen bij het vastleggen van overeenkomsten die ten goede komen aan Natura 2000-gebieden. Deze maatregelen moeten in overeenstemming zijn met de instandhoudingsmaatregelen die zijn vastgesteld voor het gebied en met het oog op het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen.

- *Landbouwmilieuovereenkomsten* met landbouwers in het kader van de programma's voor plattelandontwikkeling kunnen worden gebruikt als op een overeenkomst berustende maatregel met het oog op behoud of verbetering van de staat van instandhouding van bepaalde habitattypen (bijv. graslanden, weiden) en soorten over een reeks gebieden.
- *Bosbouwmilieumaatregelen* kunnen worden gebruikt voor het vastleggen van overeenkomsten met eigenaren van bossen over het beheer van het bos ten gunste van de instandhouding van habitats en soorten.

Vanuit dit standpunt gezien moeten alle geschikte EU-fondsen (bijv. fondsen voor plattelandontwikkeling, regionale fondsen en het LIFE-programma⁽²⁷⁾) in aanmerking worden genomen als middel voor het uitvoeren van deze maatregelen⁽²⁸⁾.

De keuze tussen wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen wordt aan de lidstaten overgelaten. Dit is in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel. De lidstaten moeten echter ten minste één van de drie categorieën kiezen, dus ofwel wettelijk, ofwel bestuursrechtelijk, ofwel op een overeenkomst berustend.

Er is geen hiërarchie in deze drie categorieën. De lidstaten hebben dan ook de keus om in een Natura 2000-gebied gebruik te maken van slechts één categorie maatregelen (bijv. alleen op een overeenkomst berustende maatregelen) of van gecombineerde maatregelen (bijv. combinatie van wettelijke en op een overeenkomst berustende maatregelen afhankelijk van de instandhoudingskwesaties van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in het gebied voorkomen). Bovendien kunnen de lidstaten bovenop de geselecteerde dwingende maatregelen beheersplannen vaststellen en uitvoeren.

De drie categorieën van maatregelen worden gekwalificeerd als „passend”. Dit attribuut wordt in de richtlijn niet omschreven. In het geval van artikel 6, lid 1, maken de wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen echter deel uit van het concept van instandhoudingsmaatregelen. Het bijvoeglijk naamwoord „passend” heeft geen ander doel dan eraan te herinneren dat welk type maatregel de lidstaten ook kiezen, zij de verplichting hebben om te waarborgen dat de maatregelen beantwoorden aan de ecologische vereisten van de beoogde kenmerken van bepaalde Natura 2000-gebieden en in overeenstemming zijn met het algemene doel van de richtlijn, dat is omschreven in artikel 2, leden 1 en 2.

De lidstaten moeten passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen voor SBZ's voor habitats vaststellen en uitvoeren. De maatregelen moeten a) beantwoorden aan de ecologische vereisten van habitats van bijlage I en soorten van bijlage II die in de gebieden voorkomen en b) het overkoepelende doel van de richtlijn realiseren: het behouden of herstellen van een gunstige staat van instandhouding van de natuurlijke habitats en de dier- en plantensoorten van communautair belang.

3. ARTIKEL 6, LID 2

Verduidelijking van de begrippen passende maatregelen, verslechtering en storende factoren

3.1. TEKST

„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.”

3.2. WERKINGSSFEER

Het artikel gaat uit van het preventiebeginsel: *„De lidstaten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit ... in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden ...”*.

⁽²⁷⁾ Verordening (EU) nr. 1293/2013.

⁽²⁸⁾ Financiering van Natura 2000 — http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/financing/index_en.htm

Deze maatregelen gaan verder dan de beheersmaatregelen die nodig zijn voor instandhoudingsdoeleinden, aangezien deze al worden gedekt door artikel 6, lid 1. De preventieve aard van de te nemen maatregelen blijkt uit de woorden „*ervoor te zorgen*” en „*een significant effect zouden kunnen hebben*”. Het is niet aanvaardbaar om te wachten totdat verslechtering of verstoring zich voordoet alvorens maatregelen te nemen (zaak C-418/04; zie ook paragraaf 4.5.1 voor de interpretatie van „*significante gevolgen kan hebben*” in artikel 6, lid 3).

Dit artikel moet worden opgevat als vereiste dat de lidstaten alle passende maatregelen en acties uitvoeren om te waarborgen dat er geen verslechtering of verstoring optreedt. Volgens het artikel moet worden voorkomen dat door menselijke of voorzienbare natuurlijke oorzaken verslechtering optreedt van natuurlijke habitats en habitats van soorten.

De werkingssfeer van dit artikel is ruimer dan die van artikel 6, leden 3 en 4, die alleen van toepassing zijn op plannen en projecten. Het artikel is ook van toepassing op alle lopende activiteiten, zoals landbouw, visserij of waterbeheer, die mogelijk niet onder artikel 6, lid 3, vallen ⁽²⁹⁾, evenals plannen en projecten waarvoor in het verleden al een vergunning is verleend en die naderhand toch een verslechtering of verstoring blijken mee te brengen ⁽³⁰⁾. Tevens kan het van toepassing zijn op de uitvoering van plannen of projecten waarvoor een vergunning is verleend voordat artikel 6, lid 3, toepasselijk werd (C-399/14, punt 33).

Artikel 6, lid 2:

- is **permanent** van toepassing in SBZ's voor habitats, GCB's en SBZ -vogels en kan activiteiten of gebeurtenissen in het verleden, het heden of de toekomst betreffen. Als een reeds bestaande activiteit in een SBZ voor habitats of SBZ voor vogels kan leiden tot verslechtering van natuurlijke habitats of verstoring van soorten waarvoor de zone is aangewezen, dan moeten voor de activiteit de passende maatregelen gelden die zijn voorzien in respectievelijk artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn of artikel 4, lid 4, van de vogelrichtlijn, waar van toepassing. Hiervoor kan het nodig zijn om in voorkomend geval het negatieve effect tot staan te brengen door de activiteit te beëindigen en/of door verzachtende of herstellende maatregelen te nemen. Dit kan gebeuren door middel van een beoordeling achteraf.

Dit wordt ondersteund door de zaak *Owenduff* (C-117/00, punten 28-30) ⁽³¹⁾, waarin het Hof oordeelde dat inbreuk was gemaakt op artikel 6, lid 2, omdat er geen maatregelen waren genomen om in een SBZ voor vogels verslechtering te voorkomen van de habitats van de soorten waarvoor de SBZ voor vogels was aangewezen.

Tevens oordeelde het Hof dat, door in het algemeen te bepalen dat bepaalde activiteiten die onder de in de wet- en regelgeving geldende voorwaarden en in de in die wet- en regelgeving toegestane gebieden worden bedreven, geen activiteiten zijn die storend zijn of storende gevolgen hebben, een lidstaat de verplichtingen niet nakomt die op hem rusten krachtens artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn (zaak C-241/08, punt 76).

- is **niet beperkt tot opzettelijke handelingen**, maar kan ook betrekking hebben op toevallige gebeurtenissen die zich voordoen (brand, overstroming enz.), zolang deze voorspelbaar zijn, bijvoorbeeld als deze zich met enige regelmaat voordoen ⁽³²⁾. In geval van rampen betreft dit alleen de verplichting om (relatieve) voorzorgsmaatregelen te nemen om het risico van dergelijke rampen te verminderen zolang deze het doel van de richtlijn in gevaar kunnen brengen.
- is **niet beperkt tot menselijke activiteiten**. In de zaak C-6/04, punt 34, overwoog het Hof dat „*het voor de uitvoering van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn noodzakelijk kan zijn zowel maatregelen te nemen om externe, door de mens veroorzaakte aantastingen en verstoringen te vermijden, als maatregelen om natuurlijke ontwikkelingen af te remmen die de staat van instandhouding van de soorten en natuurlijke habitats in de SBZ's kunnen verslechteren*”. In het geval van gevolgen van natuurlijke successie of klimaatverandering zouden er bijvoorbeeld maatregelen genomen moeten worden om dit proces te stoppen of tegen te gaan indien dit naar verwachting een negatief gevolg heeft voor de soorten en habitattypen waarvoor het gebied is aangewezen. Bijgevolg moeten omstandigheden die van nature dynamisch zijn, evenals veranderingen die samenhangen met klimaatverandering (bijv. stijging van de zeespiegel, het verdwijnen of voor het eerst verschijnen van soorten) per geval worden beoordeeld ⁽³³⁾.

⁽²⁹⁾ Zie ook paragraaf 4.4.1 van dit document aangaande het begrip „project”.

⁽³⁰⁾ Zaak C-127/02, punt 37. Zie ook paragraaf 4.3 van dit document aangaande de relatie tussen artikel 6, leden 2 en 3.

⁽³¹⁾ Zie ook de zaken C-75/01, C-418/04, C-508/04, C-301/12.

⁽³²⁾ In het bijzonder wijzen klimaatprojecties op de verhoogde frequentie en intensiteit van extreme weersomstandigheden die moeten worden ingecalculeerd.

⁽³³⁾ Zie richtsnoeren over klimaatverandering en Natura 2000 op <http://ec.europa.eu/environment/nature/climatechange/pdf/Guidance%20document.pdf>.

De wetgever heeft bepaalde *beperkingen* ten aanzien van de verantwoordelijkheid van de lidstaten voorzien:

- *Ruimtelijke beperking*: de maatregelen zijn alleen gericht op soorten en habitats die zich „in de SBZ's” bevinden. Anderzijds is het mogelijk dat maatregelen buiten de SBZ voor habitats genomen moeten worden als de kans bestaat dat externe gebeurtenissen gevolgen hebben voor de soorten en habitats in de SBZ voor habitats. In geval van een giflozing die gevolgen voor een watergebied heeft bijvoorbeeld volgt uit de toepassing van artikel 6, lid 2, dat alle preventieve maatregelen genomen moeten zijn om weglekken naar het watergebied te voorkomen, ook al heeft de lozing op grote afstand plaatsgevonden. Het artikel bepaalt zelfs niet specifiek dat maatregelen in de SBZ voor habitats **genomen moeten worden**, maar dat de maatregelen gericht moeten zijn op het **voorkomen van verslechtering van** de kwaliteit van de habitats in de SBZ voor habitats. Dezelfde redenering geldt voor SBZ's voor vogels.
- *Beperking van betrokken habitats en soorten*: de passende maatregelen betreffen alleen habitats en soorten „waarvoor de zones zijn aangewezen”. De habitats en soorten die het voorwerp zijn van de genomen maatregelen, zijn met name de habitats en soorten die worden vermeld op het Natura 2000-standaardgegevensformulier (zie paragrafen 2.2 en 4.6.3). Het doel is daarom niet het nemen van algemene beschermingsmaatregelen maar het nemen van maatregelen die gericht zijn op de soorten en habitats op grond waarvan het gebied is geselecteerd (d.w.z. de soorten en habitats die op het SGF als beduidend aanwezig zijn gerapporteerd en in het aanwijzingsbesluit zijn omschreven). De verstoring en/of verslechtering wordt dan ook vastgesteld met betrekking tot de gegevens die door de lidstaten zijn meegedeeld, en gebruikt om de samenhang van het Natura 2000-netwerk voor de betrokken soorten en habitats te waarborgen.

De lidstaten moeten preventieve maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat er geen verslechtering of verstoring optreedt die verband houdt met gebeurtenissen, activiteiten of processen die te voorzien zijn. Deze maatregelen zijn van toepassing op alle soorten en habitats waarvoor de gebieden zijn aangewezen en moeten waar nodig ook buiten de gebieden worden uitgevoerd.

3.3. WAT WORDT BEDOELD MET „TREFFEN PASSENDE MAATREGELEN”?

Artikel 6, lid 2, verplicht de lidstaten om „*passende maatregelen*” te treffen. Het type stelsel van wettelijke bescherming dat in het kader van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn moet worden ingesteld, is in een aantal bij het Hof ingeleide procedures verduidelijkt. Daarin werd met name benadrukt dat het wettelijke stelsel **concreet, coherent en volledig** moet zijn en dat daarmee het duurzame beheer en de doeltreffende bescherming van de betrokken zones moeten kunnen worden verzekerd (zaak C-293/07, punten 26-29) ⁽³⁴⁾.

Het Hof heeft ook inbreuken vastgesteld in zaken waarbij het ingevoerde stelsel „*te algemeen was en niet specifiek de SBZ en de daarin levende soorten betrof*” (C-166/04, punt 15), zaken waarbij bepalingen pas in beeld komen „*nadat de betrokken activiteiten reeds zijn begonnen en dus nadat de eventuele verslechtingen zich reeds hebben voorgedaan*” (C-418/04, punt 208), of zaken waarbij de SBZ's voor vogels waren onderworpen aan „*heterogene rechtsstelsels die de SBZ's geen voldoende bescherming verleenden*” (C-293/07, punt 26).

In sommige gevallen volstaat het slechts inleiden van strafprocedures tegen of het opleggen van geldboeten aan de partij die verantwoordelijk is voor de verslechtering/verstoring, niet om aan artikel 6, lid 2, te voldoen (C-504/14, punten 55 en 56).

Volgens het Hof „*impliceren de termen „passende maatregelen” in artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn ... dat de lidstaten bij de toepassing van deze bepaling beschikken over een beoordelingsmarge. Evenwel zij in herinnering gebracht dat een activiteit slechts in overeenstemming is met artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn indien is gegarandeerd dat zij niet leidt tot een verstoring die significante gevolgen kan hebben voor de doelstellingen van deze richtlijn, met name de daarmee nagestreefde instandhoudingsdoelstellingen*” (arrest Commissie/Spanje, C-404/09, punt 126 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Verder stelt het Hof: „*Indien in casu een ex-post-beoordeling, op basis van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn, een „passende maatregel” in de zin van deze bepaling zou blijken, moet die beoordeling dus gedetailleerd omschrijven welke risico's van verslechtering of verstoringen die een significant effect kunnen hebben in de zin van die bepaling, verbonden zijn aan de uitvoering van het betrokken plan of project, en in overeenstemming zijn met de vereisten van artikel 6, lid 3, van deze richtlijn*” (C-399/14, punten 40, 41, 54).

⁽³⁴⁾ Zie ook de zaken C-491/08, C-90/10.

Het rechtsstelsel uit hoofde van artikel 6, lid 2, moet concreet, coherent en volledig zijn, en de doeltreffende bescherming van de betrokken gebieden moet ermee kunnen worden verzekerd. Bij het nemen van passende maatregelen voor de implementatie van artikel 6, lid 2, beschikken de lidstaten over een beoordelingsmarge, mits gewaarborgd is dat er geen verslechtering of verstoring plaatsvindt. Indien een beoordeling van een plan of project nodig is om aan de bepalingen van artikel 6, lid 2, te voldoen, moet die beoordeling worden uitgevoerd in overeenstemming met de vereisten van artikel 6, lid 3.

3.4. VERSCHILT DE TENUITVOERLEGGING VOOR VERSLECHTERING EN VERSTORING?

In termen van **verstoring van soorten** bepaalt artikel 6, lid 2, dat passende maatregelen moeten worden getroffen om deze te voorkomen „voor zover die factoren, **gelet op de doelstellingen** van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben”.

De verstoring in kwestie moet betrekking hebben (effect hebben) op de staat van instandhouding van de soort, afgemeten aan de doelstellingen van de richtlijn. De lidstaat moet dan ook in het licht van deze **doelstellingen** vaststellen of de verstoring significant is.

In termen van **verslechtering van habitats** (zowel natuurlijke habitats als habitats van soorten) wordt het aan de doelstellingen van de richtlijn afgemeten gevolg echter niet uitdrukkelijk in de tekst van artikel 6, lid 2, genoemd. Er is slechts bepaald dat verslechtering van habitats moet worden tegengegaan.

Het beoordelen van verslechtering in absolute zin zonder de afbakening daarvan in meetbare termen lijkt wellicht een lastige opgave. Door verslechtering te koppelen aan de instandhoudingsdoelstellingen op gebiedsniveau, die bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen van de richtlijn, wordt het echter mogelijk te interpreteren wat de grenzen van verslechtering zijn (zie paragraaf 3.5.1).

Artikel 6, leden 2 en 3, van de habitatrichtlijn moeten worden uitgelegd als een coherent geheel en beogen hetzelfde niveau van bescherming van habitattypen en habitats van soorten te waarborgen (C-258/11, punt 32; C-521/12, punt 19; C-387/15 en C-388/15). Daarom moet verslechtering, indien nodig, worden beoordeeld volgens soortgelijke criteria en methoden als die welke zijn gebruikt bij het toepassen van artikel 6, lid 3 (zie ook C-399/14, punt 54).

De staat van instandhouding van een type habitat of een habitat van een in een gebied aanwezige soort kan worden beoordeeld ten opzichte van de staat van instandhouding zoals voorzien op het Natura 2000-standaardgegevensformulier, mits dit actueel is.

De staat van instandhouding in een bepaald gebied moet een afspiegeling zijn van de dynamische aard van de betrokken habitats en soorten.

Verstoring van een soort moet worden voorkomen voor zover deze significant kan zijn met betrekking tot de doelstellingen van de richtlijn. Storende factoren voor een natuurlijke habitat of een habitat van een soort worden daarentegen niet gekwalificeerd door het vereiste dat deze significant zijn met betrekking tot de doelstellingen van de richtlijn, maar moeten hoe dan ook worden vermeden.

Verslechtering en verstoring moeten worden beoordeeld ten opzichte van de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied en de staat van instandhouding van de in het gebied aanwezige soorten en habitattypen, aan de hand van dezelfde criteria als voor de procedure van artikel 6, lid 3. Dit idee moet op een dynamische manier worden uitgelegd, in overeenstemming met de ontwikkeling van de staat van instandhouding van de habitat of van de in dit gebied aanwezige soorten.

3.5. INDICATOREN VAN VERSLECHTERING EN VERSTORING

De lidstaten moeten passende maatregelen nemen om de ecologische kenmerken van een Natura 2000-gebied te behouden vanaf het moment dat een voorstel tot aanwijzing als gebied van communautair belang is gedaan.

Dit is door het Hof bevestigd in de zaak Bund (C-244/05, punt 45): „... zij eraan herinnerd dat de ecologische kenmerken van een door de bevoegde nationale instanties aangewezen gebied overeenkomstig bijlage III, fase 1, van de richtlijn een afspiegeling zijn van de daarin vermelde criteria, namelijk de mate van representativiteit van het type habitat, de oppervlakte ervan, de structuur en functies ervan, de omvang en dichtheid van de populatie van de soorten in het gebied, de elementen van de habitat die van belang zijn voor de betrokken soorten, de mate van isolatie van de populaties van de in het gebied aanwezige soorten en de betekenis van het gebied voor de instandhouding van het type habitat en de betrokken soorten”.

Hieruit volgt dat de ecologische kenmerken van het gebied niet slechter mogen worden dan het niveau ten tijde van de aanwijzing als beschermingszone. Indien een betere staat is bereikt, moet deze verbeterde staat als referentie dienen. In de regel wordt verstoring of verslechtering van een bepaald gebied beoordeeld per geval, aan de hand van indicatoren (zie hieronder) met betrekking tot de significantie van hun verandering in waarde⁽³⁵⁾.

3.5.1. Verslechtering van habitattypen en habitats van soorten

Verslechtering houdt iedere vorm van achteruitgang van een habitat in. De lidstaat moet rekening houden met alle invloeden op de omgeving waarin de habitats gelegen zijn (ruimte, water, lucht, bodem). Indien deze invloeden tot gevolg hebben dat de instandhoudingsparameters voor de habitat ongunstiger zijn dan voorheen, is er sprake van verslechtering.

Het is belangrijk om in gedachte te houden dat het vereiste om verslechtering tegen te gaan niet alleen van toepassing is op de **habitat**typen die worden genoemd in bijlage I bij de habitatrichtlijn waarvoor het gebied is aangewezen, maar ook op de **habitats van de soorten** die worden genoemd in bijlage II bij de habitatrichtlijn en bijlage I bij de vogelrichtlijn, en de habitats van de trekvogels waarop artikel 4, lid 2, van de vogelrichtlijn van toepassing is, waarvoor het gebied is aangewezen.

Voor de beoordeling van deze verslechtering kan worden verwezen naar de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied en de ecologische kenmerken van het gebied die aanleiding zijn geweest voor de selectie van het gebied als GCB (in overeenstemming met de selectiecriteria van bijlage III bij de richtlijn) of als SBZ voor vogels.

Deze ecologische kenmerken voor **habitat**typen worden op het SGF gerapporteerd met de volgende parameters⁽³⁶⁾:

— De mate van **representativiteit** van het type habitat, die aangeeft hoe „typisch” een type habitat is.

Dit moet worden gekoppeld aan de interpretatiehandleiding van de habitattypen van bijlage I⁽³⁷⁾ omdat deze handleiding een definitie van elk type habitat geeft, samen met een indicatie van kenmerkende soorten en andere relevante elementen. Alle gebeurtenissen, activiteiten of processen waardoor het type habitat zijn representativiteit verliest, moeten als verslechtering worden beoordeeld.

— **De oppervlakte** van de habitat in het gebied en de relatieve oppervlakte ervan ten opzichte van de totale door dit type natuurlijke habitat op het nationale grondgebied bestreken oppervlakte.

Alle gebeurtenissen, activiteiten of processen die in dit gebied bijdragen aan de verkleining van het type habitat of de habitat van de soort waarvoor dit gebied is aangewezen, moeten worden beschouwd als verslechtering.

— **De behoudsstatus (mate van instandhouding)** van de structuur en de functies van het betrokken type natuurlijke habitat en de herstel mogelijkheden daarvan.

Soortgelijke overwegingen kunnen van toepassing zijn in het geval van habitats van soorten, bijv. watergebieden voor vogels. Iedere aantasting van een van deze factoren die nodig zijn voor het behoud op lange termijn van de habitattypen en de habitats van soorten kan worden beschouwd als verslechtering. Verslechtering is dus niet alleen de verkleining van de omvang van de habitat, maar ook het niet langer geschikt zijn als broed-, foerageer-, rust- of pleisterplaats voor de soort.

De functies die nodig zijn voor de instandhouding op lange termijn hangen uiteraard af van de betrokken habitat. De lidstaten moeten deze vereisten kennen (door middel van studies, het verzamelen van gegevens enz.) omdat artikel 6, lid 1, bepaalt dat zij maatregelen moeten nemen „die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II”.

