

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

A. TIZZANO

van 24 november 2005¹

I — Inleiding

1. Met dit beroep, ingesteld op 28 februari 2003 krachtens artikel 226 EG, verzoekt de Commissie van de Europese Gemeenschappen het Hof van Justitie vast te stellen dat de Bondsrepubliek Duitsland de krachtens artikel 6, leden 3 en 4, en de artikelen 12, 13 en 16 van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna² (hierna: „richtlijn” of „habitatrichtlijn”) op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

II — Rechtskader

A — Toepasselijke bepalingen van gemeenschapsrecht

2. Volgens artikel 2, lid 1, van de habitatrichtlijn heeft deze tot hoofddoel „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”.

3. Daartoe bepaalt lid 2 van deze bepaling:

„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.

[...]”.

4. Krachtens artikel 3 wordt „een coherent Europees ecologisch netwerk gevormd van speciale beschermingszones, Natura 2000 genaamd. Dit netwerk, dat bestaat uit gebieden met in bijlage I genoemde typen natuurlijke habitats en habitats van in

¹ — Oorspronkelijke taal: Italiaans.

² — PB L 206, blz. 7.

bijlage II genoemde soorten, moet de betrokken typen natuurlijke habitats en habitats van soorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding behouden of in voorkomend geval herstellen.”

5. Artikel 6, leden 2 tot en met 4, stelt de regels vast voor de instandhouding van de beschermde gebieden.

6. Krachtens artikel 6, lid 2, treffen „[d]e lidstaten [...] 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 voorzover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben”.

7. De daaropvolgende leden 3 en 4, die hier van meer belang zijn, regelen de verstrekking van vergunningen voor plannen en projecten. Zij bepalen:

„3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied,

rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

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

Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een 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.”

8. Ter zake van de bescherming van diersoorten bepaalt artikel 12 van de richtlijn:

„1. De lidstaten treffen de nodige maatregelen voor de instelling van een systeem van strikte bescherming van de in bijlage IV, sub a, vermelde diersoorten in hun natuurlijke verspreidingsgebied, waarbij een verbod wordt ingesteld op:

a) het opzettelijk vangen of doden van in het wild levende specimens van die soorten;

b) het opzettelijk verstoren van die soorten, vooral tijdens de perioden van voortplanting, afhankelijkheid van de jongen, overwintering en trek;

c) het opzettelijk vernielen of rapen van eieren in de natuur;

d) de beschadiging of de vernieling van de voortplantings- of rustplaatsen.

2. Met betrekking tot deze soorten verbieden de lidstaten het in bezit hebben, vervoeren, verhandelen of ruilen en het te koop of in ruil aanbieden van aan de natuur onttrokken specimens, uitgezonderd die welke reeds legaal waren onttrokken vóór de toepassing van deze richtlijn.

3. De in lid 1, sub a en b, en in lid 2 opgenomen verbodsbepalingen gelden ongeacht de levensfase waarin de in dit artikel bedoelde dieren zich bevinden.”

9. Ter zake van de bescherming van plantensoorten bepaalt artikel 13 van de richtlijn:

„1. De lidstaten treffen de nodige maatregelen voor de instelling van een systeem van strikte bescherming van de in bijlage IV, sub b, vermelde plantensoorten, waarbij een verbod wordt ingesteld op:

a) het opzettelijk plukken en verzamelen, afsnijden, ontwortelen of vernielen van specimens van de genoemde soorten in de natuur, in hun natuurlijke verspreidingsgebied;

- b) het in bezit hebben, vervoeren, verhandelen of ruilen en het te koop of in ruil aanbieden van aan de natuur onttrokken specimens van de genoemde soorten, uitgezonderd die welke reeds legaal waren onttrokken vóór de toepassing van deze richtlijn.
- b) ter voorkoming van ernstige schade aan met name de gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden en wateren en andere vormen van eigendom;

2. De in lid 1, sub a en b, opgenomen verbodsbepalingen gelden ongeacht de fase van de biologische cyclus waarin de in dit artikel bedoelde planten zich bevinden.”