⁽³⁵⁾ De werkzaamheden in het kader van MAES (het in kaart brengen en beoordelen van ecosystemen en hun diensten) verschaffen indicatoren betreffende de belasting van ecosystemen die ook bruikbaar zijn voor het beoordelen van verslechtering en verstoring — zie met name het vijfde technische verslag (http://ec.europa.eu/environment/nature/knowledge/ecosystem_assessment/index_en.htm).

⁽³⁶⁾ Uitvoeringsbesluit van de Commissie van 11 juli 2011 betreffende een gebiedsinformatieformulier voor Natura 2000-gebieden (kennisgeving geschied onder nummer C(2011) 4892), (2011/484/EU) PB L 198 van 30.7.2011, blz. 39.
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:198:0039:0070:NL:PDF>

⁽³⁷⁾ http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/habitatsdirective/docs/Int_Manual_EU28.pdf

Er is sprake van verslechtering van een habitat in een gebied wanneer de door het habitatype of de habitat van de soort bestreken oppervlakte in dit gebied kleiner wordt, of wanneer de specifieke functies die nodig zijn voor de instandhouding op lange termijn van deze habitat of de staat van de soorten die met deze habitat zijn verbonden, beperkter worden dan hun oorspronkelijke of herstelde staat. Deze beoordeling vindt plaats in overeenstemming met de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied en de bijdrage van het gebied aan de samenhang van het netwerk.

3.5.2. Verstoring van soorten

In tegenstelling tot verslechtering heeft verstoring niet rechtstreeks invloed op de fysieke omstandigheden van een gebied. Verstoring betreft de soort en kan in de tijd beperkt zijn (geluid, lichtbron enz.). De intensiteit, tijdsduur en frequentie waarmee de verstoring optreedt, zijn daarom belangrijke parameters.

Of een verstoring significant is met betrekking tot de doelstellingen van de richtlijn, kan worden beoordeeld aan de hand van de definitie van de gunstige staat van instandhouding in artikel 1, onder i). Van een gunstige staat van instandhouding is sprake wanneer

- „uit **populatie**dynamische gegevens blijkt dat de betrokken soort nog steeds een levensvatbare component is van de natuurlijke habitats waarin hij voorkomt, en dat vermoedelijk op lange termijn zal blijven”.

Alle gebeurtenissen, activiteiten of processen die bijdragen aan de achteruitgang op lange termijn van de populatie van de soort in het gebied, kunnen worden beschouwd als significante verstoring.

- „het **natuurlijke verspreidingsgebied** van die soort **niet kleiner wordt** of binnen afzienbare tijd lijkt te zullen worden”.

Alle gebeurtenissen, activiteiten of processen die bijdragen aan de verkleining of het risico op verkleining van het verspreidingsgebied van de soort in het gebied, kunnen worden beschouwd als significante verstoring.

- „er een **voldoende grote habitat** bestaat en waarschijnlijk zal blijven bestaan om de populaties van die soort op lange termijn in stand te houden.”

Alle gebeurtenissen, activiteiten of processen die bijdragen aan de verkleining van de omvang van de beschikbare habitat van de soort, kunnen worden beschouwd als significante verstoring.

In dat opzicht kunnen effecten zoals geluidshinder, trillingen en isolering van deelpopulaties van een soort significante verstoring voor die soort veroorzaken. Als een lidstaat bijgevolg geen passende maatregelen neemt om verstoring te voorkomen, vormt dit een inbreuk op artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn (zaak C-404/09).

Voor het bepalen van de significantie van de verstoring kunnen factoren zoals de intensiteit, frequentie en tijdsduur van de verstoring in aanmerking worden genomen. Deze factoren kunnen per soort, per tijdstip en per omstandigheid (bijv. voedselbronnen of de aanwezigheid van voldoende niet-verstoorde gebieden in de omgeving) verschillen.

Verstoring van een soort vindt in een gebied plaats als gevolg van gebeurtenissen, activiteiten of processen die in het gebied bijdragen aan achteruitgang op lange termijn in de populatie van de soort, aan verkleining of het risico op verkleining van het verspreidingsgebied van de soort, of aan verkleining van de beschikbare habitat van de soort. Deze beoordeling vindt plaats in overeenstemming met de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied en de bijdrage van het gebied aan de samenhang van het netwerk.

4. ARTIKEL 6, LID 3

Verduidelijking van de begrippen plan of project, waarschijnlijkheid van significante gevolgen, passende beoordeling, instandhoudingsdoelstellingen van het gebied, cumulatieve effecten, bevoegde instanties, inspraakmogelijkheden, natuurlijke kenmerken van het gebied

4.1. TEKST

„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.”

4.2. WERKINGSSFEER

Wat betreft **doel en context** moet de functie van artikel 6, leden 3 en 4, worden beschouwd met betrekking tot die van het eerste (of, in het geval van SBZ's voor vogels, die van het eerste en tweede lid van de artikelen 3 en 4 van de vogelrichtlijn) en tweede lid van artikel 6. Er dient met name op te worden gewezen dat, zelfs als wordt vastgesteld dat een initiatief of activiteit niet onder artikel 6, lid 3, valt, het initiatief of de activiteit nog altijd verenigbaar moet worden gemaakt met de andere voornoemde bepalingen.

Opgemerkt kan worden dat activiteiten die bijdragen aan of verenigbaar zijn met instandhoudingsdoelstellingen van gebieden mogelijk al binnen het kader van artikel 6, leden 1 en 2, vallen, bijvoorbeeld traditionele landbouwmethoden die bepaalde habitattypen en soorten in stand houden. De bepalingen van artikel 6, leden 3 en 4, vormen een soort van vergunningsstelsel, waarbij de omstandigheden worden omschreven waaronder plannen en projecten met waarschijnlijk significante negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden al of niet worden toegestaan. Hiermee wordt gewaarborgd dat economische en andere niet-ecologische vereisten volledig in aanmerking kunnen worden genomen in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied.

In artikel 6, lid 3, wordt een stapsgewijze procedure voor het overwegen van plannen en projecten omschreven ⁽³⁸⁾.

- a) De eerste fase van deze procedure is een voorbeoordeling („screening”) om ten eerste vast te stellen of het plan of project direct verband houdt met of noodzakelijk is voor het beheer van het gebied, en ten tweede of het significante gevolgen voor het gebied kan hebben. Op deze fase is artikel 6, lid 3, eerste zin, van toepassing.
- b) De tweede fase van de procedure, waarop artikel 6, lid 3, tweede zin, van toepassing is, heeft betrekking op de passende beoordeling en het besluit van de bevoegde nationale instanties.

Een derde fase van de procedure (waarop artikel 6, lid 4, van toepassing is) komt in beeld indien, ondanks een negatieve beoordeling, wordt voorgesteld een plan of project niet af te wijzen maar nader te overwegen. In dit geval laat artikel 6, lid 4, onder bepaalde voorwaarden afwijkingen toe van artikel 6, lid 3.

Of en in welke mate de procedure toepasselijk is, hangt af van een aantal factoren en de opeenvolging van stappen, waarbij elke stap van invloed is op de volgende stap. Voor de juiste toepassing van artikel 6, lid 3, is de volgorde van de stappen dan ook essentieel.

Wat het *geografische toepassingsgebied* betreft, beperken de bepalingen van artikel 6, lid 3, zich niet tot plannen en projecten die uitsluitend worden uitgevoerd in of betrekking hebben op een beschermd gebied; ze zijn ook gericht op plannen en projecten die weliswaar buiten het gebied plaatsvinden maar er significante gevolgen voor kunnen hebben, ook al bevinden ze zich op afstand van het gebied in kwestie (zaken C-98/03, punt 51 en C-418/04 punten 232, 233).

Bovendien heeft het Hof verklaard dat artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn geen beletsel vormt voor verdergaande nationale beschermingsmaatregelen, waarmee bijvoorbeeld een absoluut verbod op een bepaald type activiteit zou worden ingesteld, zonder dat een beoordeling van de milieueffecten van het specifieke project of plan voor het Natura 2000-gebied in kwestie hoeft te worden gemaakt (C-2/10, punten 39-75).

In artikel 6, lid 3, wordt een stapsgewijze procedure omschreven voor het overwegen van plannen en projecten die significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied kunnen hebben. Activiteiten die niet onder artikel 6, lid 3, vallen, moeten wel verenigbaar zijn met de bepalingen van artikel 6, lid 1, — of, in het geval van SBZ's voor vogels, artikel 3 en artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn — en artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn.

4.3. DE RELATIE TUSSEN ARTIKEL 6, LID 2, EN ARTIKEL 6, LID 3

Zowel artikel 6, lid 2, als artikel 6, lid 3, beoogt negatieve gevolgen voor een gebied te voorkomen. Artikel 6, lid 2, heeft tot doel *verslechtering of storende factoren die een significant effect zouden kunnen hebben*, te voorkomen. In het geval van artikel 6, lid 3, is het doel te voorkomen dat plannen of projecten worden goedgekeurd die de *natuurlijke kenmerken van het gebied aantasten*. De doelstellingen komen dan ook in grote lijnen overeen. Er dient echter aan te worden herinnerd dat de bepalingen van artikel 6, lid 2, *te allen tijde* voor het gebied gelden, terwijl die van artikel 6, lid 3, pas in beeld komen *indien een plan of project wordt voorgesteld* dat significante gevolgen voor het gebied kan hebben. Omdat beide leden hetzelfde algemene doel dienen, ligt de conclusie voor de hand dat een plan of project dat is goedgekeurd in overeenstemming met artikel 6, lid 3, ook in overeenstemming is met de bepalingen van artikel 6, lid 2, tenzij naderhand blijkt dat het waarschijnlijk is dat als gevolg ervan de habitat zal verslechteren en/of de soorten waarvoor het gebied is aangewezen zullen worden verstoord.

⁽³⁸⁾ In bijlage II achterin dit document is een vereenvoudigd stroomschema van deze procedure opgenomen.

Dit is bevestigd door het Hof (zaak C-127/02, punten 35-37): „Het feit dat voor een plan of project toestemming is verleend volgens de procedure van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, maakt het overbodig dat voor de in het plan of project bedoelde ingreep in het beschermde gebied tegelijkertijd de algemene beschermingsnorm van artikel 6, lid 2, wordt toegepast. De toestemming die krachtens artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn voor een plan of project is verleend, veronderstelt immers noodzakelijkerwijs dat het wordt beschouwd als een plan of project dat de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet aantast, en bijgevolg ook geen verslechtering of verstoring van betekenis zal meebrengen in de zin van artikel 6, lid 2.

Niettemin valt niet uit te sluiten dat het plan of project, ook als dat niet te wijten is aan fouten van de bevoegde nationale autoriteiten, naderhand toch een verslechtering of verstoring blijkt mee te brengen. In die omstandigheden maakt de toepassing van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn het mogelijk te voldoen aan het hoofddoel, behoud en bescherming van de kwaliteit van het milieu, met inbegrip van de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, zoals in de eerste overweging van de considerans van die richtlijn wordt beschreven.”

Aan de andere kant kan, wanneer toestemming voor een plan of project is verleend zonder dat is voldaan aan artikel 6, lid 3, een inbreuk op artikel 6, lid 2, worden geconstateerd wanneer is vastgesteld dat er sprake is van verslechtering van een habitat of verstoring van de soorten waarvoor het gebied in kwestie is aangewezen (C-304/05, C-388/05, C-404/09, C-141/14).

Hetzelfde geldt voor alle projecten en activiteiten die zijn goedgekeurd voordat de gebieden zijn opgenomen op de lijst van GCB's of zijn aangewezen als SBZ voor vogels, en waarvan volgens artikel 6, lid 3, de gevolgen niet hoeven te worden beoordeeld voor de habitattypen en soorten maar waarvan de gevolgen de natuurlijke kenmerken van deze gebieden aantasten. Artikel 6, leden 2 en 3, van de habitatrichtlijn moeten worden uitgelegd als een coherent geheel en beogen hetzelfde niveau van bescherming van natuurlijke habitats en habitats van soorten te garanderen (C-258/11, C-521/12, C-399/14, C-387 en C-388/15).

Waar artikel 6, lid 2, een verplichting tot gevolg heeft om een ex-post-beoordeling uit te voeren van de gevolgen voor het betrokken gebied van een plan of project, moet die beoordeling bijgevolg worden verricht in overeenstemming met de vereisten van artikel 6, lid 3 (zaak C-399/14, punt 54).

Artikel 6, lid 3, is niet van toepassing met betrekking tot acties die goedgekeurd hadden moeten worden maar die zonder toestemming en derhalve onrechtmatig zijn uitgevoerd. Dergelijke acties kunnen echter een inbreuk op artikel 6, lid 2, opleveren, en de lidstaat is verplicht in overeenstemming met deze bepaling te handelen (zaak C-504/14).

4.4. WAT WORDT BEDOELD MET „PLAN OF PROJECT DAT NIET DIRECT VERBAND HOUDT MET OF NODIG IS VOOR HET BEHEER VAN HET GEBIED”?

Aangezien de habitatrichtlijn geen definitie van „plan” of „project” bevat, moet rekening worden gehouden met de algemene beginselen van interpretatie, met name het beginsel dat een afzonderlijke bepaling van EU-recht moet worden geïnterpreteerd op basis van de bewoording en het doel van de bepaling evenals de context waarin de bepaling voorkomt.

Er zijn twee argumenten voor een ruime interpretatie van „plan” en „project”:

- Ten eerste bevat de richtlijn geen omschrijving van de reikwijdte van „plan” of „project” door verwijzing naar een bepaalde categorie van een van beide. In plaats daarvan is de belangrijkste beperkende factor de vraag of ze significante gevolgen hebben voor een gebied.
- Ten tweede brengt de voortgezette toepasselijkheid van artikel 6, lid 2, op activiteiten die zijn uitgesloten van de werkingssfeer van artikel 6, leden 3 en 4, ook met zich mee dat, hoe beperkter „plan” en „project” worden omschreven, hoe minder mogelijkheden er kunnen zijn om een afweging te maken tussen een instandhoudingsbelang en een schadelijke niet-instandhoudingsbelang, en bijgevolg om de juiste toepassing te waarborgen van artikel 6, lid 2, d.w.z. verslechtering en verstoring te vermijden.

4.4.1. Project

Uitgaande van Richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten⁽³⁹⁾, hierna de „MEB-richtlijn” genoemd, valt er nóg meer te zeggen voor een ruime omschrijving van „project”. Deze richtlijn werkt in een soortgelijke context en stelt regels voor de beoordeling van projecten die significante gevolgen voor het milieu kunnen hebben. In artikel 1, lid 2, van de MEB-richtlijn is bepaald dat „project” betekent:

„— de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken, — andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten.”

Dit is een zeer ruime omschrijving (C-72/95 Kraaijeveld, punten 30 en 31) die niet is beperkt tot fysieke bouwwerken maar zich ook uitstrekt tot andere ingrepen in het natuurlijke milieu, waaronder regelmatige activiteiten die zijn gericht op het gebruik van natuurlijke hulpbronnen⁽⁴⁰⁾. Het kan bijvoorbeeld gaan om een significante intensivering van landbouw die het halfnatuurlijke karakter van een gebied bedreigt of vernietigt⁽⁴¹⁾.

Het Hof heeft een aantal uitspraken gedaan betreffende het type ingrepen waarop artikel 6, lid 3, moet worden toegepast.

In de zaak *Waddenzee* (C-127/02, punten 25-29) werd verduidelijkt dat **activiteiten die al vele jaren periodiek worden uitgeoefend** in het betrokken gebied maar waarvoor elk jaar een vergunning voor een beperkte periode wordt verleend, waarbij telkens opnieuw wordt beoordeeld of en zo ja in welk gebied de activiteit mag worden uitgeoefend, bij elke aanvraag moet worden beschouwd als een apart plan of project in de zin van de habitatrichtlijn.

In de zaak *Papenburg* (C-226/08, punten 50-51) oordeelde het Hof verder als volgt: *„doorlopende onderhoudswerkzaamheden in de vaargeul van estuaria, die geen verband houden met of niet nodig zijn voor het beheer van het gebied ... moeten worden onderworpen aan een beoordeling van de gevolgen [van de bepalingen van artikel 6, lid 3] voor dat gebied, voor zover zij een project vormen en significante gevolgen kunnen hebben voor het betrokken gebied.”*

Daarnaast geldt echter dat *„indien de ... aan de orde zijnde onderhoudswerkzaamheden, met name gelet op het feit dat zij telkens opnieuw moeten worden uitgevoerd, op de aard ervan of op de voorwaarden waaronder zij worden uitgevoerd, als één enkele verrichting kunnen worden beschouwd, in het bijzonder wanneer zij tot doel hebben om de vaargeul op een bepaalde diepte te houden door regelmatige en daartoe noodzakelijke baggerwerkzaamheden, zij kunnen worden geacht één en hetzelfde project in de zin van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn te zijn”*.

Ook heeft het Hof geoordeeld dat **de optie van het algemeen vrijstellen van bepaalde activiteiten niet in overeenstemming is met de bepalingen van artikel 6, lid 3** (C-256/98, C-6/04, C-241/08, C-418/04, C-538/09), en dat projecten niet kunnen worden uitgesloten van de verplichting tot beoordeling uitsluitend op grond van het feit dat ze niet zijn onderworpen aan een vergunning (C-98/03, punten 43-52).

Voorts heeft het Hof geoordeeld dat **de omvang van het project niet relevant is** aangezien dit op zich niet uitsluit dat het significante gevolgen kan hebben voor een beschermd gebied (zaak C-98/03, zaak C-418/04, punt 244).

4.4.2. Plan

Ook het begrip „plan” heeft in de zin van artikel 6, lid 3, in aanleg een zeer ruime betekenis. In artikel 2, onder a), van Richtlijn 2001/42/EG betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's⁽⁴²⁾ (hierna „SMB-richtlijn” genoemd) worden plannen en programma's als volgt omschreven:

„plannen en programma's, met inbegrip van die welke door de Gemeenschap worden medegefinancierd, alsook de wijzigingen ervan,

— die door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden opgesteld en/of vastgesteld of die door een instantie worden opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het parlement of de regering te worden vastgesteld en

— die door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven;”

⁽³⁹⁾ PB L 26 van 28.1.2012, blz. 1, zoals gewijzigd bij richtlijn 2014/52/EU.

⁽⁴⁰⁾ Het Hof heeft bevestigd dat deze omschrijving relevant is voor de habitatrichtlijn (zaak C-127/02, punt 26).

⁽⁴¹⁾ Om onder de MEB-richtlijn te vallen, moeten dergelijke ingrepen/activiteiten de materiële toestand van een bepaald gebied veranderen (C-121/11, *Pro-Braine*, punt 31, C-275/09 *Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, punt 30).

⁽⁴²⁾ PB L 197 van 21.7.2001, blz. 30.

Met betrekking hiertoe heeft het Hof als volgt geoordeeld: **de bepalingen die de werkingssfeer van deze richtlijn afbakenen**, en met name de bepalingen waarin de door deze richtlijn beoogde besluiten zijn gedefinieerd, gelet op het feit dat richtlijn 2001/42 tot doel heeft een hoog milieubeschermingsniveau te verzekeren, [moeten] **ruim worden uitgelegd** (C-567/10, punten 24-43).

Bestemmings- of structuurplannen zijn uiteraard relevant in het kader van de habitatrichtlijn. Sommige plannen hebben directe rechtsgevolgen voor het gebruik van land, andere alleen indirecte gevolgen. Regionale of in geografisch opzicht omvangrijke structuurplannen bijvoorbeeld worden vaak niet direct toegepast, maar vormen de basis voor meer gedetailleerde plannen of dienen als kader voor vergunningen, die vervolgens directe rechtsgevolgen hebben. Op beide typen bestemmingsplannen is artikel 6, lid 3, van toepassing voor zover deze plannen significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied kunnen hebben.

Het Hof is met deze zienswijze meegegaan (C-6/04, punt 52) door te stellen dat, ook al geven bestemmingsplannen zelf geen machtiging voor ontwikkelingsprojecten en al moet daarvoor volgens de gewone procedure een vergunning worden afgegeven, **zij toch een belangrijke invloed op de beslissingen ter zake hebben**. Ook voor die plannen moet dus een passende beoordeling van hun gevolgen voor het betrokken gebied worden gemaakt (zie ook C-418/04).

Ook **sectorplannen** vallen onder artikel 6, lid 3, ook weer voor zover deze significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied kunnen hebben. Voorbeelden hiervan zijn transportnetwerkplannen, energieplannen, afvalbeheerplannen, waterbeheerplannen en bosbeheerplannen (zie C-441/17, punten 122-124).

Er moet echter een onderscheid worden gemaakt met „plannen” die in de aard der zaak van beleidsverklaringen liggen, d.w. z. beleidsdocumenten die de algemene politieke wil of intentie van een ministerie of lagere instantie weergeven. Een voorbeeld hiervan is een algemeen plan voor duurzame ontwikkeling in een lidstaat of een regio hiervan. Het lijkt niet passend deze als „plannen” in de zin van artikel 6, lid 3, te behandelen, zeker niet als initiatieven die van dergelijke beleidsverklaringen zijn afgeleid, deel van een bestemmings- of sectorplan moeten uitmaken (C 179/06, punt 41) ⁽⁴³⁾. Waar echter een duidelijk en direct verband bestaat tussen de inhoud van een dergelijk initiatief en waarschijnlijke significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied, moet artikel 6, lid 3, worden toegepast.

Waar een of meer specifieke projecten in algemene zin maar niet in termen van projectdetails deel uitmaken van een plan, stelt de gemaakte beoordeling op planniveau de specifieke projecten niet vrij van de beoordelingsvereisten van artikel 6, lid 3, in een later stadium, wanneer er veel meer details over bekend zijn ⁽⁴⁴⁾.

4.4.3. Dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer ...

Te oordelen naar de context en de bedoeling van artikel 6 verwijst het begrip „beheer” naar het instandhoudingsbeheer van een gebied, zoals blijkt uit artikel 6, lid 1. Als een activiteit direct verband houdt met en noodzakelijk is voor het voldoen aan de instandhoudingsdoelstellingen, is deze bijgevolg vrijgesteld van het vereiste van beoordeling.

Artikel 6, lid 1, maakt het vaststellen van beheersplannen mogelijk en biedt de lidstaten daarmee flexibiliteit met betrekking tot de vorm die dergelijke plannen kunnen aannemen. De plannen kunnen specifiek voor de gebieden worden opgesteld of deel uitmaken van ruimtelijkeordeningsplannen. Bijgevolg is het mogelijk een „zuiver” beheersplan te hebben of een „gemengd” plan met naast instandhouding ook andere doelstellingen.

De woorden „niet direct verband houdt met of nodig is voor...” zorgen ervoor dat voor een niet-instandhoudingscomponent van een plan of project waarvan een van de doelstellingen beheer is, mogelijk nog wel een passende beoordeling nodig is.

⁽⁴³⁾ Dit laat de toepassing van de SMB-richtlijn (2001/42/EG) onverlet.

⁽⁴⁴⁾ Zie ook hoofdstuk 3, paragraaf 2 van het richtsnoer over het stroomlijnen van milieubeoordelingsprocedures voor projecten van communautair belang voor bijzonderheden over de integratie van verschillende stadia van beoordeling: http://ec.europa.eu/environment/cia/pdf/PCI_guidance.pdf.

Commerciële houtkap kan bijvoorbeeld deel uitmaken van een beheersplan voor een bos dat als speciale beschermingszone is aangewezen. Aangezien de commerciële dimensie niet noodzakelijk is voor het beheer van het gebied, moet op dit onderdeel mogelijk een passende beoordeling worden uitgevoerd.

Deze zienswijze wordt ondersteund door het Hof (C-241/08, punt 55), dat erop wijst dat „het loutere feit dat de Natura 2000-overeenkomsten in overeenstemming zijn met de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied niet toereikend kan worden geacht, gelet op artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, om de door deze overeenkomsten voorziene bouw- en ontwikkelingswerkzaamheden systematisch te kunnen vrijstellen van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied.”

Ook kunnen er omstandigheden zijn waaronder een plan of project dat direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het ene gebied, gevolgen heeft voor het andere gebied.

Om het overstromingsstelsel van een gebied te verbeteren kan bijvoorbeeld worden voorgesteld een waterkering aan te leggen in een ander gebied, met mogelijk significante negatieve gevolgen voor dat andere gebied. In zo'n geval moet op het plan of project een beoordeling worden uitgevoerd ten aanzien van het gebied in kwestie.

Daarnaast bevat zaak C-441/17 (punt 123) een voorbeeld van een plan (dat enkel het vergroten van het aantal kaprijpe bomen door middel van actief bosbeheer in een Natura 2000-gebied betreft) dat niet direct verband houdt met instandhouding aangezien er geen doelstellingen of maatregelen voor instandhouding in zijn vastgelegd, en dat bijgevolg bekeken moet worden op grond van artikel 6, lid 3.

Het begrip „project” moet ruim worden uitgelegd en omvat zowel bouwkundige werken als andere ingrepen in de natuurlijke omgeving. Ook het begrip „plan” heeft een ruime betekenis en omvat bestemmingsplannen en sectorplannen of -programma's.

Plannen en projecten die, afzonderlijk of als component van andere plannen en projecten, direct verband houden met het beheer van het gebied, moeten doorgaans worden uitgesloten van de bepalingen van artikel 6, lid 3, maar voor de niet-instandhoudingscomponent ervan is mogelijk nog wel een beoordeling vereist.

4.5. HOE KAN WORDEN VASTGESTELD OF EEN PLAN OF PROJECT „AFZONDERLIJK OF IN COMBINATIE MET ANDERE PLANNEN OF PROJECTEN SIGNIFICANTE GEVOLGEN KAN HEBBEN” VOOR EEN GEBIED?

Dit zinsdeel betreft zowel de relatie van oorzaak en gevolg als het cumulatieve aspect. Enerzijds moet worden onderzocht op wat voor gevolgen de richtlijn betrekking heeft („significante gevolgen”), anderzijds moet worden onderzocht welke oorzaken tot deze gevolgen leiden („afzonderlijk of in combinatie ... kan hebben”).

Indien een plan of project wordt aangemerkt als plan of project dat significante gevolgen kan hebben, heeft dit praktische en rechtsgevolgen. Wanneer er een plan of project wordt voorgesteld, is het dan ook ten eerste van belang dat er naar dit belangrijke punt wordt gekeken, en ten tweede dat deze toetsing deugdelijk is naar expert- en wetenschappelijke maatstaven.

Plannen en projecten die worden geacht geen significante gevolgen te hebben, kunnen worden uitgevoerd zonder verwijzing naar de vervolgstappen van artikel 6, lid 3. De redenen waarom de toetsing tot deze conclusie heeft geleid, moeten echter door de lidstaten worden toegelicht en vastgelegd.

4.5.1. Kan hebben ...

De waarborgen van artikel 6, lid 3, worden niet door **zekerheid** maar door **waarschijnlijkheid** van significante gevolgen in werking gesteld. In overeenstemming met het voorzorgsbeginsel is het daarom onaanvaardbaar om na te laten een beoordeling uit te voeren met als argument dat het bestaan van significante gevolgen niet zeker is.

Dit is bevestigd door het oordeel van het Hof in de zaak Waddenzee (C-127/02, punten 39-44): „Voor ... het milieubeschermingsmechanisme van artikel 6, lid 3 ... is het dus niet nodig ... dat het voorgenomen plan of project met zekerheid significante gevolgen heeft voor het betrokken gebied, maar volstaat het dat het plan of project waarschijnlijk dergelijke gevolgen heeft. ... **In geval van twijfel of die effecten zullen uitblijven, [moet] die beoordeling plaatsvinden.** ... Artikel 6, lid 3, eerste volzin ... [moet] aldus ... worden uitgelegd dat voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied, een passende beoordeling wordt gemaakt van de gevolgen voor dat gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied, **wanneer op grond van objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten** dat het afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen heeft voor dat gebied”.

Het is nogmaals nuttig te verwijzen naar de MEB-richtlijn 2011/92/EU zoals gewijzigd, omdat de formulering „significante gevolgen kan hebben” vrijwel identiek is aan de formulering op grond waarvan de beoordelingsverplichting van de lidstaten in het kader van de MEB-richtlijn ontstaat ⁽⁴⁵⁾. Daarnaast is de MEB-richtlijn nuttig omdat er een aantal factoren in worden genoemd die de kans op significante gevolgen vergroten ⁽⁴⁶⁾. Als het met betrekking tot een voorstel waarschijnlijk is dat een beoordeling ervan nodig is op grond van de MEB-richtlijn, onder meer omdat het significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, kan worden aangenomen dat het eveneens valt onder de beoordelingsverplichting van artikel 6, lid 3 ⁽⁴⁷⁾.

Bij het vaststellen van de waarschijnlijkheid van significante gevolgen, en daarmee de noodzaak van een passende beoordeling, mogen verzachtende maatregelen (d.w.z. maatregelen ter voorkoming of beperking van negatieve gevolgen) niet in aanmerking worden genomen. Dit wordt bevestigd door het oordeel van het Hof in zaak C-323/17: „Artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna moet aldus worden uitgelegd dat, om te bepalen of in een later stadium een passende beoordeling moet worden verricht van de gevolgen van een plan of project voor een betrokken gebied, in de fase van de voorevaluatie de maatregelen ter voorkoming of beperking van de nadelige gevolgen van dat plan of project voor dat gebied niet in aanmerking dienen te worden genomen” ⁽⁴⁸⁾.

Een waarschijnlijkheid van significante gevolgen kan niet alleen ontstaan als gevolg van plannen of projecten die zich **binnen** een beschermd gebied bevinden, maar ook van plannen of projecten die zich **buiten** een beschermd gebied bevinden (C-142/16, punt 29). In een watergebied kan bijvoorbeeld schade ontstaan als gevolg van een drainageproject dat zich op enige afstand van het watergebied bevindt, of een gebied kan de gevolgen ondervinden van een emissie van een verontreinigende stof uit een externe bron. Om deze reden is het belangrijk dat de lidstaten zowel in hun wetgeving als in hun praktijk voorzien in de mogelijkheid om de waarborgen van artikel 6, lid 3, toe te passen op alle risico's in verband met ontwikkeling, waaronder risico's die weliswaar buiten Natura 2000-gebieden liggen, maar wel significante gevolgen ervoor kunnen hebben.

Ook **grensoverschrijdende gevolgen** dienen daarbij in aanmerking te worden genomen. Als een plan of project in het ene land significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied in een ander land, hetzij afzonderlijk hetzij in combinatie met andere plannen of projecten, moet een passende beoordeling worden uitgevoerd om ook de potentiële gevolgen voor de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied in het tweede land te beoordelen.

Grensoverschrijdende plannen en projecten (d.w.z. plannen of projecten in meer dan één lidstaat waarbij bijvoorbeeld sprake is van pijpleidingen, kabels, bruggen of tunnels) moeten dienovereenkomstig worden behandeld, waarbij alle potentiële gevolgen voor Natura 2000-gebieden in aanmerking worden genomen. Hiertoe, en om dubbel werk te voorkomen, moeten de respectieve bevoegde instanties hun beoordelingen coördineren.

Dit is in overeenstemming met het Verdrag van Espoo en het bijbehorende Protocol inzake strategische milieubeoordeling ⁽⁴⁹⁾ die in de EU worden uitgevoerd door middel van de MEB- en de SMB-richtlijn ⁽⁵⁰⁾. Aangezien deze richtlijnen gelden voor plannen of projecten die mogelijk ook een beoordeling overeenkomstig artikel 6 van de habitatrichtlijn vereisen, moeten ook grensoverschrijdende gevolgen in passende beoordelingen krachtens de habitatrichtlijn worden meegenomen, in overeenstemming met de desbetreffende bepalingen krachtens deze richtlijnen.

De procedure uit hoofde van artikel 6, lid 3, wordt niet door de zekerheid maar door de waarschijnlijkheid van significante gevolgen van plannen of projecten in werking gesteld, ongeacht of deze zich binnen of buiten een beschermd gebied bevinden. Van een dergelijke waarschijnlijkheid is sprake als significante gevolgen voor het gebied niet kunnen worden uitgesloten. In dit stadium mogen verzachtende maatregelen niet in aanmerking worden genomen. Ook grensoverschrijdende gevolgen moeten in beoordelingen worden meegenomen.

⁽⁴⁵⁾ Zie artikel 2, lid 1, van Richtlijn 2011/92/EU, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2014/52/EU.

⁽⁴⁶⁾ Zie bijlage III bij Richtlijn 2011/92/EU, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2014/52/EU.

⁽⁴⁷⁾ Anderzijds kan een passende beoordeling krachtens artikel 6, lid 3, nodig zijn voor projecten die niet onder de MEB-richtlijn vallen.

⁽⁴⁸⁾ Op grond van de MEB-richtlijn is het echter wel mogelijk kenmerken van het project en/of voorziene maatregelen ter voorkoming of beperking van significante negatieve gevolgen in aanmerking te nemen bij het bepalen van de noodzaak tot het verrichten van een volledige MEB (artikel 4, lid 5, onder b), van de MEB-richtlijn, zoals gewijzigd).

⁽⁴⁹⁾ <http://www.unece.org/env/eia/welcome.html>

⁽⁵⁰⁾ Artikel 7 van Richtlijn 2011/92/EU (zoals gewijzigd bij Richtlijn 2014/52/EU) en artikel 7 van Richtlijn 2001/42/EG.

4.5.2. Significante gevolgen

Wat „significante” gevolgen zijn, kan niet arbitrair bepaald worden. Ten eerste wordt de term in de richtlijn in een objectieve context gebruikt (d.w.z. niet gekwalificeerd met discretionaire bewoordingen). Ten tweede is een eenduidige benadering van het begrip „significant” nodig om te waarborgen dat Natura 2000 functioneert als een samenhangend netwerk.

De reikwijdte van de term „significant” moet op een objectieve manier worden geïnterpreteerd, maar uiteraard kan die objectiviteit niet los worden gezien van de specifieke kenmerken en ecologische omstandigheden van het beschermde gebied dat bij het plan of project is betrokken. In dit opzicht kunnen de instandhoudingsdoelstellingen van een gebied evenals vooraf bestaande of fundamentele informatie dienaangaande zeer belangrijk zijn bij het nauwkeuriger bepalen van de gevoelige punten van instandhouding (C-127/02, punten 46-48).

Een deel van deze informatie wordt gepresenteerd in het standaardgegevensformulier dat deel uitmaakt van het selectieproces van gebieden op grond van de habitat- en de vogelrichtlijn (zie paragraaf 3.5.1). Ook beschikken de lidstaten mogelijk over gedetailleerde beheersplannen voor instandhouding van gebieden waarin de variaties worden beschreven in de gevoeligheid van habitats en soorten in het gebied met betrekking tot verschillende dreigingen.

De significantie zal variëren afhankelijk van factoren zoals omvang van de gevolgen, type, uitgestrektheid, tijdsduur, intensiteit, timing, waarschijnlijkheid, cumulatieve gevolgen en de kwetsbaarheid van de betrokken habitats en soorten.

Tegen deze achtergrond is het duidelijk dat wat significant is met betrekking tot het ene gebied, dat niet hoeft te zijn met betrekking tot een ander gebied.

Een verlies van honderd vierkante meter aan habitat kan bijvoorbeeld significant zijn met betrekking tot een klein gebied waarin een zeldzame orchidee voorkomt, terwijl een soortgelijk verlies in een groot steppengebied insignificant kan zijn als dit geen gevolgen heeft voor de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied.

Wat „significant” is, moet op een objectieve manier worden geïnterpreteerd. De significantie van de gevolgen moet worden vastgesteld met betrekking tot de specifieke kenmerken en ecologische omstandigheden van het beschermde gebied dat bij het plan of project is betrokken. Hierbij moeten met name de instandhoudingsdoelstellingen en ecologische kenmerken van het gebied in aanmerking worden genomen.

4.5.3. ... afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten

Een reeks van gevolgen die op zichzelf beperkt zijn, kunnen in combinatie met elkaar significant zijn. Het Hof heeft erop gewezen dat „wanneer het cumulatieve effect van projecten buiten beschouwing wordt gelaten, zulks in de praktijk tot gevolg heeft dat alle projecten van een bepaald type aan de beoordelingsverplichting kunnen worden onttrokken, hoewel zij tezamen een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben” (C-418/04, C-392/96, punten 76, 82).

Daarom wordt in artikel 6, lid 3, rekening gehouden met de gevolgen in combinatie met andere plannen of projecten. In verband hiermee wordt in artikel 6, lid 3, niet uitdrukkelijk omschreven welke andere plannen en projecten binnen de reikwijdte van de combinatiebepaling vallen.

Opgemerkt moet worden dat de onderliggende intentie van deze combinatiebepaling is om rekening te houden met cumulatieve gevolgen, die zich veelal pas in de loop van de tijd voordoen. In dit verband kan gedacht worden aan plannen of projecten die **afgerond, goedgekeurd maar nog niet afgerond, of voorgesteld zijn**.

- Naast de gevolgen van deze plannen of projecten die het hoofdonderwerp van de beoordeling vormen, kan het passend zijn in dit „tweede niveau” van beoordeling de gevolgen in aanmerking te nemen van reeds afgeronde plannen en projecten, waaronder gevolgen die voortvloeiden uit de datum van omzetting van de richtlijn of de datum waarop het gebied is aangewezen (zie bijvoorbeeld C-142/16, punten 61 en 63). Hoewel reeds afgeronde plannen en projecten op zichzelf zijn uitgesloten van de beoordelingsvereisten van artikel 6, lid 3, is het nog altijd belangrijk om deze in aanmerking te nemen bij het beoordelen van de gevolgen van het huidige plan of project teneinde te bepalen of er sprake is van potentiële cumulatieve gevolgen van het huidige project in combinatie met andere reeds afgeronde plannen en projecten. De gevolgen van dergelijke afgeronde plannen en projecten maken gewoonlijk deel uit van de uitgangssituatie van het gebied die in dit stadium in aanmerking wordt genomen⁽⁵¹⁾.

⁽⁵¹⁾ Reeds afgeronde plannen en projecten kunnen eveneens kwesties opwerpen in verband met van artikel 6, lid 1, en artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn indien de voortdurende gevolgen ervan de lidstaten aanleiding geven tot het nemen van corrigerende of compenserende maatregelen of maatregelen ter voorkoming van verslechtering van habitats of verstoring van soorten.

- Plannen en projecten die in het verleden zijn goedgekeurd maar nog niet zijn uitgevoerd of afgerond, moeten in de combinatiebepaling worden opgenomen.
- Ten aanzien van andere voorgestelde plannen of projecten is het op grond van rechtszekerheid passend dat de combinatiebepaling wordt beperkt tot plannen of projecten die *daadwerkelijk zijn voorgesteld*, d.w.z. waarvoor een verzoek om goedkeuring is ingediend. Tegelijkertijd moet duidelijk zijn dat wanneer de lidstaten een plan- of projectvoorstel overwegen, dit niet automatisch betekent dat andere, nog niet voorgestelde plannen of projecten in de toekomst zullen worden goedgekeurd.

Als bijvoorbeeld een woningbouwproject wordt geacht geen significante gevolgen te hebben en daarom wordt goedgekeurd, leidt de goedkeuring niet tot het vermoeden dat verdere woningbouwprojecten in de toekomst eveneens worden goedgekeurd.

Daarnaast is het belangrijk op te merken dat de beoordeling van cumulatieve gevolgen niet beperkt is tot de beoordeling van soortgelijke plannen of projecten in dezelfde sector (bijv. een reeks woningprojecten). Bij de beoordeling moet ook rekening worden gehouden met alle andere soorten plannen of projecten die, in combinatie met het voorgenomen plan of project, significante gevolgen kunnen hebben.

Evenzo moet bij de beoordeling niet alleen rekening worden gehouden met de cumulatieve gevolgen tussen projecten en tussen plannen, maar ook **tussen projecten en plannen**. Een nieuw project voor het aanleggen van een autosnelweg door een gebied heeft bijvoorbeeld mogelijk op zichzelf geen negatieve gevolgen voor het gebied, maar wanneer dit project wordt bekeken in combinatie met een reeds goedgekeurd bebouwingsplan voor hetzelfde gebied, kunnen deze gevolgen voldoende significant worden om negatieve gevolgen voor het gebied te hebben. Ook kan het zijn dat een plan op zichzelf geen significante gevolgen heeft voor Natura 2000-gebieden, maar anders wordt beoordeeld indien het wordt gezien in combinatie met een reeds voorgesteld of goedgekeurd groot ontwikkelingsproject dat geen deel van dat plan uitmaakt.

De mogelijke cumulatieve gevolgen moeten worden beoordeeld op basis van deugdelijke referentiegegevens en niet alleen leunen op kwalitatieve criteria. De beoordeling moet bovendien in de algemene beoordeling worden geïntegreerd en mag niet als bijzaak worden behandeld, die pas aan het eind van de beoordelingsprocedure aan de orde komt.

Wanneer wordt nagegaan of er mogelijk sprake is van significante gevolgen, moet de combinatie met andere plannen en/of projecten eveneens in ogenschouw worden genomen om rekening te houden met cumulatieve gevolgen tijdens de beoordeling van het plan of project in kwestie. De combinatiebepaling betreft andere plannen of projecten die reeds zijn afgerond, die zijn goedgekeurd maar niet afgerond, of daadwerkelijk zijn voorgesteld.

4.6. WAT WORDT BEDOELD MET „PASSENDE BEOORDELING VAN DE GEVOLGEN VOOR HET GEBIED, REKENING HOUDEND MET DE INSTANDHOUDINGSDOELSTELLINGEN VAN DAT GEBIED”?

4.6.1. Wat wordt bedoeld met „passende” beoordeling?

De passende beoordeling dient om vast te stellen of het plan of project, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten, gevolgen voor het gebied kan hebben, rekening houdend met de *instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied*. De conclusies moeten de bevoegde instanties in staat stellen na te gaan of het plan of project de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten. De nadruk bij de passende beoordeling ligt derhalve specifiek op de soorten en/of de habitats waarvoor het Natura 2000-gebied is aangewezen.

In zijn oordeel in de zaak *Waddenzee* (C-127/02, punten 52-54, 59) heeft het Hof het belang benadrukt van het inzetten van de beste wetenschappelijke kennis bij het uitvoeren van de passende beoordeling teneinde de bevoegde instanties in staat te stellen met zekerheid tot de slotsom te komen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast:

*„Wat het begrip „passende beoordeling” in de zin van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn betreft, moet worden opgemerkt dat deze bepaling niet voorschrijft volgens welke methode de beoordeling moet worden verricht. Niettemin moet, gezien de bewoordingen van deze bepaling, een passende beoordeling van de gevolgen van het plan of project voor het betrokken gebied plaatsvinden **voordat toestemming wordt verleend**, en moet worden gelet op de cumulatieve gevolgen die kunnen optreden door de combinatie van dit plan of project met andere plannen of projecten, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van het betrokken gebied.”*

*„Een dergelijke beoordeling houdt dus in dat, **op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake, alle aspecten van het plan of het project die op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten deze doelstellingen in gevaar kunnen brengen, moeten worden geïnventariseerd.**”*

„...de bevoegde nationale autoriteiten [geven], op basis van de conclusies van de passende beoordeling van de gevolgen van [het plan of project] voor het betrokken gebied, in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen daarvan, slechts toestemming voor deze activiteit ... wanneer zij de zekerheid hebben verkregen dat zij geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied. Dit [is] het geval ... **wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn.**”

Beoordelingen waarin wordt volstaan met algemene beschrijvingen en waarin de bestaande gegevens over de natuur in het gebied op een oppervlakkige manier worden onderzocht, worden dan ook niet geacht „passend” te zijn in de zin van artikel 6, lid 3. Volgens het Hof moet de passende beoordeling volledige, **precieze en definitieve constatering en conclusies bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de geplande werkzaamheden voor de betrokken specialebeschermingszone wegnemen** (C-304/05, punt 69) ⁽⁵²⁾. Een beoordeling kan niet passend worden geacht wanneer gegevens met betrekking tot de habitats en soorten in het gebied ontbreken of niet betrouwbaar en geactualiseerd zijn (C-43/10, punt 115).

Bij de verlening van toestemming voor de realisering van het project mag er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel meer bestaan dat de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet worden aangetast (C-239/04, punt 24).

Voorts volstaat het toezicht in verscheidene fasen niet om de nakoming van de verplichting van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn te waarborgen (C-142/16, punt 43).