- c) in het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid of om andere dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, en voor het milieu wezenlijke gunstige effecten;

10. Artikel 16 van de richtlijn bepaalt echter:

- d) ten behoeve van onderzoek en onderwijs, repopulatie en herintroductie van deze soorten, alsmede voor de daartoe benodigde kweek, met inbegrip van de kunstmatige vermeerdering van planten;

„1. Wanneer er geen andere bevredigende oplossing bestaat en op voorwaarde dat de afwijking geen afbreuk doet aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan, mogen de lidstaten afwijken van het bepaalde in de artikelen 12, 13, 14 en 15, sub a en b:

- e) teneinde het onder strikt gecontroleerde omstandigheden mogelijk te maken op selectieve wijze en binnen bepaalde grenzen een beperkt, door de bevoegde nationale instanties vastgesteld aantal van bepaalde specimens van de in bijlage IV genoemde soorten te vangen, te plukken of in bezit te hebben.

- a) in het belang van de bescherming van de wilde flora en fauna en van de instandhouding van de natuurlijke habitats;

[...]”

B — *Toepasselijke nationale bepalingen*

sub a tot en met c, van de nieuwe wet (ex § 19a, lid 2, punt 8, BNatSchG) verstaan:

11. De Bondsrepubliek Duitsland heeft de habitatrichtlijn omgezet bij het Zweite Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes van 30 april 1998 (tweede wet tot wijziging van de federale wet op de natuurbescherming; hierna: „BNatSchG”).³

„a) plannen en maatregelen in een gebied van communautair belang of een Europees vogelbeschermingsgebied, voorzover die een besluit van of kennisgeving aan de overheid behoeven of door de overheid worden uitgevoerd,

12. Deze wet is vervolgens vervangen door het Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften van 25 maart 2002 (nieuwe wet op de natuurbescherming en landschapsverzorging en tot wijziging van andere wettelijke regelingen; hierna: „nieuwe wet”)⁴. De bepalingen van deze wet stemmen, voorzover in de onderhavige zaak van belang, vrijwel geheel overeen met de relevante bepalingen van de voorafgaande wet.⁵

b) ingrepen in natuur en landschap in de zin van § 18, voorzover die een besluit van of kennisgeving aan de overheid behoeven of door de overheid worden uitgevoerd, en

c) inrichtingen die krachtens de federale wet op de bescherming tegen immissies [Bundes-Immissionsschutzgesetz] vergunningplichtig zijn, alsmede watergebruik waarvoor krachtens de wet op het waterbeheer [Wasserhaushaltsgesetz] een vergunning of goedkeuring is vereist,

13. Voorzover hier van belang wordt onder „project” in de zin van § 10, lid 1, punt 11,

welke, afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of plannen, significante gevolgen kunnen hebben voor een gebied van communautair belang of een Europees vogelbeschermingsgebied [...].”

3 — BGBI. 1998 I, blz. 823.

4 — BGBI. 2002 I, blz. 1193.

5 — Voorzover de bepalingen van de nieuwe wet en het BNatSchG overeenstemmen, hebben partijen in hun memories naar beide verwezen. Ook ik zal bij het onderzoek van dit beroep zo te werk gaan.

14. § 18 (ex § 8 BNatSchG), waarnaar § 10, lid 1, punt 11, sub b, verwijst, definieert het begrip „ingrepen in natuur en landschap” als volgt:

„1. Ingrepen in natuur en landschap in de zin van deze wet zijn veranderingen van de vorm of het gebruik van terreinen of veranderingen van het niveau van de met de organische bodemlaag in verbinding staande grondwaterspiegel, die significante gevolgen kunnen hebben voor de draagkracht en de werking van het ecosysteem of voor het landschapsbeeld.

2. Gebruik van de bodem voor landbouw, bosbouw en visvangst is geen ingreep indien daarbij de doelstellingen en beginselen van de natuurbescherming en landschapsverzorging in acht worden genomen. Gebruik van de bodem voor landbouw, bosbouw en visvangst dat strookt met de in § 5, leden 4 tot en met 6, genoemde voorwaarden en met de code van goede praktijken voortvloeiend uit de wetgeving inzake landbouw, bosbouw en visvangst en § 17, lid 2, van de federale wet op de bodembescherming [Bundes-Bodenschutzgesetz] is in beginsel niet in strijd met de in de eerste zin vermelde doelstellingen en beginselen.”

15. Ter zake van emissies bepaalt § 36 van de nieuwe wet (ex § 19e BNatSchG):

„Wanneer te voorzien is dat een inrichting die krachtens de federale wet op de bescherming tegen immissies vergunningplichtig is, emissies zal veroorzaken welke, ook in combinatie met andere inrichtingen of maatregelen, binnen de invloedssfeer van deze inrichting significante gevolgen zullen hebben voor een gebied van communautair belang of een Europees vogelbeschermingsgebied in zijn voor instandhouding of bescherming wezenlijke bestanddelen, en herstel van de beschadigingen overeenkomstig § 19, lid 2, niet mogelijk is, wordt geen vergunning voor de inrichting afgeleverd indien niet is voldaan aan de voorwaarden van § 34, lid 3, juncto lid 4. § 34, leden 1 en 5, is van overeenkomstige toepassing. De besluiten worden in overleg met de voor natuurbescherming en landschapsverzorging bevoegde instanties genomen.”

16. Tot slot bepaalt § 43, lid 4, van de nieuwe wet (ex § 20f, lid 3, BNatSchG) in welke gevallen van de verbodsbepalingen ter bescherming van het milieu kan worden afgeweken:

„De verbodsbepalingen van § 42, leden 1 en 2, gelden niet voor handelingen die strekken tot het gebruik van de bodem voor landbouw, bosbouw en visvangst in overeenstemming met de goede praktijken en de in § 5,

leden 4 tot en met 6, genoemde voorwaarden en tot het benutten van de daarbij verkregen producten of tot de uitvoering van een krachtens § 19 toegelaten ingreep, tot de uitvoering van een milieueffectbeoordeling krachtens de wet op de milieueffectbeoordeling [Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung] of een krachtens § 30 toegelaten maatregel, mits daarbij geen dieren, met inbegrip van hun nest-, broed-, woon- of toevluchtsplaatsen, en planten van bijzonder beschermde soorten opzettelijk worden verstoord. Deze bepaling doet geen afbreuk aan de bepalingen van de Länder die een verdergaande bescherming bieden.”

17. De habitatrictlijn is in Duitsland ook omgezet door middel van een aantal sectorale wetten. Voor deze zaak is met name het Pflanzenschutzgesetz (wet op de gewasbescherming; hierna: „PflSchG”) van 14 mei 1998⁶ van belang. § 6, lid 1, van deze wet bepaalt:

„Gewasbeschermingsmiddelen moeten in overeenstemming met de goede praktijken worden gebruikt. Zij mogen niet worden gebruikt indien de gebruiker kan voorzien dat dit in het betrokken geval schadelijke gevolgen voor de gezondheid van mens en dier of voor het grondwater of andere ernstige schadelijke gevolgen, in het bijzonder voor het ecosysteem, zal hebben. De bevoegde instantie kan maatregelen gelasten

die noodzakelijk zijn voor de vervulling van de in de zinnen 1 en 2 genoemde voorwaarden.”

III — Feiten en procesverloop

18. Nadat de Commissie de haar door de Bondsrepubliek Duitsland meegedeelde nationale omzettingsbepalingen had onderzocht, heeft zij haar twijfels uitgesproken over de verenigbaarheid van deze bepalingen met de habitatrictlijn. Op 10 april 2000 heeft zij Duitsland derhalve krachtens artikel 226 EG een aanmaningsbrief gestuurd.

19. Op die brief volgde op 25 juli 2001 een met redenen omkleed advies, waarin zij Duitsland verzocht om binnen twee maanden zijn uit de genoemde richtlijn voortvloeiende verplichtingen na te komen.