Uit het bovenstaande volgt dat de passende beoordeling met redenen **omkleed en vastgelegd moet zijn**. Als het dossier van de beoordeling geen onderbouwing van het daarop volgende besluit bevat (d.w.z. als in het dossier slechts een niet met redenen omkleed positief of negatief standpunt over een plan of project wordt ingenomen), voldoet de beoordeling niet aan haar doel en kan de beoordeling niet als „passend” worden beschouwd.

Ten slotte is ook de **timing** belangrijk. De beoordeling is een stap die voorafgaat aan en de basis legt voor de andere stappen, met name goedkeuring of afwijzing van een plan of project. De beoordeling moet dan ook worden verricht **voordat** de bevoegde instantie beslist over het al of niet uitvoeren of goedkeuren van het plan of project (C-127/02, punt 42). Uiteraard is er geen bezwaar tegen het herzien van de beoordeling als onderdeel van een iteratief proces indien het ontwerp van een plan of project wordt gewijzigd voordat er een besluit over wordt genomen. Het staat de instanties echter niet vrij achteraf elementen aan een beoordeling toe te voegen wanneer de vervolgstap in de reeks van stappen in artikel 6, leden 3 en 4, eenmaal is genomen.

Relatie met de MEB- en de SMB-richtlijn

De passende beoordeling wordt vaak verricht als onderdeel van of naast het MEB- of SMB-proces, en de resultaten ervan worden opgenomen in het desbetreffende MEB- of SMB-rapport. Deze benadering kan bijdragen tot het stroomlijnen van de administratieve stappen die nodig zijn voor het verkrijgen van ontwikkelingsvergunningen op grond van milieuwetgeving van de EU ⁽⁵³⁾. In de herziene MEB-richtlijn ⁽⁵⁴⁾ (artikel 2, lid 3) is bepaald dat, in geval van projecten waarvoor de verplichting tot het verrichten van beoordelingen van de gevolgen voor het milieu tegelijkertijd voortvloeit uit de MEB- en de habitatrichtlijn, de lidstaten waar van toepassing zullen zorgen voor gebruik van gecoördineerde en/of gezamenlijke procedures. Hierover zijn richtsnoeren uitgebracht ⁽⁵⁵⁾.

Wel is het essentieel dat de informatie die betrekking heeft op de passende beoordeling en de bijbehorende conclusies duidelijk te onderscheiden en herkennen is in het milieueffectbeoordelingsrapport, zodat deze kan worden onderscheiden van die van de algemene MEB of SMB. Dit is noodzakelijk omdat er enkele belangrijke verschillen zijn tussen de MEB/SMB en de passendebeoordelingsprocedures. Dit betekent dat **een MEB of SMB niet in de plaats kan komen van een passende beoordeling, of vice versa, omdat geen van beide procedures de andere overbodig maakt.**

⁽⁵²⁾ Zie ook de zaken C-239/04 en C-404/09.

⁽⁵³⁾ Dergelijke stroomlijning kan ook betrekking hebben op beoordelingen die zijn vereist krachtens artikel 4, lid 7, van de kaderrichtlijn water. Zie ook http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/PCI_guidance.pdf

⁽⁵⁴⁾ Richtlijn 2011/92/EU, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2014/52/EU.

⁽⁵⁵⁾ Richtsnoeren van de Commissie inzake het stroomlijnen van milieueffectbeoordelingen uitgevoerd uit hoofde van artikel 2, lid 3, van de herziene milieueffectbeoordelingsrichtlijn (mededeling van de Commissie 2016/C 273/01, beschikbaar op: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=OJ:C:2016:273:TOC>).

Dit is bevestigd door het Hof (C-418/04): „Die twee richtlijnen (MEB en SMB) bevatten bepalingen inzake de besluitvormingsprocedure zonder de lidstaten wat de besluiten zelf betreft verplichtingen op te leggen, en zij betreffen enkel bepaalde plannen en projecten. Daarentegen kan volgens artikel 6, lid 3, tweede volzin, van de habitatrichtlijn slechts toestemming worden gegeven voor een plan of project wanneer de bevoegde nationale instanties de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten. De beoordelingen krachtens **de MEB- of SMB-richtlijn kunnen dus niet in de plaats komen van de in artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn bepaalde procedure.**”

De belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen de passende beoordeling en de MEB en SMB worden omschreven in bijlage I.

4.6.2. Inhoud van de passende beoordeling

Bij de passende beoordeling van plannen of projecten die gevolgen kunnen hebben voor Natura 2000-gebieden, moeten gegarandeerd alle elementen die bijdragen aan de natuurlijke kenmerken van het gebied (zie paragraaf 4.6.4) volledig in aanmerking worden genomen, zowel bij het bepalen van de referentietoestand als in de fasen die leiden tot de vaststelling van mogelijke gevolgen, verzachtende maatregelen en resteffecten.

In dit verband moet ervoor worden gezorgd dat in de passende beoordeling alle elementen aan de orde komen die bijdragen aan de natuurlijke kenmerken van het gebied zoals vermeld in de instandhoudingsdoelstellingen en het standaardgegevensformulier van het gebied, en dat de beoordeling is gebaseerd op de **beste beschikbare wetenschappelijke kennis**.

De **vereiste gegevens moeten actueel zijn** (C-43/10, punt 115) en kunnen waar van toepassing de volgende kwesties omvatten:

- structuur, functie en rol van de natuurwaarden van het gebied;
- de oppervlakte, representativiteit en mate van instandhouding van de habitattypen in het gebied;
- populatieomvang, mate van isolatie, ecotype, genenpool, leeftijdsstructuur en mate van instandhouding van de in het gebied aanwezige soorten die worden vermeld in bijlage II bij de habitatrichtlijn of van de vogelsoort waarvoor een bepaalde SBZ voor vogels is aangewezen;
- andere in het gebied vastgestelde natuurwaarden en ecologische functies; en
- bedreigingen die van invloed zijn op of een mogelijk risico vormen voor in het gebied aanwezige habitats en soorten.

In de passende beoordeling moet melding worden gemaakt van **alle mogelijke gevolgen van het plan of project die significant kunnen zijn** voor het gebied, met inbegrip van cumulatieve en andere gevolgen die kunnen ontstaan door de combinatie van het plan of project dat wordt beoordeeld, met andere plannen of projecten.

Bij de beoordeling moet gebruik worden gemaakt van **de beste beschikbare technieken en methoden om te beoordelen** in hoeverre het plan of project gevolgen kan hebben voor de natuurlijke kenmerken van de gebieden. De beschrijving van de natuurlijke kenmerken en de effectbeoordeling moeten worden gebaseerd op de best mogelijke en optimaal aan de Natura 2000-natuurwaarden aangepaste indicatoren, die tevens gebruikt kunnen worden bij het toezicht op de uitvoering van het plan of het project.

Het passendebeoordelingsrapport moet voldoende gedetailleerd zijn om te laten zien hoe en op welke wetenschappelijke gronden de eindconclusie is bereikt. In zijn oordeel in zaak C-404/09 heeft het Hof bijvoorbeeld enkele leemten in de passende beoordeling in kwestie vastgesteld (namelijk dat in de beoordeling onvoldoende rekening werd gehouden met de mogelijke storende factoren voor een aantal soorten in de gebieden in kwestie, zoals geluidshinder en trillingen, of met het risico van isolering van deelpopulaties door het afsluiten van verbindingscorridors tussen deze deelpopulaties en andere populaties) ⁽⁵⁶⁾.

⁽⁵⁶⁾ Zie ook C-441/17, punten 134-144.

4.6.3. ... rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied

De passende beoordeling is erop gericht vast te stellen of het plan of project, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten, **gevolgen voor het gebied kan hebben, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied**. Artikel 6, lid 3, moet dan ook worden gelezen in nauwe samenhang met artikel 6, lid 1, en artikel 6, lid 2, omdat de instandhoudingsdoelstellingen waarvan moet worden uitgegaan bij de passende beoordeling, ook samenhangen met deze twee eerdere leden.

Zoals uitgelegd in paragraaf 2.3.1, moeten de „instandhoudingsdoelstellingen” worden vastgesteld op het niveau van elk afzonderlijk gebied en moeten deze, binnen dit gebied, alle soorten en habitattypen betreffen waarvoor het gebied is aangewezen op grond van de habitatrichtlijn of de vogelrichtlijn.

Deze **instandhoudingsdoelstellingen** moeten zijn gebaseerd op de ecologische vereisten van de aanwezige soorten en habitats, en moeten de gewenste staat van instandhouding van deze soorten en habitattypen in het gebied omschrijven. De doelstellingen moeten worden vastgesteld al naargelang de staat van instandhouding van elke soort en elk habitatype zoals gerapporteerd op het standaardgegevensformulier. Tevens moeten de doelstellingen een afspiegeling zijn van het belang van het gebied voor de samenhang van Natura 2000 zodat elk gebied op het passende geografische niveau zo goed mogelijk bijdraagt aan het bereiken van een gunstige staat van instandhouding binnen het natuurlijke verspreidingsgebied van de respectieve soorten of habitattypen.

Wanneer dergelijke instandhoudingsdoelstellingen zijn vastgesteld voor een gebied, moeten de gevolgen worden beoordeeld aan de hand van deze doelstellingen.

Dit is bevestigd door het Hof in zijn oordeel in de zaak Waddenzee (C-127/02, punten 46-48): „Zoals blijkt uit artikel 6, lid 3, eerste volzin, van de habitatrichtlijn, gelezen in samenhang met de tiende overweging van de considerans, wordt de significantie van de gevolgen voor een gebied van een plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van dat gebied, afgezet tegen de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied. Wanneer een dergelijk plan of project weliswaar gevolgen heeft voor het gebied, maar de instandhoudingsdoelstellingen daarvan niet in gevaar brengt, kan het niet worden beschouwd als een plan of project dat significante gevolgen heeft voor het betrokken gebied.”

„Omgekeerd moet een plan of project dat de instandhoudingsdoelstellingen van het betrokken gebied in gevaar dreigt te brengen, noodzakelijkerwijs worden beschouwd als een plan of project dat significante gevolgen kan hebben voor het betrokken gebied. In het kader van de inschatting van de effecten die dit plan of project kan hebben, moet de significantie van die gevolgen met name worden beoordeeld in het licht van de specifieke milieukenmerken en omstandigheden van het gebied waarop het plan of project betrekking heeft, zoals in wezen door de Commissie is betoogd.”

Voor zover er nog geen instandhoudingsdoelstellingen zijn vastgesteld voor een gebied moet, totdat dit is gebeurd, in het kader van de passende beoordeling ten minste worden verondersteld dat het de doelstelling is te waarborgen dat de habitattypen of habitats van aanwezige soorten niet slechter worden dan het huidige niveau of dat de soorten niet significant worden verstoord, in overeenstemming met de vereisten van artikel 6, lid 2, en onverminderd de geldigheid van de instandhoudingsmaatregelen die nodig zijn om te voldoen aan de vereisten van artikel 6, lid 1.

Dit standpunt is bevestigd door het Hof (C-127/02, punt 36): „De toestemming die krachtens artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn voor een plan of project is verleend, veronderstelt immers noodzakelijkerwijs dat het wordt beschouwd als een plan of project dat de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet aantast, en bijgevolg ook geen verslechtering of verstoring van betekenis zal meebrengen in de zin van artikel 6, lid 2.”

4.6.4. Het begrip „natuurlijke kenmerken van het gebied”

Uit de context en het doel van de richtlijn blijkt dat de „natuurlijke kenmerken van het gebied” samenhangen met de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied (zie paragraaf 4.6.3). Het is bijvoorbeeld mogelijk dat een plan of project een gebied alleen in visueel opzicht aantast of alleen gevolgen heeft voor habitattypen of soorten anders dan die in bijlage I of bijlage II waarvoor het gebied is aangewezen. In deze gevallen gelden de gevolgen niet als negatieve gevolgen in de zin van artikel 6, lid 3.

Met andere woorden, als geen van de habitattypen of soorten waarvoor het gebied is aangewezen significant wordt aangetast, kunnen de natuurlijke kenmerken van het gebied evenmin worden beschouwd als aangetast. Als echter ook maar één ervan significant wordt aangetast, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied, zijn bijgevolg de natuurlijke kenmerken van het gebied ook aangetast.

Dit wordt bevestigd door het Hof in zijn oordeel in zaak C-258/11, punt 48: „Artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn [moet] aldus ... worden uitgelegd dat **een plan of project** dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied, de natuurlijke kenmerken van dat gebied aantast indien **het in de weg kan staan aan het duurzame behoud van de in deze richtlijn bedoelde bepalende kenmerken van het betrokken gebied die verband houden met de aanwezigheid van een prioritaire natuurlijke habitat** waarvan het doel van instandhouding ervan ertoe heeft geleid dat dit gebied op de lijst van GCB's is opgenomen. Bij de beoordeling daarvan moet het voorzorgsbeginsel worden toegepast.” De logica van een dergelijke interpretatie is ook relevant voor niet-prioritaire habitattypen en voor habitats van soorten.

De term „natuurlijke kenmerken van het gebied” geeft aan dat de nadruk hier op het specifieke gebied ligt. Het is dan ook niet toegestaan een gebied of een gedeelte daarvan te vernietigen met als argument dat de staat van instandhouding van de in het gebied aanwezige habitattypen en soorten voor het totale Europese grondgebied van de lidstaat in ieder geval gunstig blijft.

Met „natuurlijke kenmerken” wordt de **ecologische integriteit** van het gebied bedoeld. Dit kan worden beschouwd als een hoedanigheid of toestand van ongeschondenheid of volledigheid. In een dynamische ecologische context kan het ook worden opgevat als beschikkend over de veerkracht en capaciteit om te evolueren op manieren die gunstig zijn voor de instandhouding.

De „natuurlijke kenmerken van het gebied” kunnen worden omschreven als de coherente optelsom van de ecologische structuur, de functie en de processen van het hele gebied, waarmee het gebied de habitats, het complex van habitats en/of de soortenpopulaties kan behouden waarvoor het gebied is aangewezen.

De integriteit van een gebied is hoog wanneer het inherente potentieel om de instandhoudingsdoelstellingen te verwezenlijken wordt benut, het herstel- en regeneratievermogen in dynamische omstandigheden behouden blijft en er minimale beheersondersteuning van buitenaf nodig is.

Bij het onderzoek van de „natuurlijke kenmerken van het gebied” is het dan ook van belang rekening te houden met tal van factoren, met inbegrip van mogelijke gevolgen die zich op korte, middellange en lange termijn manifesteren.

De natuurlijke kenmerken van het gebied behelzen de bepalende kenmerken en ecologische functies ervan. Bij het vaststellen of het gebied wordt aangetast moet men zich uitsluitend richten op de habitats en soorten waarvoor het gebied is aangewezen en de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied.

4.6.5. De gevolgen voor het gebied beoordelen

De passende beoordeling op zich houdt in dat alle elementen van het plan of project die significante gevolgen voor het Natura 2000-gebied kunnen hebben, worden bekeken. In dit verband moet elk element van het plan of project afzonderlijk worden onderzocht en moeten de potentiële gevolgen worden bezien met betrekking tot elk van de soorten of habitattypen waarvoor het gebied is aangewezen⁽⁵⁷⁾. Vervolgens moeten de gevolgen van de verschillende kenmerken in het plan of project samen en in verhouding tot elkaar worden bekeken, zodat de wisselwerking ertussen eveneens kan worden vastgesteld.

Het is bijvoorbeeld mogelijk dat windturbines op zichzelf geen significant risico op dodelijke botsingen opleveren, maar dat de gevolgen voor een bepaalde vogelpopulatie significant worden als het risico wordt bezien in samenhang met de aanleg van bovengrondse elektriciteitsleidingen, die eveneens tot dodelijke botsingen kunnen leiden.

Het is duidelijk dat de gevolgen van elk afzonderlijk project uniek zijn en per geval moeten worden geëvalueerd. Volgens het oordeel in de zaak Waddenzee (C-127/02, punt 48) „moet de significantie van die gevolgen met name worden beoordeeld in het licht van de specifieke milieukenmerken en omstandigheden van het gebied waarop het plan of project betrekking heeft.” Hiervoor mogen ook relevante algemene regels en specificaties worden gebruikt die door de lidstaten zijn vastgesteld.

⁽⁵⁷⁾ Het beoordelen van de gevolgen, bijvoorbeeld het bepalen van de natuurwaarden en functies in het gebied, het omschrijven van bedreigingen voor habitats en soorten, het meten van de ecologische structuur en functies van globale habitattypen die relevant zijn voor de natuurlijke kenmerken van het gebied, kan worden ondersteund door werkzaamheden in het kader van MAES (het in kaart brengen en beoordelen van ecosystemen en hun diensten) — zie met name het vijfde technische verslag over de ecologische toestand (http://ec.europa.eu/environment/nature/knowledge/ecosystem_assessment/index_en.htm).

Hoewel de nadruk moet liggen op de soorten en habitats van communautair belang (waaronder de vogels die zijn aangewezen in overeenstemming met artikel 4, lid 1, en artikel 4, lid 2, van de Vogelrichtlijn) op grond waarvan het gebied is aangewezen, moet in het oog worden gehouden dat deze beoogde kenmerken ook een complexe wisselwerking kennen met andere soorten en habitats, en met de fysieke omgeving.

Het is daarom belangrijk om alle elementen in aanmerking te nemen die essentieel zijn voor de functies en de structuur van het gebied en voor de aanwezige habitattypen en soorten. Bovendien kunnen andere soorten ook relevant zijn voor het vaststellen van de mogelijke gevolgen voor beschermde habitats als zij typische soorten van de habitat in kwestie zijn ⁽⁵⁸⁾ of een rol spelen in de voedselketen waarvan de beoogde kenmerken van het gebied afhangen.

De **beoordeling van gevolgen moet zijn gebaseerd op objectieve** en, indien mogelijk, **kwantificeerbare criteria**. Er moet worden geprobeerd de gevolgen zo precies mogelijk te voorspellen en de grondslag van deze voorspellingen moet duidelijk worden aangegeven en vastgelegd in het rapport van de passende beoordeling (dit betekent dat tot op zekere hoogte ook moet worden aangegeven hoe zeker de voorspelde gevolgen zijn). Net als bij alle effectbeoordelingen moet ook deze passende beoordeling binnen een gestructureerd kader worden uitgevoerd om ervoor te zorgen dat de gemaakte prognoses zo objectief en nauwkeurig mogelijk zijn.

Gezien het feit dat het Hof het belang heeft benadrukt van het inzetten van de beste wetenschappelijke kennis bij het uitvoeren van de passende beoordeling, is er mogelijk nader onderzoek ter plaatse nodig om de bestaande gegevens aan te vullen. Gedetailleerde onderzoeken en veldwerk moeten voldoende lang duren en gericht zijn op de beoogde kenmerken die gevoelig zijn voor de werkzaamheden van het project. Bij het onderzoek naar de gevoeligheid moet rekening worden gehouden met de mogelijke wisselwerkingen tussen de projectactiviteiten (aard, omvang, methoden enz.) en de betrokken habitats en soorten (ligging, ecologische vereisten, essentiële gebieden, gedrag enz.).

4.6.6. Geschikte verzachtende maatregelen overwegen om de gevolgen te voorkomen of reduceren

Als er tijdens de passende beoordeling negatieve gevolgen voor de natuurlijke kenmerken van het gebied zijn geconstateerd of als deze niet kunnen worden uitgesloten, mag het plan of project in kwestie niet worden goedgekeurd. Afhankelijk van de mate van de vastgestelde gevolgen kan het echter mogelijk zijn bepaalde verzachtende maatregelen te introduceren waarmee deze gevolgen worden voorkomen of gereduceerd tot een niveau waarop zij de natuurlijke kenmerken van het gebied niet meer aantasten.

Verzachtende maatregelen moeten rechtstreeks gekoppeld zijn aan de waarschijnlijke gevolgen die zijn vastgesteld bij de passende beoordeling en kunnen pas worden omschreven wanneer deze gevolgen volledig in de passende beoordeling zijn beoordeeld en beschreven. Bijgevolg kunnen, zoals vermeld in paragraaf 4.5.1, verzachtende maatregelen pas in deze fase worden overwogen, en niet tijdens de voorevaluatie.

De vaststelling van verzachtende maatregelen moet net als de effectbeoordeling zelf berusten op een grondige kennis van de betrokken soorten en habitats. De maatregelen kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op:

- de datums en tijden van uitvoering (bijv. geen activiteiten tijdens het broedseizoen van een bepaalde soort);
- het type hulpmiddelen en de te volgen werkwijze (bijv. een specifieke baggermachine gebruiken op een overeengekomen afstand van de kust om gevolgen voor een fragiele habitat te voorkomen, of emissies verlagen die schadelijke afzetting van verontreinigende stoffen kunnen veroorzaken); en
- de strikt ontoegankelijke delen van een gebied (bijv. overwinteringsplaatsen van een soort).

Verzachtende maatregelen, die beogen gevolgen te reduceren of helemaal te voorkomen, moeten niet worden verward met compenserende maatregelen, die beogen eventuele schade als gevolg van het project te compenseren. Volgens artikel 6, lid 4, zijn compenserende maatregelen alleen toegestaan als erkend is dat het plan of project om dwingende redenen van groot openbaar belang noodzakelijk is en als er geen alternatieven bestaan (zie hoofdstuk 5).

⁽⁵⁸⁾ Zie voor een uitleg van bepaalde termen *Interpretation Manual of European Union Habitats* — EUR28 op http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/habitatsdirective/index_en.htm#interpretation

Dit onderscheid is bevestigd door het Hof, dat oordeelde dat „artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat een plan of een project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een GCB, dat negatieve gevolgen heeft voor een in dit gebied voorkomend type natuurlijke habitat en dat voorziet in maatregelen voor het tot ontwikkeling brengen in dit gebied van een areaal van gelijke of grotere omvang van dit habitattype, de natuurlijke kenmerken van dat gebied aantast. Deze maatregelen kunnen in voorkomend geval slechts als „compenserende maatregelen” in de zin van lid 4 van dit artikel worden aangemerkt, voor zover de bij deze bepaling gestelde voorwaarden vervuld zijn. [...] Geconstateerd moet immers worden dat deze maatregelen er niet toe strekken om de significante negatieve gevolgen die voor dit habitattype rechtstreeks uit het [project] voortvloeien, te voorkomen of te verminderen, maar beogen deze gevolgen nadien te compenseren. In die omstandigheden kunnen die maatregelen niet garanderen dat het project de natuurlijke kenmerken van dit gebied niet zal aantasten in de zin van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn.” (C-521/12, punten 29-35, 38-39; zie ook C-387/15 en 388/15, punt 48).