20. De Commissie was niet tevreden over de toelichting en de antwoorden van de Duitse regering en heeft dan ook op 28 februari 2003 beroep ingesteld bij het Hof van Justitie, strekkende tot vaststelling dat de Bondsrepubliek Duitsland:

- door voor bepaalde projecten buiten specialebeschermingszones in de zin

6 — BGBI. 1998 I, blz. 971.

van artikel 4, lid 1, van de richtlijn geen beoordeling van de gevolgen voor het gebied overeenkomstig artikel 6, leden 3 en 4, van de richtlijn voor te schrijven, ongeacht de vraag of deze projecten significante gevolgen kunnen hebben voor een specialebeschermingszone;

— door emissies in een specialebeschermingszone toe te staan, ongeacht de vraag of deze significante gevolgen kunnen hebben voor dit gebied;

— door bepaalde onopzettelijke verstoringen van beschermde dieren uit te sluiten van de werkingssfeer van de bepalingen inzake de soortenbescherming;

— door niet te waarborgen dat de in artikel 16 van de richtlijn neergelegde voorwaarden voor afwijking worden nageleefd voor bepaalde met de instandhouding van het gebied [verenigbaar geachte] handelingen;

— door in haar wetgeving op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen onvoldoende rekening te houden met de soortenbescherming;

— door bepalingen van de visserijwetgeving niet mee te delen en/of er niet op toe te zien dat deze bepalingen [...] vangstverboden bevatten [die aan de vereisten van de richtlijn voldoen];

de krachtens artikel 6, leden 3 en 4, en de artikelen 12, 13 en 16 van de [habitat] richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

21. Duitsland en de Commissie hebben schriftelijke opmerkingen bij het Hof ingediend.

22. De Duitse regering en de Commissie zijn bovendien verschenen ter terechtzitting van 14 juli 2005.

IV — Beoordeling

De ontvankelijkheid

23. De Duitse regering betwist de ontvankelijkheid van het beroep op grond dat de

Commissie niet voldoende rekening heeft gehouden met het effect van de wezenlijke wijzigingen die tijdens de precontentieuze procedure zijn doorgevoerd in het BNatSchG en in andere specifieke nationale bepalingen. Deze wijzigingen hadden de Commissie er namelijk toe moeten brengen de verenigbaarheid van de Duitse regeling met de habitatrictlijn anders te beoordelen.

24. Volgens mij zijn de argumenten van de Duitse autoriteiten niet relevant voor de ontvankelijkheid van het beroep. De vraag of de Commissie al dan niet rekening heeft gehouden met bepaalde wetswijzigingen bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de Duitse wetgeving met de richtlijn ziet op de grond van de zaak en dus op de gegrondheid van het beroep, niet op de ontvankelijkheid ervan.

25. Daarnaast zijn de bepalingen die de Commissie in het met redenen omkleed advies aanvalt, geen van alle inhoudelijk gewijzigd door de nieuwe wet en de andere teksten die de regering van de Bondsrepubliek Duitsland heeft aangevoerd. Met andere woorden, dit beroep heeft betrekking op bepalingen die in wezen onveranderd zijn gebleven.⁷

7 — De Commissie haalt in haar verzoekschrift de facto enkel die bepalingen van de nieuwe wet aan die overeenkomen met de bepalingen van de voorafgaande wet.

26. Maar ook als we ervan uitgaan dat deze wijzigingen van invloed zijn op enkele van de door de Commissie betwiste bepalingen, kunnen zij niet leiden tot de niet-ontvankelijkheid van het beroep. Volgens de bekende vaste rechtspraak van het Hof moet „het bestaan van een niet-nakoming [immers] worden beoordeeld naar de situatie van de lidstaat aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn, en [kan] het Hof geen rekening [...] houden met nadien opgetreden wijzigingen”.⁸ Aan het einde van de termijn van twee maanden die was vastgesteld in het met redenen omkleed advies dat op 25 juli 2001 aan Duitsland was gestuurd, waren de wetswijzigingen die Duitsland aanvoert nog niet in werking getreden. Zoals de Duitse regering ter terechtzitting heeft bevestigd, zijn zij immers pas in maart 2002 aangenomen.