In verband met deze bevindingen heeft het Hof verklaard dat „maatregelen die zijn opgenomen in een plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied van communautair belang, en die erin voorzien dat, voordat zich negatieve gevolgen voordoen voor een aldaar voorkomend type natuurlijke habitat, er een toekomstig areaal van dat type wordt ontwikkeld, waarvan de ontwikkeling evenwel zal worden voltooid na de beoordeling van de significantie van de mogelijke aantasting van de natuurlijke kenmerken van dit gebied, niet in aanmerking kunnen worden genomen bij die beoordeling.” (C-387/15 en 388/15, punt 64).

Uiteraard zullen goed ontworpen en uitgevoerde verzachtende maatregelen de reikwijdte van de nodige compenserende maatregelen beperken (indien van toepassing in het kader van artikel 6, lid 4), omdat deze de resteffecten verminderen waarvoor compensatie nodig is.

De bevoegde instantie kan pas besluiten of de verzachtende maatregelen volstaan om mogelijke negatieve gevolgen van het plan of project voor het gebied tegen te gaan (en niet onbedoeld leiden tot andere negatieve gevolgen voor de soorten en habitattypen in kwestie) als **elke verzachtende maatregel in detail wordt beschreven**, met een wetenschappelijk verantwoorde toelichting van de manier waarop de vastgestelde negatieve gevolgen worden geëlimineerd of gereduceerd. Ook moet worden vermeld hoe, wanneer en door wie de maatregelen worden uitgevoerd en welke regelingen worden getroffen om de doeltreffendheid ervan te controleren en indien nodig corrigerende maatregelen te nemen. De noodzaak van definitieve bevindingen op het moment van de vergunningverlening komt ook aan de orde in zaak C-142/16, punten 37-45.

Als de bevoegde instantie de verzachtende maatregelen voldoende acht om de negatieve gevolgen te voorkomen voor de natuurlijke kenmerken van het gebied die zijn vastgesteld in de passende beoordeling, worden de maatregelen een integraal onderdeel van de specificatie van het definitieve plan of project of kunnen ze als voorwaarde gelden voor goedkeuring van het project. Als er na de introductie van verzachtende maatregelen echter nog steeds sprake is van een negatief resteffect op de natuurlijke kenmerken van het gebied, mag het plan of project niet worden goedgekeurd (tenzij wordt voldaan aan de voorwaarden in artikel 6, lid 4).

Verzachtende maatregelen kunnen worden voorgesteld door de indiener van het plan of project en/of door de bevoegde nationale instanties worden vereist om de in de passende beoordeling geïdentificeerde mogelijke gevolgen te voorkomen of te reduceren tot een niveau waarop zij geen negatieve gevolgen meer hebben voor de natuurlijke kenmerken van het gebied.

De vaststelling van verzachtende maatregelen moet net als de effectbeoordeling zelf berusten op een grondige kennis van de betrokken soorten en habitats, en moet in detail worden beschreven. Goed ontworpen en uitgevoerde verzachtende maatregelen zullen de reikwijdte van eventuele nodige compenserende maatregelen beperken (indien van toepassing in het kader van artikel 6, lid 4), omdat deze de resteffecten verminderen waarvoor compensatie nodig is.

4.7. BESLUITVORMING

4.7.1. De „bevoegde nationale instanties”

Het woord „nationale” in deze uitdrukking wordt duidelijk gebruikt in tegenstelling tot „EU-” of „internationale”. Het woord verwijst dan ook niet slechts naar instanties binnen de centrale overheid, maar ook naar regionale, provinciale of gemeentelijke instanties die toestemming aan een plan of project moeten verlenen. Een hof kan een bevoegde instantie zijn als het beschikt over de beoordelingsmarge om een besluit te nemen over de materie van een voorgesteld plan of project in de zin van artikel 6, lid 3 (C-127/02, punt 69).

In bepaalde omstandigheden kan toestemming voor een plan of project door een wetgevende instantie (nationaal of regionaal parlement) worden verleend en de vorm van een wettekst aannemen. In dit verband heeft het Hof (in zaak C-182/10, punten 69-70) als volgt geoordeeld: „Die verplichtingen [van artikel 6, lid 3] rusten op grond van de habitatrichtlijn op de lidstaten **ongeacht de aard van de nationale instantie die bevoegd is voor het verlenen van toestemming voor het betrokken plan of project**. Artikel 6, lid 3, van deze richtlijn, dat verwijst naar de „bevoegde nationale instanties”, voorziet niet in een bijzondere regel voor plannen of projecten die worden goedgekeurd door een wetgevende instantie. Een dergelijke hoedanigheid is dan ook niet van invloed op de omvang of de reikwijdte van de krachtens artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn op de lidstaten rustende verplichtingen... Artikel 6, lid 3 [van de habitatrichtlijn] moet aldus worden uitgelegd dat deze bepaling een nationale instantie, ook wanneer het daarbij om een wetgevende instantie gaat, niet in staat stelt toestemming te geven voor een plan of een project zonder de zekerheid te hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten.”

Anders gesteld kan aan een plan of project geen toestemming worden verleend door middel van een wet indien van tevoren geen passende beoordeling is verricht in overeenstemming met artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, of indien bij de passende beoordeling niet met zekerheid is geconcludeerd dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen worden aangetast ⁽⁵⁹⁾.

Bevoegde nationale instanties zijn gerechtigd toestemming voor een plan of project te geven.

4.7.2. Wanneer is het passend om inspraakmogelijkheden te bieden?

De habitatrichtlijn bevat geen uitdrukkelijke verplichting tot het geven van inspraakmogelijkheden bij het goedkeuren van plannen of projecten die een passende beoordeling vereisen. Volgens de formulering van artikel 6, lid 3, hoeft dit alleen te gebeuren „in voorkomend geval”. Inspraakmogelijkheden zijn echter een essentieel kenmerk van de MEB- en SMB-richtlijn. Wanneer de beoordeling die is vereist op grond van artikel 6, lid 3, wordt gecoördineerd met de beoordeling op grond van deze richtlijnen, zijn inspraakmogelijkheden dan ook nodig in overeenstemming met de vereisten van deze richtlijnen.

Niettemin heeft het Hof, met betrekking tot plannen of projecten die niet onder de werkingssfeer van de MEB- of SMB-richtlijn vallen en uitsluitend worden beoordeeld op grond van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, in een recent arrest en op basis van de vereisten van het Verdrag van Aarhus ⁽⁶⁰⁾ verduidelijkt dat het betrokken publiek, met inbegrip van erkende ngo's op het gebied van milieubescherming, het recht heeft aan de vergunningsprocedure deel te nemen (C-243/15, punt 49). Dit recht houdt met name in „gedurende de milieu-besluitvorming doeltreffend” deel te nemen, door „schriftelijk of, indien van toepassing, tijdens een hoorzitting of onderzoek met de verzoeker, alle opmerkingen, informatie, analyses of meningen naar voren te brengen die het relevant acht voor de voorgestelde activiteit” (C-243/15, punt 46).

In dit kader is het ook vermeldenswaard dat het Hof, op grond van het recht op inspraak van het publiek, bepaalt dat met name erkende ngo's op het gebied van milieubescherming het recht hebben „de besluiten die door de bevoegde nationale autoriteiten worden genomen in het kader van artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43” aan te vechten „ongeacht of zij betrekking hebben op een verzoek tot inspraak in de vergunningprocedure, op de beoordeling van de noodzaak van een beoordeling van de milieugevolgen van een plan of een project voor een beschermd gebied of op de vraag of de conclusies die uit een dergelijke beoordeling zijn getrokken over de risico's van dat project of plan voor een dergelijk gebied in zijn geheel, passend zijn” (C-243/15, punt 56).

4.7.3. Een besluit nemen op grond van de passende beoordeling

Het is aan de bevoegde nationale instanties om in het licht van de conclusies van de passende beoordeling van de gevolgen van een plan of project voor het betrokken Natura 2000-gebied hun goedkeuring te hechten aan het plan of project. Dit kan **pas** gebeuren **nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het plan of project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten**. Dit is het geval wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn.

⁽⁵⁹⁾ Zie ook C-142/16, punt 33: „Zoals het Hof reeds heeft geoordeeld, geven de bevoegde nationale autoriteiten immers slechts toestemming voor de aan beoordeling onderworpen activiteit wanneer zij de zekerheid hebben verkregen dat deze activiteit geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het beschermde gebied. Dat is het geval wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel meer bestaat over het feit dat dergelijke gevolgen ontbreken.”

⁽⁶⁰⁾ Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden. Dit verdrag is in juni 1998 in Aarhus, Denemarken, gesloten. De EU is sinds 2005 partij bij het verdrag krachtens Besluit 2005/370/EC. <http://ec.europa.eu/environment/aarhus/legislation.htm>

Wanneer er onzekerheid bestaat of deze schadelijke gevolgen voor het gebied zullen uitblijven, zal de bevoegde autoriteit dus toestemming voor het betrokken plan of project moeten weigeren (C-127/02, punt 57).

Bovendien ligt „in het bij artikel 6, lid 3, tweede volzin, van de habitatrichtlijn vastgestelde toestemmingscriterium het voorzorgsbeginsel ... besloten ... Zo kan op efficiënte wijze worden voorkomen dat de natuurlijke kenmerken van de 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 waartoe deze bepaling strekt, niet even goed kunnen worden gegarandeerd” (C-521/12, punt 26).

De bewijslast bestaat er dan ook in de afwezigheid, niet de aanwezigheid, van negatieve gevolgen aan te tonen. Dit is een afspiegeling van het voorzorgsbeginsel (C-157/96, punt 63). Hieruit volgt dat de passende beoordeling voldoende gedetailleerd en met redenen omkleed moet zijn om, op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake, de afwezigheid van nadelige gevolgen aan te tonen (C-127/02, punt 61).

5. ARTIKEL 6, LID 4

Verduidelijking van de begrippen alternatieve oplossingen, dwingende redenen van groot openbaar belang, compenserende maatregelen, algehele samenhang, advies van de Commissie

5.1. TEKST

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

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

5.2. WERKINGSSFEER

Deze bepaling vormt een onderdeel van de procedure voor de beoordeling en eventuele goedkeuring, door de bevoegde nationale instanties, van plannen en projecten die gevolgen kunnen hebben voor een speciale beschermingszone voor habitats, een speciale beschermingszone voor vogels of een gebied van communautair belang (GCB). Hier moet worden gewezen op twee belangrijke aspecten.

- Enerzijds gaat het in deze bepaling om uitzonderingen op de algemene regel van artikel 6, lid 3, die zegt dat alleen toestemming kan worden verleend voor plannen en projecten die de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet aantasten.
- Anderzijds moet bij de toepassing ervan de procedure worden nageleefd en moeten met name de diverse stappen van de procedure in de voorgeschreven volgorde worden doorlopen overeenkomstig de bepalingen van de richtlijn. Dit is bij herhaling door het Hof bevestigd (C-209/02, C-239/04, C-304/05, C-560/08, C-404/09).

In zijn oordeel in zaak C-304/05, punt 83, heeft het Hof duidelijk gesteld: „artikel 6, lid 4, van richtlijn 92/43 [kan] slechts toepassing vinden nadat de gevolgen van een plan of project zijn beoordeeld overeenkomstig artikel 6, lid 3, van die richtlijn. De kennis van die aantasting van de instandhoudingsdoelstellingen voor het betrokken gebied is voor de toepassing van artikel 6, lid 4, noodzakelijk, aangezien anders geen voorwaarde voor de toepassing van deze uitzonderingsregel kan worden getoetst. Het onderzoek van eventuele dwingende redenen van groot openbaar belang en dat van het bestaan van minder schadelijke alternatieven vereisen immers dat deze belangen worden afgewogen tegen de aantasting van het gebied door het onderzochte plan of project. Bovendien moeten, om de aard van eventuele compenserende maatregelen te bepalen, de aantastingen van dat gebied nauwkeurig worden geïdentificeerd” (zie ook C-399/14, C-387/15, 388/15 en C-142/16).

Artikel 6, lid 4, is niet automatisch van toepassing. Het is aan de instanties om te besluiten of de voorwaarden voor afwijking van artikel 6, lid 3, kunnen worden toegepast indien uit de passende beoordeling is gebleken dat het plan of project de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied zal aantasten of in geval van twijfel over de afwezigheid van dergelijke nadelige gevolgen.

De facultatieve aard van artikel 6, lid 4, is door het Hof bevestigd in zaak C-241/08, punt 72: „Zo hebben de bevoegde autoriteiten na afronding van de krachtens artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn gemaakte beoordeling van de gevolgen en bij een negatief resultaat van **deze beoordeling de keuze om geen toestemming voor de realisering van het betrokken plan of project te verlenen, dan wel om er toestemming voor te verlenen op grond van artikel 6, lid 4, van die richtlijn, voor zover is voldaan aan de voorwaarden van die bepaling.**”

Het besluit tot uitvoering van een plan of project moet voldoen aan de voorwaarden en eisen van artikel 6, lid 4. Met name moet aan de hand van documenten worden aangetoond dat:

1. het voor toestemming voorgelegde alternatief, economische overwegingen buiten beschouwing gelaten, het minst schadelijk is voor de habitats, de soorten en de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied en dat geen ander haalbaar alternatief voorhanden is dat geen schadelijke gevolgen zou hebben voor de natuurlijke kenmerken van het gebied;
2. er sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang, waaronder redenen „van sociale of economische aard”;
3. alle compenserende maatregelen die nodig zijn om de algehele samenhang van Natura 2000 te beschermen, zijn genomen.

Omdat deze bepaling een afwijking van artikel 6, lid 3, vormt, moet de bepaling strikt worden geïnterpreteerd (C-239/04, punten 25-39) en moet de toepassing ervan worden beperkt tot omstandigheden waarin aan alle gestelde voorwaarden van de richtlijn wordt voldaan. Dit houdt in dat iedereen die zich op deze uitzonderingsbepaling beroept, vooraf moet aantonen dat in elk specifiek geval inderdaad aan de genoemde voorwaarden wordt voldaan.

Zodra de afwezigheid van geschikte alternatieven en de aanvaarding van dwingende redenen van groot openbaar belang uitvoerig zijn geverifieerd en gedocumenteerd, moeten alle compenserende maatregelen worden getroffen die nodig zijn om de bescherming van de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk te verzekeren. De vastgestelde compenserende maatregelen moeten in elk geval aan de Commissie worden gemeld.

Artikel 6, lid 4, laat uitzonderingen toe op de algemene regel van artikel 6, lid 3, maar is niet automatisch van toepassing. Het is aan de instantie om te besluiten of een afwijking van artikel 6, lid 3, kan worden toegepast. Artikel 6, lid 4, moet worden toegepast in de volgorde die is voorgeschreven in de richtlijn, en pas als naar behoren aan alle bepalingen van artikel 6, lid 3, is voldaan.

5.3. INLEIDENDE OVERWEGINGEN

5.3.1. Onderzoek van alternatieve oplossingen

De eerste verplichting van de afwijkingsprocedure van artikel 6, lid 4, is te onderzoeken of er alternatieve oplossingen voor het plan of project zijn. In dit opzicht heeft het Hof duidelijk gemaakt dat dit onderzoek formeel binnen de werkingssfeer valt van artikel 6, lid 4, en niet van artikel 6, lid 3 (C-441/03, punt 15, C-241/08, punt 69, C-142/16, punt 72).

Aangezien ongewenste verstoringen van het Natura 2000-netwerk moeten worden voorkomen, dient te worden overwogen een voorgesteld plan of project grondig te herzien en/of in te trekken wanneer negatieve gevolgen voor de natuurlijke kenmerken van een gebied zijn vastgesteld. Het is dan ook de taak van de bevoegde instanties de noodzaak van het plan of project te analyseren en aan te tonen, en daarbij in dit stadium ook de nuloptie te overwegen.

Vervolgens moeten de bevoegde instanties onderzoeken of gebruik kan worden gemaakt van alternatieve oplossingen die de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied beter vrijwaren. Er dient een analyse te worden verricht van alle haalbare alternatieven die voldoen aan de doelstellingen van het plan of project, met name hoe deze relatief presteren ten opzichte van instandhoudingsdoelstellingen van het gebied, de natuurlijke kenmerken van het gebied en de bijdrage van het gebied aan de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk. Tevens moet hierbij de evenredigheid ervan in termen van kosten in aanmerking worden genomen. Mogelijke oplossingen zijn de keuze van alternatieve locaties of routes, de vaststelling van andere ontwikkelingsschalen of -ontwerpen en de overstap naar alternatieve processen.

De economische kosten van de maatregelen die in aanmerking kunnen worden genomen in het kader van het onderzoek van alternatieven mogen niet als enige factor beslissend zijn voor de keuze van alternatieve oplossingen (C-399/14, punt 77). Met andere woorden, iemand die een voorstel voor een project doet, kan niet aanvoeren dat alternatieven niet zijn onderzocht omdat deze te duur zouden zijn.

Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel berust de bevoegdheid om het relatieve effect van alternatieve oplossingen op het betrokken gebied te beoordelen, bij de bevoegde nationale instanties. De referentieparameters voor dergelijke vergelijkingen moeten absoluut betrekking hebben op het bewaren en in stand houden van de natuurlijke kenmerken van het gebied en van de betrokken ecologische functies. Andere beoordelingscriteria, waaronder economische, kunnen in deze fase bijgevolg niet primeren boven ecologische criteria.

Er moet worden aangetoond dat er geen alternatieven bestaan alvorens verder wordt gegaan met het onderzoek of het plan of project nodig is om dwingende redenen van groot openbaar belang (oordeel van het Hof in zaak Castro Verde C-239/04, punten 36-39).

Het is aan de bevoegde nationale instanties om te waarborgen dat alle haalbare alternatieve oplossingen die voldoen aan de doelstellingen van het plan of project, met dezelfde mate van gedetailleerdheid zijn onderzocht. Deze beoordeling moet worden verricht in het licht van de soorten en habitats waarvoor het gebied is aangewezen en de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied.

5.3.2. Onderzoek van dwingende redenen van groot openbaar belang

Bij gebrek aan alternatieve oplossingen — of indien aan die oplossingen, gelet op bovengenoemde instandhoudingsdoelstellingen van de richtlijn, nog meer negatieve milieueffecten voor het betrokken gebied verbonden zijn — behelst de volgende stap het onderzoek door de bevoegde instanties van eventuele dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, die de uitvoering van het betrokken plan of project noodzakelijk maken.

Het begrip „dwingende reden van groot openbaar belang” wordt in de richtlijn niet omschreven. Wel worden in artikel 6, lid 4, tweede alinea, de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid en voor het milieu wezenlijke gunstige effecten genoemd als voorbeelden van dergelijke redenen. Wat de „andere dwingende redenen van groot openbaar belang” van sociale of economische aard betreft, blijkt uit de formulering dat alleen het door openbare instanties of particuliere organisaties behartigde openbaar belang tegen de instandhoudingsdoelstellingen van de richtlijn kan opwegen. Projecten van particuliere organisaties kunnen alleen in overweging worden genomen als ze aantoonbaar het openbaar belang dienen.

Dit is bevestigd door het Hof in zijn oordeel in zaak C-182/10, punten 75-78: „Het in artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn bedoelde belang dat de verwezenlijking van een plan of een project kan rechtvaardigen **moet zowel „openbaar” als „groot” zijn, wat impliceert dat het zo groot is dat het kan worden afgewogen tegen de door deze richtlijn nagestreefde doelstelling van instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.** Werken met het oog op de vestiging of de uitbreiding van een onderneming vervullen die voorwaarden in beginsel slechts in uitzonderlijke omstandigheden. Het **valt niet uit te sluiten dat daarvan sprake is wanneer een project weliswaar particulier van aard is, maar zowel door zijn aard zelf als door het economische en sociale kader ervan, werkelijk van groot openbaar belang is, én wordt aangetoond dat er geen alternatieve oplossingen zijn.** Gelet op die criteria kan er bij de loutere verwezenlijking van een infrastructuur bestemd om er een administratief centrum te vestigen in beginsel geen sprake zijn van een dwingende reden van groot openbaar belang in de zin van artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn.”

Het kan eveneens nuttig zijn te verwijzen naar andere sectoren van het EU-recht waar soortgelijke begrippen worden gehanteerd.

Het begrip „dwingende eis” werd door het Hof uitgewerkt als een uitzondering op het beginsel van het vrije verkeer van goederen. Als dwingende eisen die nationale maatregelen ter beperking van het vrije verkeer van goederen kunnen rechtvaardigen, beschouwt het Hof de bescherming van de volksgezondheid en het milieu alsmede het nastreven van legitieme doelstellingen op het vlak van economisch en sociaal beleid.

Voorts kent het EU-recht ook het begrip „dienst van algemeen economisch belang”, dat in artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie wordt gebruikt in samenhang met een uitzondering op de concurrentieregels voor ondernemingen die met het beheer van dergelijke diensten belast zijn. In een mededeling betreffende de diensten van algemeen belang in Europa ⁽⁶¹⁾ gaf de Commissie, rekening houdend met de jurisprudentie ter zake, de volgende omschrijving van diensten van algemeen economisch belang: „*economische activiteiten die het algemeen belang dienen en die de markt, zonder het overheidsoptreden, anders niet (of niet onder dezelfde voorwaarden inzake kwaliteit, veiligheid, betaalbaarheid, gelijke behandeling of algemene toegang) had verricht.*”

Uit de manier waarop de bepaling is geconstrueerd, blijkt dat in specifieke gevallen de bevoegde nationale instanties het verlenen van toestemming voor de plannen of projecten moeten laten afhangen van de vraag of bovenbedoelde dwingende redenen zwaarder doorwegen dan de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied dat de gevolgen van die initiatieven zal ondervinden. Deze afweging moet worden gebaseerd op de volgende elementen:

- a) er moet een **dwingende reden** zijn om het plan of project uit te voeren;
- b) het openbaar belang moet **groot** zijn: het is daarom duidelijk dat niet elk type openbaar belang van sociale of economische aard toereikend is, met name wanneer dit wordt afgewogen tegen het bijzondere gewicht van de belangen die door de richtlijn worden beschermd (zie bijvoorbeeld overweging 4, waarin wordt gerefereerd aan het „natuurlijk erfgoed van de Gemeenschap”);
- c) in dit verband lijkt het ook redelijk om aan te nemen dat het openbaar belang alleen groot is als er sprake is van een **langetermijnbelang**; economische kortetermijnbelangen en andere belangen die alleen op korte termijn voordelen opleveren voor de samenleving, wegen niet op tegen de langdurige instandhoudingsdoelstellingen die door de richtlijn worden beschermd.

Als voorbeeld van wat wordt beschouwd als dwingende redenen van groot openbaar belang oordeelde het Hof, in een zaak betreffende een uitgestrekte regio (Thessalië in Griekenland), als volgt: „*Irrigatie en de drinkwatervoorziening voldoen in beginsel aan die voorwaarden en kunnen bij ontstentenis van alternatieve oplossingen dus de uitvoering van een project voor het omleiden van water rechtvaardigen*” (C-43/10, punt 122) ⁽⁶²⁾.

Men mag redelijkerwijs aannemen dat de „dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard” betrekking hebben op situaties waarin de voorgenen plannen of projecten aantoonbaar onontbeerlijk zijn:

- in het kader van maatregelen of beleidsoriëntaties die gericht zijn op de bescherming van voor het leven van de burger fundamentele waarden (gezondheid, veiligheid, milieu);
- in het kader van voor de staat en de samenleving fundamentele beleidsoriëntaties;
- in het kader van de uitvoering van economische of maatschappelijke activiteiten waardoor specifieke openbare dienstverplichtingen worden nagekomen.

Het is aan de bevoegde instanties om de dwingende redenen van groot openbaar belang van het plan of project af te wegen tegen de doelstelling van het in stand houden van natuurlijke habitats en wilde flora en fauna. De instanties kunnen het plan of project alleen goedkeuren indien de dwingende redenen voor het plan of project zwaarder wegen dan de gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen.

Ter verduidelijking van wat als een dwingende reden van groot openbaar belang mag worden beschouwd, zijn voorbeelden te vinden in de adviezen die de Commissie in het kader van artikel 6, lid 4, tweede alinea, heeft gegeven en de hiermee samenhangende door de lidstaten gegeven motivering:

http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/opinion_en.htm

⁽⁶¹⁾ Een kwaliteitskader voor diensten van algemeen belang in Europa, COM(2011) 900 definitief van 20.12.2011.

⁽⁶²⁾ Dit betekent in dit verband niet dat drinkwatervoorziening en irrigatieprojecten altijd kunnen worden aangevoerd als dwingende redenen van groot openbaar belang.

5.4. VASTSTELLING VAN COMPENSERENDE MAATREGELEN

5.4.1. Wat wordt bedoeld met „compenserende maatregelen” en wanneer dienen deze te worden overwogen?

Het begrip „*compenserende maatregelen*” wordt in de habitatrichtlijn niet omschreven. De ervaring leert dat het volgende onderscheid kan worden gemaakt tussen compenserende maatregelen en verzachtende maatregelen:

- verzachtende maatregelen in ruime zin zijn maatregelen die beogen de negatieve gevolgen die kunnen voortvloeien uit de uitvoering van een plan of project, te minimaliseren of zelfs te elimineren, zodat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast. Deze maatregelen worden overwogen in het kader van artikel 6, lid 3, en vormen een integraal onderdeel van de specificaties van een plan of project of een voorwaarde voor de goedkeuring ervan (zie paragraaf 4.6.5);
- compenserende maatregelen staan los van het project (met inbegrip van daarmee verbonden verzachtende maatregelen). Deze maatregelen hebben tot doel de negatieve resteffecten van het plan of project te compenseren teneinde de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk te behouden en kunnen alleen worden overwogen in het kader van artikel 6, lid 4.

Uiteraard kunnen goed ontworpen en uitgevoerde verzachtende maatregelen de reikwijdte van de nodige compenserende maatregelen beperken, omdat deze de negatieve resteffecten verminderen waarvoor compensatie nodig is.

*Een voorbeeld: de uitbreiding van ondergrondse mijnbouw naar voordien niet-geëxploiteerd gebied zal grootschalige bodemverzakking veroorzaken, en de daarmee samenhangende overstromingen en verhogingen van het grondwaterpeil zullen aanzienlijke gevolgen hebben voor alle plaatselijke ecosystemen. Om de negatieve gevolgen van het project te compenseren, zullen op basis van ecologische criteria grondstukken worden geselecteerd waar, aan de hand van herbebossing of omvorming/verbetering van bestaande bossen, niet-prioritaire habitattypen (beuken- en eikenbos) worden gecreëerd. Als compensatie voor het verlies van prioritaire habitattypen (relictbossen op alluviale grond — *Alnion glutinoso-incanae*) en niet-prioritaire habitattypen (submontane en laaglandrivieren met drijvende vegetatie) wordt bovendien gedacht aan het creëren en verbeteren van bossen op alluviale grond en het herstellen of optimaliseren van rivierbeddingen. De maatregel zal ook bijdragen tot het tegengaan van de negatieve gevolgen van het project voor de soort *Lampetra planeri*.*

Compenserende maatregelen worden genomen naast de normale uitvoeringsmaatregelen in het kader van de habitat- of de vogelrichtlijn of de in de EU-wetgeving vastgestelde voorschriften. De uitvoering van instandhoudingsmaatregelen krachtens artikel 6, lid 1, of het voorstellen of aanwijzen van een nieuw gebied dat reeds op de lijst van gebieden van communautair belang was geplaatst, zijn bijvoorbeeld „normale” maatregelen voor een lidstaat. Compenserende maatregelen moeten dus altijd verder gaan dan de normale/standaardmaatregelen die vereist zijn voor de aanwijzing, de bescherming en het beheer van de Natura 2000-gebieden.

Compenserende maatregelen kunnen bijvoorbeeld ook worden getroffen bij een havenuitbreiding die leidt tot de vernietiging van een pleisterplaats voor vogels en de inkrimping van ondiepe getijdenslikken en rietvelden. Het negatieve effect van het project kan worden gecompenseerd door de aanleg van een gebied waar vogels bij hoogtij kunnen pleisteren en van zwakhellende slikwadden, in combinatie met herstel van habitats bestaande uit rietvelden en natte weiden met behulp van hydraulische ingrepen en milieumaatregelen voor landbouwkundig gebruik.

Compenserende maatregelen zijn dus niet bedoeld om de uitvoering van een plan of project doorgang te laten vinden terwijl daarbij de verplichtingen uit hoofde van de passende beoordeling krachtens artikel 6 worden omzeild. Uit de volgorde van artikel 6, lid 4, **blijkt dat deze maatregelen een „laatste redmiddel” zijn.** Zij moeten pas in overweging worden genomen wanneer negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied vaststaan of niet kunnen worden uitgesloten, ondanks alle andere maatregelen die worden genomen om aantasting van het gebied te voorkomen of reduceren, en wanneer is besloten dat het project/plan doorgang moet vinden om dwingende redenen van groot openbaar belang en bij ontstentenis van alternatieve oplossingen.

Compenserende maatregelen zijn plan- of projectspecifieke maatregelen die worden genomen naast de normale plichten die voortvloeien uit de vogel- en de habitatrichtlijn. Deze maatregelen beogen precies die negatieve gevolgen van een plan of project te compenseren voor de betrokken soorten of habitats. Zij vormen het „laatste redmiddel” en worden alleen toegepast wanneer de andere beschermingsmaatregelen waarin de richtlijn voorziet, zijn uitgeput en wanneer het besluit is genomen om een project of plan toch uit te voeren dat ongunstige gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied of wanneer dergelijke gevolgen niet kunnen worden uitgesloten.

5.4.2. „Algehele samenhang” van het Natura 2000-netwerk

De uitdrukking „algehele samenhang” wordt in artikel 6, lid 4, gebruikt in verband met een plan of project waarvoor om dwingende redenen van groot openbaar belang toestemming wordt verleend en waarbij maatregelen moeten worden genomen om het verlies te compenseren.

Dit begrip komt ook voor in artikel 3, lid 1, waarin staat dat Natura 2000 een „coherent Europees ecologisch netwerk van speciale beschermingszones” is, dat „de betrokken typen natuurlijke habitats en habitats van soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding moet behouden of in voorkomend geval herstellen”. Er worden dus twee criteria gehanteerd: enerzijds soorten en habitats vanuit het oogpunt van kwaliteit en kwantiteit, en anderzijds de rol van het betrokken gebied met het oog op een adequate geografische verdeling over het verspreidingsgebied.

In artikel 3, lid 3, is het volgende bepaald: „Waar zij zulks nodig achten, streven de lidstaten naar bevordering van de ecologische coherentie van Natura 2000 door het handhaven en in voorkomend geval ontwikkelen van de in artikel 10 genoemde landschapselementen die van primair belang zijn voor de wilde flora en fauna.”

Artikel 10, dat in meer algemene termen ingaat op het ruimtelijkeordenings- en ontwikkelingsbeleid, luidt als volgt:

„Wanneer de lidstaten zulks in verband met hun ruimtelijkeordeningsbeleid en hun ontwikkelingsbeleid nodig achten, en met name om Natura 2000 ecologisch meer coherent te maken, streven zij ernaar een adequaat beheer te bevorderen van landschapselementen die van primair belang zijn voor de wilde flora en fauna.

Het gaat daarbij om elementen die door hun lineaire en continue structuur (zoals waterlopen met hun oevers ...) of hun verbindingfunctie (zoals vijvers of bosjes) essentieel zijn voor de migratie, de geografische verdeling en de genetische uitwisseling van wilde soorten.”

Het woord „ecologisch” wordt zowel in artikel 3 als in artikel 10 gebruikt om de aard van de samenhang nader te omschrijven. Het spreekt voor zich dat het begrip „algehele samenhang” in artikel 6, lid 4, dezelfde betekenis heeft.

Tegen deze achtergrond hangt het belang van een gebied voor de samenhang van het netwerk duidelijk samen met de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied, het aantal en de toestand van de habitats en soorten waarvoor het gebied is aangewezen, en de rol die het gebied speelt in het kader van een adequate geografische spreiding binnen het areaal van de betrokken habitats en soorten.

Als het plan of project bijvoorbeeld het areaal aantast van een zeldzaam habitattype dat een zeer beperkt verspreidingsgebied heeft, dat zeer moeilijk opnieuw te creëren is en waarvoor het gebied in kwestie slechts één van tien gebieden is die voor het habitattype zijn aangewezen, zullen uiteraard uitgebreide compenserende maatregelen moeten worden genomen om de algehele samenhang van Natura 2000 te bewaren. Als het plan of project daarentegen een habitat van een soort (bijv. Triturus cristatus) aantast die een wijd verspreidingsgebied in de EU heeft, die relatief eenvoudig opnieuw te creëren is en voor de instandhouding waarvan het gebied in kwestie slechts een kleine rol speelt, is het haalbaarder en veel minder bezwarend om de compenserende maatregelen uit te voeren.

Krachtens artikel 6, lid 4, moet de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijven. Uitgangspunt van de richtlijn is dus dat het „oorspronkelijke” netwerk samenhang vertoont. Bij gebruik van de uitzonderingsregeling moeten correcties worden aangebracht om de samenhang volledig te herstellen.

Bij het vaststellen van compenserende maatregelen om de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk te bewaren, zullen ten aanzien van een plan of project de bovengenoemde criteria in acht moeten worden genomen. Dit betekent dat de compensatie in verband moet staan met de instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied en, wat de numerieke en instandhoudingsaspecten betreft, afgestemd moet zijn op de negatieve effecten die de habitats en soorten ondervinden. Tegelijkertijd moet de rol die het gebied in biogeografisch opzicht vervult, op passende wijze worden overgenomen.

Het is wellicht nuttig er in deze fase aan te herinneren dat in het kader van de habitatrichtlijn de selectie van een gebied voor het Natura 2000-netwerk plaatsvindt aan de hand van de volgende criteria:

- de mate van aanwezigheid van habitats en soorten (oppervlakte, populatieomvang) als omschreven in het standaardgegevensformulier;

- de locatie van het gebied in de respectieve biogeografische regio; en
- de selectiecriteria die door het Comité Habitats zijn opgesteld en die door het Europees Thematisch Centrum inzake biodiversiteit worden gehanteerd wanneer het de Commissie adviseert over het plaatsen van een gebied op de lijst van de Unie ⁽⁶³⁾.

Deze criteria moeten de bevoegde instanties als leidraad dienen bij het ontwerpen van de compenserende maatregelen voor een project en moeten ervoor zorgen dat dankzij deze maatregelen de eigenschappen en functies die aan de bron lagen van de selectie van het oorspronkelijke gebied, behouden blijven.

De vogelrichtlijn houdt geen rekening met biogeografische regio's en kent geen selectie op EU-niveau. Naar analogie van de werkwijze bij de toepassing van de habitatrichtlijn mag er evenwel van worden uitgegaan dat *de algehele samenhang van het netwerk bewaard is*, indien:

- het ter compensatie aangewezen gebied dezelfde doelstellingen vervult als de doelstellingen die aan de basis lagen van de aanwijzing van het gebied overeenkomstig artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn;
- het ter compensatie aangewezen gebied dezelfde functie vervult op dezelfde trekroute; en
- de ter compensatie aangewezen gebieden met zekerheid bereikbaar zijn voor de vogels die gewoonlijk worden aangetroffen in het gebied dat schade ondervindt van het project.

Indien een SBZ voor vogels bijvoorbeeld als specifieke functie heeft migrerende vogelsoorten een rustplaats te bieden op hun route naar het noorden en die SBZ negatieve gevolgen van een project ondervindt, moeten de voorgestelde compenserende maatregelen worden gericht op de specifieke functie van dat gebied. Met het oog op de algehele samenhang van het netwerk is het onvoldoende dat via compenserende maatregelen de voor die soorten vereiste rustomstandigheden opnieuw worden gecreëerd in een gebied dat niet op de trekroute ligt of wel op de trekroute maar op enige afstand. In dit geval moeten de compenserende maatregelen voorzien in voor de betrokken soorten geschikte rustplaatsen, die gelegen zijn op de trekroute en dus realistisch gezien toegankelijk zijn voor de vogels die normaal het oorspronkelijke gebied dat schade ondervindt door het project, als rustgebied zouden hebben gebruikt.

Wil de algehele samenhang van Natura 2000 worden gewaarborgd, dan moeten de compenserende maatregelen die in samenhang met een project worden voorgesteld: a) qua omvang afgestemd zijn op de schadelijke gevolgen die de habitats en soorten ondervinden; en b) voorzien in functies die vergelijkbaar zijn met de functies die aan de basis lagen van de oorspronkelijke selectie van het betrokken gebied, met name wat de adequate geografische spreiding betreft. Het volstaat bijgevolg niet dat de compenserende maatregelen betrekking hebben op dezelfde biogeografische regio in dezelfde lidstaat.

De afstand tussen het oorspronkelijke gebied en het gebied waar de compenserende maatregelen worden getroffen is daarbij niet noodzakelijk een belemmering, voor zover het laatstgenoemde gebied de vereiste functies en biogeografische rol kan vervullen en voldoet aan de voor het oorspronkelijke gebied gehanteerde selectiecriteria.

5.4.3. Doel en algemene inhoud van compenserende maatregelen

De compenserende maatregelen moeten garanderen dat de bijdrage van het gebied aan het behoud van een gunstige staat van instandhouding van natuurlijke habitattypen en habitats van soorten „in de betrokken biogeografische regio” in stand blijft, kortom zij moeten ervoor zorgen dat de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk bewaard blijft. Hieruit volgt direct dat:

- een gebied normaliter niet onherroepelijk door een project mag worden aangetast alvorens de compensatie een feit is. In bepaalde omstandigheden zal het echter niet mogelijk zijn aan deze voorwaarde te voldoen. Zo vergt het jaren voordat een boshabitat weer in die mate is hersteld dat hij dezelfde functies vervult als de oorspronkelijke, door het project beschadigde habitat. Daarom moeten uiterste inspanningen worden geleverd om de compenserende maatregelen vooraf ten uitvoer te leggen en moeten de bevoegde instanties, waar dat niet mogelijk is, extra compensatie in overweging nemen voor de verliezen die in de tussentijd zouden optreden;
- de compensatie een extra maatregel moet vormen, naast de bijdrage die de lidstaat op grond van de richtlijnen aan het Natura 2000-netwerk zou hebben moeten leveren.

⁽⁶³⁾ https://biodiversity.eionet.europa.eu/activities/Natura_2000/chapter6

De lidstaten moeten bijzondere aandacht besteden aan situaties waarin de negatieve gevolgen van een plan of project zich voordoen in zeldzame natuurlijke habitattypen of in natuurlijke habitats die pas na lange tijd dezelfde ecologische functies kunnen vervullen.

Aanwijzingen van nieuwe Natura 2000-gebieden kunnen weliswaar deel uitmaken van een compensatiepakket in het kader van artikel 6, lid 4, maar zijn op zich onvoldoende indien zij niet worden geflankeerd door beheersmaatregelen.

In het kader van de vogelrichtlijn zou compensatie er bijvoorbeeld in kunnen bestaan de biologische waarde van een reeds aangewezen of nog aan te wijzen gebied zo te verhogen dat de draagkracht van dat gebied of het voedselaanbod toeneemt in verhouding tot de verliezen die in het door het project aangetaste gebied worden geleden. Het opnieuw creëren van geschikte habitats voor de betrokken vogelsoorten is eveneens acceptabel, op voorwaarde dat het tot stand gebrachte nieuwe gebied beschikbaar is op het moment waarop het aangetaste gebied zijn natuurlijke waarde verliest.

Insgelijks zou compensatie in het kader van de habitatrichtlijn kunnen bestaan in het scheppen van vergelijkbare habitats, de biologische verbetering van minderwaardige habitats van het hetzelfde type in een bestaand aangewezen gebied, of zelfs de toevoeging aan het Natura 2000-netwerk van een bestaand gebied waarvan de kwaliteit vergelijkbaar is met die van het oorspronkelijke gebied. Als tegenargument voor het laatstgenoemde scenario kan worden aangevoerd dat als gevolg van het project een specimen van de betrokken habitat op lidstaatsniveau verloren gaat. Op EU-niveau evenwel profiteert een nieuw gebied van de beschermingsbepalingen van artikel 6, waardoor wel degelijk een bijdrage aan de doelstellingen van de richtlijn wordt geleverd.

Compenserende maatregelen die passend of noodzakelijk zijn als compensatie voor de negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied (d.w.z. naast wat al is vereist op grond van de richtlijnen) kunnen bestaan uit:

- het verbeteren van habitats in bestaande gebieden: het verbeteren van de resterende habitat in het betrokken gebied of het herstellen van de habitat in een ander Natura 2000-gebied, in verhouding tot de uit het plan of project voortvloeiende verliezen;
- het opnieuw creëren van habitats: het creëren van een habitat in een nieuw of vergroot gebied dat in het Natura 2000-netwerk wordt geïntegreerd; of
- het voorstellen van een nieuw gebied van voldoende kwaliteit in het kader van de habitat- of de vogelrichtlijn, zoals hierboven beschreven en in samenhang met andere maatregelen en het vaststellen/uitvoeren van instandhoudingsmaatregelen voor dit nieuwe gebied.

In de huidige praktijk in de EU omvat het scala van compenserende en begeleidende maatregelen in het kader van de habitatrichtlijn tevens:

- herintroductie van soorten;
- maatregelen voor het herstel en het stimuleren van soorten, inclusief het stimuleren van prooi-soorten;
- aankoop van grond;
- verwerving van rechten;
- het creëren van reservaten (met strenge beperkingen op het grondgebruik);
- het stimuleren van bepaalde economische activiteiten die bevorderlijk zijn voor essentiële ecologische functies;
- het terugdringen van (andere) meestal soortspecifieke bedreigende factoren via op één factor toegespitste maatregelen dan wel via gecoördineerd ingrijpen op alle bedreigende factoren (bijv. in het geval van ruimtetekort).

Het resultaat van compenserende maatregelen moet in principe al bereikt zijn op het moment waarop het betrokken gebied schade van het project ondervindt. Wanneer in bepaalde omstandigheden niet aan deze voorwaarde kan worden voldaan, moeten de intussen geleden verliezen extra worden gecompenseerd.

5.4.4. Belangrijke aspecten die in aanmerking moeten worden genomen in de compenserende maatregelen

Compenserende maatregelen in het kader van artikel 6, lid 4, moeten betrekking hebben op alle factoren, van technische, juridische of financiële aard, die noodzakelijk zijn om de negatieve gevolgen van een plan of project te compenseren en de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk te behouden.

Hieronder volgt een overzicht van aspecten die in aanmerking moeten worden genomen:

- strakke coördinatie en samenwerking tussen de Natura 2000-instanties, de beoordelingsinstanties en de indiener van het plan of project;
- duidelijke, op de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied afgestemde doelstellingen en streefwaarden;
- beschrijving van de compenserende maatregelen, vergezeld van een op degelijk wetenschappelijk bewijsmateriaal berustende toelichting van de wijze waarop de maatregelen doeltreffende compensatie bieden voor de negatieve gevolgen van het plan of project op de soorten en habitats die worden aangetast in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied, en van de wijze waarop de maatregelen waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft;
- bewijs van de technische haalbaarheid van de maatregelen in het licht van de doelstellingen;
- bewijs van de juridische en/of financiële haalbaarheid van de maatregelen in het licht van de vereiste timing;
- analyse van geschikte locaties en verwerving van de rechten (koop, pacht enz.) op het land dat voor de compenserende maatregelen wordt gebruikt;
- toelichting van de termijn waarbinnen de compenserende maatregelen naar verwachting hun doelstellingen bereiken;
- tijdschema voor de uitvoering en coördinatie van de maatregelen in het kader van de tenuitvoerlegging van het plan of project;
- fasen waarin het publiek wordt geïnformeerd en/of geraadpleegd;
- specifieke monitoring- en rapportageschema's die gebaseerd zijn op voortgangsindicatoren overeenkomstig de doelstellingen van de compenserende maatregelen;
- het met het oog op het welslagen van de maatregelen binnen de benodigde termijn goedgekeurde financieringsprogramma.