27. Ik ben dan ook van mening dat het verweer van de Duitse regering op dit punt moet worden verworpen.

28. Anderzijds kan men de Commissie evenmin verwijten — zou men dit punt ambtshalve willen opwerpen, aangezien Duitsland het niet heeft aangevoerd — dat zij zich tijdens de contentieuze procedure heeft gebaseerd op andere grieven dan tijdens de precontentieuze procedure, omdat

8 — Arresten van 25 november 1998, Commissie/Spanje (C-214/96, Jurispr. blz. I-7661, punt 25), 25 mei 2000, Commissie/Griekenland (C-384/97, Jurispr. blz. I-3823, punt 35), en 9 september 2004, Commissie/Griekenland (C-417/02, Jurispr. blz. I-7973, punt 22).

zij in het verzoekschrift bepalingen van de nieuwe wet heeft vermeld die nog niet van kracht waren bij het verstrijken van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn. Volgens vaste gemeenschapsrechtspraak is het voor de ontvankelijkheid van een beroep wegens niet-nakoming niet nodig dat er „een volmaakte overeenstemming [bestaat] tussen de nationale bepalingen die in het met redenen omkleed advies, en die welke in het verzoekschrift worden genoemd”⁹. Het Hof acht het „voldoende dat het stelsel dat met de in de administratieve procedure gewraakte wetgeving was ingevoerd, in zijn geheel gezien in stand is gelaten door de nieuwe wettelijke maatregelen die de betrokken lidstaat na het uitbrengen van het met redenen omkleed advies heeft ingevoerd en die in het kader van het beroep in geding worden gebracht”.¹⁰ Aan deze voorwaarde is in dit geval volledig voldaan, zoals ik heb uiteengezet.

29. Ik zal nu overgaan tot het onderzoek van de bezwaren die de Commissie heeft aangevoerd.

De eerste grief

30. De Commissie verwijt de Bondsrepubliek Duitsland in de eerste plaats dat zij artikel 6, leden 3 en 4, van de richtlijn

onvolledig heeft omgezet, voorzover de in § 10, lid 1, punt 11, sub b en c, van de nieuwe wet (ex § 19a, lid 2, punt 8, BNatSchG) gegeven definitie van het begrip „project”, die geldt voor projecten buiten de specialebeschermingszones, te beperkend is en voor bepaalde activiteiten en ingrepen die schadelijk kunnen zijn voor beschermde gebieden, geen effectbeoordeling wordt vereist.

31. Om te beginnen voert de Commissie aan dat de projecten die in § 10, lid 1, punt 11, sub b, als „ingrepen in natuur en landschap” worden gekwalificeerd, alleen die ingrepen omvatten die bestaan in „veranderingen” van de vorm of het gebruik van „terreinen” in de zin van § 18, lid 1 (ex § 8, lid 1), waarnaar bovengenoemde bepaling verwijst, zonder dat echter rekening wordt gehouden met alle andere activiteiten of maatregelen die geen veranderingen van deze aard meebrengen. § 18, lid 2 (ex § 8, lid 7) sluit het gebruik van de bodem voor landbouw, bosbouw en visvangst uitdrukkelijk uit van dat begrip, op voorwaarde dat daarbij de doelstellingen en beginselen van natuurbescherming en landschapsverzorging in acht worden genomen. Deze voorwaarde is echter in te algemene termen omschreven om een passende bescherming van de beschermde gebieden te waarborgen.

32. In de tweede plaats worden volgens de Commissie slechts die inrichtingen en installaties voor watergebruik als „projecten” beschouwd waarvoor krachtens respectieve-

9 — Arrest van 22 september 2005, Commissie/België (C-221/03, Jurispr. blz. I-8307, punt 39).