5.5. CRITERIA VOOR HET ONTWERPEN VAN COMPENSERENDE MAATREGELEN

5.5.1. Gerichte compensatie

Compenserende maatregelen in het kader van de habitatrichtlijn moeten worden vastgesteld aan de hand van de referentietoestand die wordt bepaald na de beschrijving van de natuurlijke kenmerken van het gebied die verloren dreigen te gaan of schade kunnen ondervinden, en met inachtneming van de na de uitvoering van verzachtende maatregelen resterende potentiële significante negatieve gevolgen.

Wanneer de potentieel bedreigde natuurlijke kenmerken van het gebied en de daadwerkelijke omvang van de schade eenmaal zijn vastgesteld, moeten de compenserende maatregelen specifiek op die aspecten worden gericht, zodat de kenmerkende elementen die bijdragen tot de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk op lange termijn worden gecompenseerd. Deze maatregelen moeten bijgevolg optimaal toegespitst zijn op het type effect dat wordt verwacht en op doelstellingen en streefwaarden die duidelijk gericht zijn op de aangetaste Natura 2000-kenmerken. De maatregelen moeten duidelijk betrekking hebben op de structurele en functionele kenmerken van het gebied, alsmede op de daar voorkomende aangetaste habitattypen en soortenpopulaties.

Een en ander impliceert dat de compenserende maatregelen moeten bestaan uit ecologische maatregelen. Betalingen aan personen of speciale fondsen, ongeacht of deze uiteindelijk bestemd zijn voor natuurbehoudsprojecten, komen daarom in het kader van de habitatrichtlijn hiervoor niet in aanmerking. Eventuele bijkomende of indirecte maatregelen om de prestatie van de compenserende kernmaatregelen te versterken, moeten bovendien duidelijk in verband staan met de doelstellingen en streefwaarden van de compenserende maatregelen zelf.

Bij het ontwerpen van compenserende maatregelen voor soorten moet bijvoorbeeld het volgende worden vastgesteld:

- de soorten die de negatieve gevolgen ondervinden, de totale omvang en de fractie van populaties die schade ondervinden;
- de belangrijkste functies van de habitats die schade zullen ondervinden en waarvan de soorten afhankelijk zijn (als foerageer- of pleisterplaats enz.);
- de maatregelen die nodig zijn om de schade aan de getroffen habitatfuncties en soorten in die mate te compenseren dat het betrokken gebied wordt hersteld in een toestand die de eerdere, gunstige staat weerspiegelt.

5.5.2. Effectieve compensatie

De haalbaarheid en effectiviteit van de compenserende maatregelen zijn cruciaal voor de correcte implementatie van artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn overeenkomstig het voorzorgsbeginsel en de goede praktijk. Deze maatregelen zullen slechts effect sorteren wanneer ze technisch haalbaar zijn en tegelijkertijd een passende werkingssfeer hebben, goed getimed worden en op de juiste locatie worden toegepast.

De compenserende maatregelen moeten niet alleen haalbaar zijn, maar ook geschikt zijn om de ecologische omstandigheden te herstellen die nodig zijn om de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk te garanderen. Voordat de maatregelen worden uitgerold, moet bekend en/of gepland zijn volgens welk tijdschema het proces zal verlopen en welke onderhoudsmaatregelen er nodig zijn om de prestaties te verbeteren. Als basis hiervoor moet gebruik worden gemaakt van de beste beschikbare wetenschappelijke kennis, in combinatie met specifiek onderzoek met betrekking tot de precieze locatie waar de compenserende maatregelen zullen worden toegepast. Maatregelen waarvoor geen redelijke succesgarantie kan worden gegeven, mogen niet in aanmerking worden genomen in het kader van artikel 6, lid 4, en de waarschijnlijkheid van een succesvolle afloop van de compensatieregeling dient overeenkomstig het preventiebeginsel van invloed te zijn op de definitieve goedkeuring van het plan of project. Wanneer moet worden gekozen tussen verschillende compensatiemogelijkheden, dient bovendien te worden geopteerd voor de meest efficiënte optie, met de grootste kans van slagen.

Het programma van compenserende maatregelen dient, in het belang van de efficiëntie ervan op lange termijn, te voorzien in zorgvuldige monitoring van de uitvoering ervan. Binnen het Natura 2000-netwerk moet deze monitoring worden gecoördineerd met en mogelijk worden geïntegreerd in het toezicht dat plaatsvindt op grond van artikel 11 van de habitatrichtlijn.

Maatregelen waarvan blijkt dat zij weinig bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen, moeten worden gewijzigd.

5.5.3. Technische haalbaarheid

Volgens de huidige kennis is het uitermate onwaarschijnlijk dat de ecologische structuur en functie, of de betrokken habitats en soortenpopulaties, kunnen worden hersteld tot ze de toestand bereiken waarin ze verkeerden voordat de schade door het project of plan werd aangericht. Om de intrinsieke problemen die een volledig herstel van de ecologische omstandigheden in de weg staan, op te lossen, moeten de compenserende maatregelen worden ontworpen:

1. aan de hand van wetenschappelijke criteria en een beoordeling overeenkomstig de beste beschikbare wetenschappelijke kennis; en
2. rekening houdend met specifieke vereisten van de ecologische kenmerken die moeten worden hersteld (zoals bodem, vochtigheid, expositie, bestaande risico's en andere factoren die cruciaal zijn voor een succesvol herstel).

De voor de technische haalbaarheid essentiële factoren zullen bepalend zijn voor de locatie, de timing en de vereiste reikwijdte van de compenserende maatregelen.

Bovendien moeten specifieke maatregelen worden gekozen en ontworpen overeenkomstig de richtsnoeren die reeds bestaan voor de verschillende opties, d.w.z. creatie of herstel van habitats, versterking van populaties, herintroductie van soorten of andere maatregelen in het compensatieprogramma.

5.5.4. Reikwijdte van de compensatie

Deze reikwijdte staat rechtstreeks in verband met de geraamde doeltreffendheid van de maatregelen en met de kwantitatieve en kwalitatieve aspecten van de kenmerkende elementen van een gebied die schade kunnen ondervinden (onder meer structuur, functie en rol van deze elementen in de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk).

De compensatieverhouding wordt bijgevolg best per geval bepaald, moet de ecologische functies waarborgen en moet in een eerste fase worden vastgesteld in het licht van de gegevens uit de passende beoordeling op grond van artikel 6, lid 3. Vervolgens kan de verhouding worden bijgesteld overeenkomstig de resultaten die bij de effectiviteitsmonitoring worden geconstateerd, en moet een gemotiveerd definitief besluit over het niveau van de compensatie worden genomen.

Algemeen wordt aangenomen dat de verhouding doorgaans aanzienlijk groter moet zijn dan 1:1. Compensatieverhoudingen van 1:1 of lager zijn slechts aanvaardbaar wanneer deze aantoonbaar voldoende zijn om op korte termijn een volledig succes van de maatregelen voor het herstel van structuur en functies te bereiken (d.w.z. dat de instandhouding of de instandhoudingsdoelstellingen van de habitats of de populaties van belangrijke soorten die schade kunnen ondervinden van het plan of project, nooit in het gedrang komen).

5.5.5. Locatie voor compenserende maatregelen

De locatie van de compenserende maatregelen moet zo worden gekozen dat een maximale effectiviteit wordt bereikt bij het behoud van de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk. Dit impliceert dat deze maatregelen aan een aantal voorwaarden moeten voldoen:

- het voor compensatie gekozen gebied moet zich binnen de betrokken lidstaat bevinden in dezelfde biogeografische regio (voor in het kader van de habitatrichtlijn aangewezen gebieden) of, voor vogelsoorten, in hetzelfde verspreidingsgebied, op dezelfde migratieroute of in hetzelfde overwinteringsgebied (voor in het kader van de vogelrichtlijn aangewezen gebieden). Bovendien moet het gebied voorzien in functies die vergelijkbaar zijn met de functies die aan de basis lagen van de oorspronkelijke selectie van het betrokken gebied, met name wat de adequate geografische spreiding betreft;
- het voor compensatie geselecteerde gebied moet beschikken over de voor de habitats of soortenpopulaties vereiste specifieke kenmerken op het gebied van ecologische structuur en functies, of over het potentieel deze kenmerken te ontwikkelen. Deze voorwaarde heeft betrekking op kwaliteitsfactoren, zoals het unieke karakter van de aangetaste natuurwaarden, en vereist dat plaatselijke ecologische omstandigheden in aanmerking worden genomen;
- compenserende maatregelen mogen de instandhouding van de natuurlijke kenmerken van andere Natura 2000-gebieden die bijdragen aan de algehele samenhang van het netwerk niet in gevaar brengen. Compenserende maatregelen die worden toegepast in bestaande Natura 2000-gebieden, moeten in overeenstemming zijn met de instandhoudingsdoelstellingen voor die gebieden en moeten verder gaan dan de instandhoudingsmaatregelen die zijn vastgesteld op grond van artikel 6, lid 1. Beheersplannen zijn een nuttig instrument om gevoelige compenserende maatregelen de goede richting op te leiden.

Er is een algemeen consensus dat de lokale omstandigheden die vereist zijn voor het herstel van de bedreigde natuurwaarden zo dicht mogelijk bij het door het plan of project beschadigde gebied moeten liggen. Daarom verdient het de voorkeur compensatiemaatregelen toe te passen in of dichtbij het betrokken Natura 2000-gebied op een locatie waar de omstandigheden bevorderlijk zijn voor het welslagen van de compensatiewerkzaamheden. Dit is echter niet altijd mogelijk en bij het zoeken naar locaties die aan de vereisten van de habitatrichtlijn voldoen, moet dan ook een lijst van de relevante prioriteiten worden gemaakt:

1. compensatie in het Natura 2000-gebied, op voorwaarde dat het gebied beschikt over de nodige elementen om de ecologische samenhang en de functies van het netwerk te garanderen;
2. compensatie buiten het Natura 2000-gebied, maar binnen een gemeenschappelijke topografische of landschapseenheid, op voorwaarde dat dezelfde bijdrage aan de ecologische structuur en/of functie van het netwerk haalbaar is. De nieuwe locatie kan een ander in het kader van Natura 2000 aangewezen gebied zijn of een niet-aangewezen locatie. In het laatste geval moet de betrokken locatie worden aangewezen als een Natura 2000-gebied en aan alle voorschriften van de natuurbehoudsrichtlijnen voldoen;

3. compensatie buiten het Natura 2000-gebied in een andere topografische of landschapseenheid. De nieuwe locatie kan een ander in het kader van Natura 2000 aangewezen gebied zijn. Indien wordt gecompenseerd op een niet-aangewezen locatie, moet deze locatie worden aangewezen als een Natura 2000-gebied en aan alle voorschriften van de natuurbehoudsrichtlijnen voldoen.

Nieuwe aanwijzingen in het kader van compensatiemaatregelen moeten vóór de tenuitvoerlegging van de maatregelen aan de Commissie worden overgelegd in de fase voorafgaand aan de uitvoering van het project en volgend op de goedkeuring ervan. De nieuwe aanwijzingen moeten via de vaste kanalen aan de Commissie ter kennis worden gebracht, overeenkomstig de goedkeuringsprocedure voor de GCB-lijsten en de SBZ-aanwijzingen, en moeten in aanmerking komen voor aanwijzing volgens de desbetreffende criteria op grond van de habitat- dan wel de vogelrichtlijn.

Van de lidstaten wordt optimale samenwerking en coördinatie verwacht bij de vaststelling van de locatie voor compenserende maatregelen in het kader van grensoverschrijdende projecten.

5.5.6. Timing van de compensatie

De timing van de compenserende maatregelen moet per geval worden vastgesteld en moet borg staan voor de continuïteit van de ecologische processen die van essentieel belang zijn om de tot een samenhangend Natura 2000-netwerk bijdragende structuur en functies te behouden. Dit vereist, naast een strakke coördinatie tussen de uitvoering van het plan of project en de tenuitvoerlegging van de compenserende maatregelen, tevens aandacht voor factoren zoals de tijd die vereist is voor de ontwikkeling van habitats en/of het herstel of de vestiging van soortenpopulaties in een bepaald gebied.

Bovendien moet rekening worden gehouden met de volgende factoren en processen:

- een gebied mag niet reeds onherroepelijk zijn aangetast voordat de compensatie wordt toegepast;
- het resultaat van de compensatie moet bereikt zijn op het moment waarop het betrokken gebied schade van het project ondervindt. Wanneer in bepaalde omstandigheden niet aan deze voorwaarde kan worden voldaan, moeten de intussen geleden verliezen extra worden gecompenseerd;
- vertragingen zijn slechts toegestaan wanneer is geconstateerd dat deze geen afbreuk doen aan de doelstelling „geen nettoverlies” in de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk;
- vertragingen zijn niet toegestaan wanneer deze in het betrokken gebied bijvoorbeeld resulteren in het verlies van populaties van soorten die zijn opgenomen in bijlage II bij de habitatrichtlijn of in bijlage I bij de vogelrichtlijn; hierbij moet speciale aandacht uitgaan naar prioritaire soorten die worden genoemd in bijlage II bij de habitatrichtlijn;
- het tijdschema voor de toepassing van de compenserende maatregelen kan worden aangepast naargelang wordt verwacht dat de significante negatieve gevolgen zich op korte, middellange of lange termijn zullen voordoen.

Het kan raadzaam zijn specifieke maatregelen toe te passen ter compensatie van verliezen die in de tijdspanne vóór het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen optreden. Ter voorkoming van onvoorziene vertragingen die de doeltreffendheid van de compenserende maatregelen kunnen hinderen, moeten alle voor de tenuitvoerlegging van deze maatregelen vereiste technische, juridische of financiële bepalingen zijn vastgesteld voordat de uitvoering van het plan of project een aanvang neemt.

5.5.7. Toepassing op lange termijn

Om de compenserende maatregelen op lange termijn te kunnen toepassen en om de gebieden te beschermen, te controleren en in stand te houden, dient daarvoor een gezonde juridische en financiële basis te worden gelegd voordat habitats en/of soorten gevolgen ondervinden. Dit kan onder meer het volgende inhouden:

- het invoeren van tijdelijke beschermingsmaatregelen, zelfs indien de GCB/SBZ-status pas later wordt toegekend;
- het toepassen van bindende handhavingsinstrumenten op nationaal niveau om de onverkorte tenuitvoerlegging en doeltreffendheid van de compensatie te garanderen (deze kunnen in voorkomend geval worden gekoppeld aan de MER-richtlijn of aan de richtlijn inzake milieuaansprakelijkheid; ook kan de goedkeuring van het plan of project worden gekoppeld aan de degelijkheid van de bepalingen inzake de tenuitvoerlegging van de compenserende maatregelen);

- het toepassen van de nodige juridische instrumenten voor gevallen waarin de verwerving van grond of rechten essentieel wordt geacht voor de doeltreffende tenuitvoerlegging van de maatregelen overeenkomstig de goede praktijk (bijv. via standaardprocedures voor verplichte grondaankoop om natuurbeschermingsredenen);
- het opstellen van monitoringprogramma's om te waarborgen dat de compenserende maatregelen hun doelstelling bereiken en gedurende langere tijd in stand worden gehouden, en zo niet, dat corrigerende maatregelen worden genomen om dit te herstellen, met inbegrip van doelstellingen, verantwoordelijke instanties, benodigde middelen, indicatoren en vereisten voor verslaglegging aan de Commissie. Dergelijk werk kan het best worden verricht door onafhankelijke, speciaal daartoe opgerichte instanties en vergt nauwe coördinatie en samenwerking met de Natura 2000-instanties.

5.6. WIE DRAAGT DE KOSTEN VAN DE COMPENSERENDE MAATREGELEN?

In overeenstemming met het beginsel dat de vervuiler betaalt, lijkt het logisch dat de ontwikkelaar van een plan of project de kosten van de compenserende maatregelen draagt. In het geval van medefinanciering kunnen deze kosten worden opgenomen in de algemene begroting die bij de overheid wordt ingediend. In dit opzicht kunnen EU-fondsen bijvoorbeeld bijdragen aan de financiering van de compenserende maatregelen voor vervoersinfrastructuur die deel uitmaakt van de TEN (trans-Europese Netwerken) en uit deze fondsen wordt gefinancierd, mits deze financiële bijstand voldoet aan de doelstellingen, regels en procedures die van toepassing zijn op het EU-fonds in kwestie.

5.7. KENNISGEVING VAN DE COMPENSERENDE MAATREGELEN AAN DE COMMISSIE

De bevoegde nationale instanties moeten de Commissie in kennis stellen van de genomen compenserende maatregelen. De vorm waarin of het doel waarvoor deze informatie wordt gegeven, wordt in artikel 6, lid 4, niet gespecificeerd. Om een en ander te vergemakkelijken heeft de Commissie een standaardformulier⁽⁶⁴⁾ opgesteld voor kennisgevingen uit hoofde van artikel 6, lid 4. Het is niet de taak van de Commissie om zelf compenserende maatregelen voor te stellen of de doeltreffendheid van dergelijke maatregelen wetenschappelijk te valideren.

Op basis van de informatie moet de Commissie kunnen beoordelen op welke manier de negatieve gevolgen worden gecompenseerd, zodat de kenmerkende elementen die bijdragen tot de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk op lange termijn behouden blijven. Hoewel op de nationale instanties alleen de specifieke verplichting rust om de genomen compenserende maatregelen mee te delen, kan het ook noodzakelijk blijken om bepaalde elementen mede te delen betreffende de alternatieve oplossingen die zijn onderzocht en de dwingende redenen van groot openbaar belang die tot de goedkeuring van het plan of project hebben geleid, voor zover deze elementen mede de keuze van de compenserende maatregelen hebben bepaald.

De verplichting om de Commissie van de genomen compenserende maatregelen op de hoogte te stellen — die is omschreven in artikel 6, lid 4, eerste alinea, tweede zin — moet volledig in nationale wetgeving worden omgezet. Indien deze bepaling, die voorziet in een passende methode voor het verstrekken van informatie over de genomen compenserende maatregelen, ontbreekt in de nationale wet, „kan de volle werking van artikel 6, lid 4, eerste alinea, tweede zin, van de richtlijn en het daarmee beoogde doel niet worden verzekerd” (C-324/01, punt 21).

- *In welke fase van het planningsproces moet de Commissie in kennis worden gesteld van de compenserende maatregelen en wie is verantwoordelijk voor deze informatie?*

Om de Commissie in de gelegenheid te stellen aanvullende informatie te vragen over de genomen maatregelen of stappen te zetten wanneer de regels van de richtlijn haars inziens niet correct zijn toegepast, moeten de compenserende maatregelen aan de Commissie worden voorgelegd voordat deze worden toegepast en vóór het reeds goedgekeurde plan of project wordt uitgevoerd. Compenserende maatregelen moeten dan ook aan de Commissie worden voorgelegd zodra deze zijn vastgesteld. Zo kan de Commissie, binnen haar bevoegdheid als hoedster van de verdragen, beoordelen of de bepalingen van de richtlijn correct worden toegepast.

Aangezien de voor Natura 2000 bevoegde instanties verantwoordelijk zijn voor de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk en voor het actueel houden van de informatie over dit netwerk, is voor hen een belangrijke rol in dit proces weggelegd. De nationale instantie moet de informatie via de betrokken permanente vertegenwoordiging indienen, net zoals in het kader van de procedure voor de vaststelling van de lijsten van gebieden.

⁽⁶⁴⁾ Beschikbaar op: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm

De informatie over compenserende maatregelen moet de Commissie in staat stellen te beoordelen op welke manier de negatieve gevolgen worden gecompenseerd, zodat de kenmerkende elementen die bijdragen tot de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk op lange termijn behouden blijven. Het is echter niet de taak van de Commissie om zelf compenserende maatregelen voor te stellen.

5.8. WAT GEBEURT ER MET GEBIEDEN WAAR PRIORITAIRE HABITATS EN/OF SOORTEN VOORKOMEN?

De tweede alinea van artikel 6, lid 4, voorziet in een bijzondere regeling voor plannen en projecten die gevolgen hebben voor gebieden waar prioritaire habitats en/of soorten voorkomen. In dergelijke gevallen kan het uitvoeren van het plan of project alleen worden gerechtvaardigd indien de aangevoerde dwingende redenen van groot openbaar belang verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of voor het milieu wezenlijke gunstige effecten, dan wel nadat de Commissie, alvorens het plan of project goed te keuren, een advies over het voorgenumen initiatief heeft uitgebracht.

De verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn mag dus slechts wijken voor de uitvoering van een plan of project dat dergelijke gebieden schade toebrengt, wanneer bovengenoemde specifieke dwingende redenen voorhanden zijn, ofwel nadat aan de aanvullende procedurele voorwaarde van een onafhankelijke beoordeling door de Commissie is voldaan.

Deze bepaling roept een aantal vragen op betreffende:

- de identificatie van de betrokken gebieden;
- de interpretatie van de begrippen „menselijke gezondheid”, „openbare veiligheid” en „voor het milieu wezenlijke gunstige effecten”; en
- de procedure volgens welke de Commissie haar advies uitbrengt en de aan dat advies verbonden consequenties.

5.8.1. De betrokken gebieden

Artikel 6, lid 4, tweede alinea, is van toepassing wanneer de uitvoering van een plan of project gevolgen heeft voor een gebied waar prioritaire habitats en/of soorten voorkomen. In dit verband kan redelijkerwijs worden gesteld dat plannen en projecten die:

- a) helemaal geen gevolgen hebben voor prioritaire habitats en soorten; of
- b) gevolgen hebben voor habitats of soorten waarmee bij de selectie van het gebied geen rekening werd gehouden (de categorie „aanwezig maar weinig waardevol” van het standaardgegevensformulier)

de facto geen aanleiding vormen voor de toepassing van deze tweede alinea op een gebied.

Aangezien soorten uit de vogelrichtlijn niet als al dan niet prioritair worden ingedeeld, is voor maatregelen ter compensatie van gevolgen voor de vogelpopulaties in SBZ's nooit een advies van de Commissie vereist.

Artikel 6, lid 4, tweede alinea, kan geacht worden van toepassing te zijn op alle gebieden waar prioritaire habitats en/of soorten worden aangetroffen, voor zover de gevolgen van het plan of project in kwestie deze habitats en/of soorten betreffen.

5.8.2. De begrippen „menselijke gezondheid”, „openbare veiligheid” en „voor het milieu wezenlijke gunstige effecten”

Menselijke gezondheid, openbare veiligheid en voor het milieu wezenlijke gunstige effecten zijn de belangrijkste dwingende redenen van groot openbaar belang. Net als het begrip „dwingende redenen van groot openbaar belang” worden deze categorieën echter niet expliciet omschreven.

Zoals vermeld in paragraaf 5.3.2, beschouwt het EU-recht de volksgezondheid en de openbare veiligheid als redenen die kunnen worden aangevoerd ter rechtvaardiging van nationale maatregelen die het vrije verkeer van goederen, werknemers en diensten alsmede het recht op vrije vestiging beperken. Daarnaast is bescherming van de menselijke gezondheid één van de basisdoelstellingen van het milieubeleid van de EU. In dezelfde geest vormen fundamentele gunstige milieueffecten een categorie die met deze fundamentele doelstellingen van het milieubeleid op één lijn moet worden geplaatst.

Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel is het aan de bevoegde nationale instanties om te bepalen of er van een dergelijke situatie sprake is. Vanzelfsprekend zal de Commissie de meeste van deze gevallen aan een onderzoek onderwerpen in het kader van haar taak toezicht uit te oefenen op de correcte toepassing van het EU-recht.

In samenhang met het begrip „openbare veiligheid” kan worden verwezen naar het arrest van het Hof in zaak C-57/89 („Leybuchtijken”). Dat arrest werd gevelde vóór Richtlijn 92/43/EEG (en dus artikel 6) werd vastgesteld. Het arrest blijft evenwel relevant, niet het minst omdat de benadering van het Hof bepalend is geweest voor de manier waarop artikel 6 is geformuleerd. De zaak betrof bouwwerkzaamheden ter versterking van de Noordzeedijken in de Leybucht. Voor deze werkzaamheden moest een deel van de oppervlakte van een SBZ voor vogels worden opgeofferd. Het Hof heeft het algemene beginsel geponeerd dat ter rechtvaardiging van een dergelijke oppervlaktevermindering een algemeen belang moet worden aangevoerd dat zwaarder doorweegt dan het algemeen belang dat wordt vertegenwoordigd door de ecologische doelstellingen van de desbetreffende richtlijn. In dit specifieke geval heeft het Hof bevestigd dat het risico van overstromingen en de noodzaak van kustbescherming voldoende zwaarwichtige argumenten vormden om de werkzaamheden aan de dijken en de versteviging van de kustwerken te rechtvaardigen, voor zover de maatregelen tot het strikt noodzakelijke minimum werden beperkt.

In een latere zaak (C-43/10, punt 128) oordeelde het Hof als volgt: „Wanneer een dergelijk project de natuurlijke kenmerken van een GCB met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort aantast, kan de uitvoering ervan in beginsel worden gerechtvaardigd om redenen die verband houden met de drinkwatervoorziening. In bepaalde omstandigheden zou de uitvoering kunnen worden gerechtvaardigd door de wezenlijke gunstige effecten die irrigatie voor het milieu heeft. Irrigatie behoort echter in beginsel niet tot de overwegingen in verband met de menselijke gezondheid of de openbare veiligheid, die de uitvoering van een project als dat in het hoofdgeding zouden kunnen rechtvaardigen.”

In zaak C-504/14, punt 77, verklaarde het Hof dat „een platform ter vergemakkelijking van de verplaatsing van gehandicapten in beginsel kan worden aangemerkt als te zijn gebouwd om dwingende redenen van groot openbaar belang in verband met de menselijke gezondheid ...”.

De nationale instanties kunnen de uitvoering van een plan of project enkel toestaan indien het bewijs wordt geleverd dat de bedoelde redenen van groot openbaar belang inderdaad voorhanden zijn, en uitsluitend in de mate dat het plan of project in kwestie noodzakelijk blijkt om het bedoelde openbaar belang veilig te stellen.

5.8.3. Vaststelling van het advies van de Commissie en de gevolgen daarvan

In het geval van dwingende redenen van groot openbaar belang die geen verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of wezenlijk gunstige milieueffecten, is een voorafgaand advies van de Commissie vereist als procedurele stap. In artikel 6, lid 4, tweede alinea, wordt noch de te volgen procedure, noch de inhoud van een dergelijk advies gepreciseerd⁽⁶⁵⁾. Eens te meer moet daarom rekening worden gehouden met de economische aspecten en de doelstellingen van de bepaling in kwestie.

Het advies dient een evaluatie te omvatten van de natuurwaarden die als gevolg van de uitvoering van het plan of project in het gedrang dreigen te komen, alsmede een beoordeling van de relevantie van de aangevoerde dwingende redenen, een afweging van deze tegengestelde belangen en een evaluatie van de compenserende maatregelen. Het advies omvat zowel een wetenschappelijke als een economische beoordeling en voorts een onderzoek van de noodzaak van het plan of project en de evenredigheid daarvan met de aangevoerde dwingende reden.

De Commissie kan onderzoeken of de uitvoering van het plan of project geschiedt in overeenstemming met de eisen van het EU-recht en, indien nodig, de passende juridische stappen ondernemen.

Hoewel in de richtlijn geen specifieke termijn voor de vaststelling van haar advies is opgenomen, zal de Commissie al het nodige doen om zo spoedig mogelijk de beoordeling uit te voeren en haar advies uit te brengen.

Bij het uitbrengen van haar advies moet de Commissie controleren hoe de opgeofferde natuurwaarden en de aangevoerde dwingende redenen zich tot elkaar verhouden, en de compenserende maatregelen evalueren.

⁽⁶⁵⁾ Het desbetreffende standaardformulier (te vinden op: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm) behelst tevens het verzoek aan de Commissie om een advies overeenkomstig artikel 6, lid 4, tweede alinea, uit te brengen.

BIJLAGE I

Vergelijking van procedures voor Passende beoordeling (PB), MEB en SMB

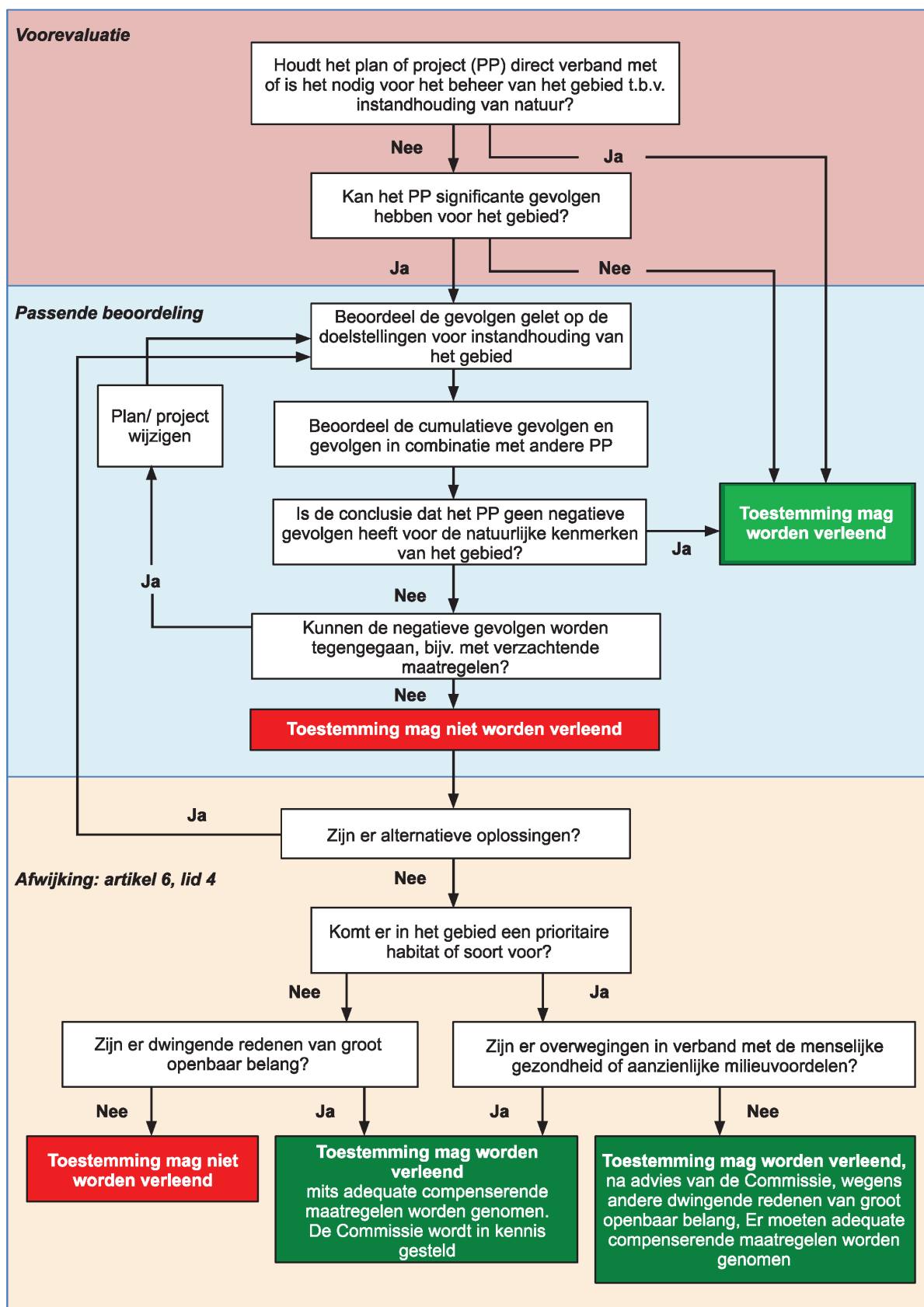
	PB	MEB	SMB
Over welk soort plannen/projecten gaat het?	Elk plan of project dat, hetzij afzonderlijk, hetzij in combinatie met andere plannen/projecten, significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied (anders dan plannen of projecten die rechtstreeks verband houden met het beheer van het gebied).	Alle in bijlage I genoemde projecten . Voor in bijlage II genoemde projecten moet per geval worden bepaald of een MEB noodzakelijk is, mede op basis van door de lidstaten vastgestelde drempelwaarden of criteria (rekening houdend met de in bijlage III genoemde criteria).	Alle plannen en programma's of wijzigingen daaraan a) die door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden opgesteld en/of vastgesteld; b) die door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven; c) die voorbereid worden met betrekking tot landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in de bijlagen I en II bij de MEB-richtlijn genoemde projecten; of waarvoor, gelet op de mogelijke gevolgen voor gebieden, een beoordeling vereist is uit hoofde van de artikelen 6 of 7 van Richtlijn 92/43/EEG.
Welke effecten op de natuur moeten worden beoordeeld?	Bij de beoordeling moet rekening worden gehouden met de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied (die worden vastgesteld afhankelijk van de soorten/habitattypen waarvoor het gebied is aangewezen). De effecten moeten worden beoordeeld om te bepalen of ze de natuurlijke kenmerken van het gebied in kwestie zullen aantasten.	Directe en indirecte, secundaire, cumulatieve, grensoverschrijdende, kortstondige, middellang durende en langdurige, permanente en tijdelijke, positieve en negatieve significante gevolgen voor de bevolking en de menselijke gezondheid; de biodiversiteit, met bijzondere aandacht voor op grond van Richtlijn 92/43/EEG en Richtlijn 2009/147/EG beschermde soorten en habitats; land, bodem, water, lucht, klimaat en landschap; materiële goederen, het cultureel erfgoed en het landschap; en de wisselwerking tussen deze factoren.	Mogelijk significante gevolgen voor het milieu, bijvoorbeeld voor de biodiversiteit, bevolking, menselijke gezondheid, fauna, flora, bodem, water, lucht, klimaatfactoren, materiële goederen, cultureel erfgoed, met inbegrip van architectonisch en archeologisch erfgoed, landschap en de wisselwerking tussen bovengenoemde factoren.

	PB	MEB	SMB
Wie is verantwoordelijk voor de beoordeling?	De bevoegde instantie moet ervoor zorgen dat de passende beoordeling wordt uitgevoerd. In dat verband is het mogelijk dat de projectontwikkelaar onderzoeken moet uitvoeren en de bevoegde instantie alle noodzakelijke informatie moet verschaffen om deze in staat te stellen een weloverwogen beslissing te nemen. Daarbij kan de bevoegde instantie zo nodig ook relevante informatie uit andere bronnen inwinnen.	De projectontwikkelaar verstrekt de benodigde informatie die samen met de resultaten van de inspraakronde terdege in aanmerking moet worden genomen door de bevoegde instantie die toestemming voor de ontwikkeling verleent.	De SMB-richtlijn laat de lidstaten een ruime beoordelingsmarge bij het aanwijzen van de verantwoordelijke instanties inzake SMB. Dit kunnen de instanties zijn die verantwoordelijk zijn voor het opstellen van een plan/programma, de milieu-instanties, die volgens de wet geraadpleegd worden inzake de reikwijdte en de mate van gedetailleerdheid van de informatie die moet worden opgenomen in het milieuraapport, alsmede over het conceptplan of -programma en het bijbehorende milieuraapport; of de instanties waaraan het verrichten van de SMB-procedure specifiek is toevertrouwd.
Worden het publiek en andere instanties geraadpleegd?	Verplicht; inspraakmogelijkheden vóór goedkeuring van het plan of project. De lidstaten zorgen ervoor dat het betrokken publiek, met name ngo's op het gebied van milieubescherming, tijdig, al tijdens de voorevaluatie, en effectief kan deelnemen aan een goedkeuringsprocedure volgens op een passende beoordeling. Dit behelst met name de mogelijkheid om opmerkingen, informatie, analyses of adviezen in te dienen die relevant worden geacht voor de voorgestelde activiteit.	Verplicht; dient te gebeuren voordat het projectvoorstel wordt goedgekeurd. De lidstaten treffen de nodige maatregelen opdat de instanties die met het project te maken kunnen krijgen (waaronder instanties op milieugebied en lokale en regionale overheden), de mogelijkheid hebben advies uit te brengen over de aanvraag voor een vergunning. Hetzelfde geldt voor de raadpleging van het betrokken publiek. Als significante gevolgen voor het milieu in een andere lidstaat worden verwacht, moet overleg worden gepleegd met de betrokken instanties en het publiek van die lidstaat.	Verplicht; dient te gebeuren voordat het plan of programma wordt goedgekeurd. De lidstaten raadplegen de instanties die wegens hun specifieke verantwoordelijkheden op milieugebied met de milieueffecten van de uitvoering van plannen en programma's te maken kunnen krijgen. Er moet raadpleging van het publiek plaatsvinden, waaronder het publiek dat belang heeft bij de besluitvorming of er de gevolgen van ondervindt of kan ondervinden, waaronder ngo's. De instanties en het publiek krijgen tijdig en effectief de gelegenheid om zich binnen een passende termijn uit te spreken over het conceptplan of -programma en het bijbehorende milieuraapport, voordat het plan of programma wordt goedgekeurd of aan de wetgevingsprocedure wordt onderworpen. Als significante gevolgen voor het milieu in een andere lidstaat worden verwacht, moet overleg worden gepleegd met de betrokken instanties en het publiek van die lidstaat.

	PB	MEB	SMB
<i>In hoeverre zijn de resultaten van de beoordeling bindend?</i>	Bindend. De bevoegde instanties kunnen het plan of project alleen goedkeuren als ze de zekerheid hebben verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zullen worden aangetast.	De resultaten van de raadplegingen en de voor de MEB verzamelde informatie worden in het kader van de vergunningsprocedure terdege in aanmerking genomen . Het besluit tot goedkeuring van de ontwikkeling omvat ten minste de met redenen omklede conclusie (d. w.z. het MEB-besluit) en eventuele milieutechnische voorwaarden die aan het besluit verbonden zijn.	Het milieuraapport en de meningen worden in aanmerking genomen bij de opstelling van het plan of programma en voordat dit wordt goedgekeurd of aan de wetgevingsprocedure wordt onderworpen.

BIJLAGE II

Beschouwing van plannen en projecten die van invloed zijn op Natura 2000-gebieden



BIJLAGE III

**Formulier voor het indienen van gegevens bij de Europese Commissie
overeenkomstig artikel 6, lid 4**

Lidstaat:

Datum:

**Kennisgeving aan de Europese Commissie
overeenkomstig artikel 6 van de habitatrichtlijn
(92/43/EEG)**

Gegevens ingediend:

☐ ter informatie

(artikel 6, lid 4, eerste alinea)

☐ voor advies(artikel 6, lid 4, tweede
alinea)

Bevoegde nationale autoriteit:

Adres:

Contactpersoon:

Telefoon, fax, e-mail:

Bevat de kennisgeving gevoelige informatie? Zo ja, gelieve te specificeren om welke informatie het gaat en te motiveren waarom deze gevoelig is.

1. PLAN OF PROJECT

Naam van het plan/project:

Ontwikkeld door:

Samenvatting van het plan of project dat gevolgen heeft voor het gebied:

Beschrijving en locatie van de elementen en acties van het project die mogelijke gevolgen hebben en afbakening van de betrokken gebieden (voeg kaarten toe):

2. BEOORDELING VAN DE NEGATIEVE EFFECTEN⁽¹⁾

Naam en code van het (de) betrokken Natura 2000-gebied(en):

Dit gebied is een:

- | | |
|---|---|
| ☐ SBZ uit hoofde van de vogelrichtlijn | ☐ GCB/SBZ uit hoofde van de habitatrichtlijn |
| | ☐ waar een prioritaire habitat of soort voorkomt |
| | ☐ waar prioritaire typen habitats/prioritaire soorten schadelijke gevolgen ondervinden |

De instandhoudingsdoelstellingen van het gebied en de belangrijkste elementen die bijdragen tot de natuurlijke kenmerken van het gebied:

De habitats en soorten die schadelijke gevolgen zullen ondervinden (vermeld bijvoorbeeld de representativiteit ervan, indien van toepassing, de staat van instandhouding overeenkomstig artikel 17 op nationaal en biogeografisch niveau en de mate van isolatie, de rol en functie ervan in het betrokken gebied).

Het belang van het gebied voor de habitats en soorten die schadelijke gevolgen zullen ondervinden (licht bijvoorbeeld de rol van het gebied binnen de nationale en biogeografische regio en in samenhang met het Natura 2000-netwerk toe).

Beschrijving van de verwachte nadelige gevolgen (verlies, achteruitgang, verstoring, directe en indirecte gevolgen enz.); reikwijdte van de gevolgen (oppervlakte van de habitats en soortenaantallen of verspreidingsgebieden die schade ondervinden van het project); belang en omvang (beschrijf bijvoorbeeld het gebied of de populatie dat/die schade ondervindt in het licht van de totale oppervlakte en de totale populatie in het gebied, en mogelijk in het land) en de locatie (voeg kaarten toe).

Mogelijke cumulatieve en andere gevolgen die kunnen ontstaan als gevolg van de combinatie van het plan of project dat wordt beoordeeld, met andere plannen of projecten.

Verzachtende maatregelen waarin het project voorziet (geef aan hoe deze zullen worden toegepast en hoe deze negatieve gevolgen op het gebied zullen voorkomen of reduceren).

⁽¹⁾ NB: Leg de nadruk op de verwachte nadelige gevolgen voor de habitats en soorten waarvoor het gebied voor opname in het Natura 2000-netwerk is voorgesteld. Neem voor elk geval alle informatie op die relevant kan zijn in het licht van de geïdentificeerde gevolgen voor de getroffen soorten en habitats.

3. ALTERNATIEVE OPLOSSINGEN

Identificatie en beschrijving van mogelijke alternatieve oplossingen, met inbegrip van de nuloptie (vermeld de wijze van identificatie, procedure en methoden)

Beoordeling van de overwogen alternatieven en motivering van het gekozen alternatief (redenen waarom de bevoegde nationale instanties hebben geconcludeerd dat er geen alternatieve oplossingen voorhanden zijn)

4. DWINGENDE REDENEN VAN GROOT OPENBAAR BELANG

Redenen om het plan of project ondanks de negatieve effecten ervan toch uit te voeren

- ☐ dwingende redenen van groot openbaar belang, waaronder redenen van sociale of economische aard (indien in het gebied geen prioritaire habitats of soorten voorkomen)
- ☐ menselijke gezondheid
- ☐ openbare veiligheid
- ☐ voor het milieu wezenlijke gunstige effecten
- ☐ andere dwingende redenen van groot openbaar belang

Beschrijving en motivering van de redenen en een verklaring waarom deze van groot belang zijn ⁽¹⁾:

⁽¹⁾ Al naargelang de kennisgeving wordt ingediend ter informatie of voor advies kan een verschillende mate van gedetailleerdheid vereist zijn.

5. COMPENSERENDE MAATREGELEN⁽¹⁾

Doelstellingen, beoogde elementen (habitats en soorten) en te compenseren ecologische processen/functies (redenen waarom deze maatregelen geschikt zijn om de negatieve gevolgen te compenseren)

Reikwijdte van de compenserende maatregelen (oppervlakte van de gebieden, omvang van de populaties)

Identificatie en locatie van de compensatiegebieden (met inbegrip van kaarten)

Eerdere toestand en omstandigheden in de compensatiegebieden (bestaande habitats en de toestand ervan, type land, bestaande vormen van landgebruik enz.)

Verwachte resultaten en een toelichting van de wijze waarop de voorgestelde maatregelen de schadelijke gevolgen voor de natuurlijke kenmerken van het gebied zullen compenseren en het mogelijk maken de samenhang van het Natura 2000-netwerk te bewaren

Tijdschema voor de uitvoering van de compenserende maatregelen (met inbegrip van uitvoering op lange termijn), onder vermelding van het tijdstip waarop de verwachte resultaten zullen worden bereikt

Voorgestelde methoden en technieken voor de uitvoering van de compenserende maatregelen, beoordeling van de haalbaarheid en mogelijke doeltreffendheid ervan

Kosten en financiering van de voorgestelde compenserende maatregelen

Verantwoordelijkheden bij de uitvoering van de compenserende maatregelen

Monitoring van de compenserende maatregelen, voor zover gepland (bijvoorbeeld als er onzekerheid bestaat over de doeltreffendheid van de maatregelen), evaluatie van de resultaten en follow-up

⁽¹⁾ Al naargelang de kennisgeving wordt ingediend ter informatie of voor advies kan een verschillende mate van gedetailleerdheid vereist zijn.