10 — Arrest Commissie/België, aangehaald in voetnoot 9, punt 39, en aldaar aangehaalde rechtspraak.

lijk het Bundes-Immissionsschutzgesetz en het Wasserhaushaltsgesetz een vergunning of goedkeuring is vereist (§ 10, lid 1, punt 11, sub c). Aldus is voor alle installaties en inrichtingen die niet aan dergelijke procedures zijn onderworpen, geen beoordeling overeenkomstig artikel 6, lid 3, van de richtlijn vereist, ongeacht of zij significante gevolgen kunnen hebben voor beschermde gebieden.

ingrepen die niet in deze categorieën vallen, gelden niettemin strikte milieuregels, die een passende en doeltreffende bescherming van de specialebeschermingszones garanderen.

33. De Duitse regering voert allereerst aan dat de Commissie het begrip „project” te ruim uitlegt, omdat haar interpretatie geen enkele beperking toelaat van de verplichting de gevolgen van de relevante installaties te beoordelen. Dit begrip moet veeleer worden uitgelegd tegen de achtergrond van de nauwkeurige definitie in richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.¹¹

35. De argumenten van de Duitse regering lijken mij niet overtuigend.

36. Het komt mij voor dat de door de nationale wetgever gevolgde benadering in strijd is met de letter en de geest van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn. Uit § 10, lid 1, punt 11, sub b en c, juncto § 18, leden 1 en 2, van de nieuwe wet blijkt namelijk — en dat wordt door de Duitse regering niet weersproken — dat sommige maatregelen en activiteiten van het begrip „project” en dus van de beoordelingsplicht zijn uitgesloten op grond van factoren als de aard van de ingreep (of deze al dan niet veranderingen van de vorm of het gebruik van terreinen of van het niveau van het grondwater inhoudt), de sector (landbouw, bosbouw en visvangst) en het niet verplicht zijn van een vergunning of goedkeuring.

34. Bovendien omvatten de in § 10, lid 1, punt 11, sub b en c, bedoelde categorieën van „projecten” in de praktijk alle ingrepen buiten de specialebeschermingszones die waarschijnlijk significante gevolgen voor deze gebieden zullen hebben. Voor de

37. Artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn bepaalt evenwel dat „[v]oor *elk* plan of project dat [...] *afzonderlijk of in combinatie*

11 — Volgens artikel 1, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 175, blz. 40), wordt onder project verstaan: i) de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken, ii) andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten.

met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben [...], [...] een passende beoordeling [wordt] gemaakt van de gevolgen voor het gebied”.¹² Deze verplichting heeft dus een ruime strekking en ziet op alle maatregelen en activiteiten die, afzonderlijk of in combinatie met andere, schadelijk kunnen zijn voor de specialebeschermingszones. Daarop is maar één uitzondering mogelijk: de afwezigheid van mogelijke significante gevolgen voor deze gebieden.

39. Het Hof heeft overigens al eerder gepreciseerd dat nationale bepalingen „waarvoor [plannen en projecten] op algemene wijze aan de verplichting, de gevolgen daarvan voor het gebied te beoordelen, zouden worden onttrokken, hetzij op grond van het geringe bedrag van de geplande uitgaven, hetzij vanwege de specifieke in geding zijnde werkreinen”¹³, in strijd zijn met artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn. Deze vaststelling geldt mijns inziens des te meer voor een nationale regeling die, zoals in casu, hele categorieën activiteiten en ingrepen a priori onttrekt aan de verplichting de gevolgen ervan vooraf te beoordelen.

38. Het lijkt mij duidelijk dat niet tevoren in absolute en algemene termen kan worden gesteld dat bepaalde categorieën activiteiten of ingrepen dergelijke effecten nooit zullen hebben, zoals de Duitse regeling doet. Het effect van een project is immers relatief en hangt af van de aard en de kenmerken van zowel het betrokken project als het gebied en de betrokken soort, en moet daarom van geval tot geval worden beoordeeld. Natuurlijke habitats van kleine afmetingen waarin zeldzame en bijzonder kwetsbare soorten leven, kunnen bijvoorbeeld veel sterker reageren op een bepaald type externe acties dan andere, minder „gevoelige” beschermde gebieden. Deze uitlegging strookt mijns inziens ook volledig met de prioriteit die de richtlijn toekent aan de instandhouding van beschermde gebieden en de bescherming van bedreigde soorten.

40. Deze leemten in de omzettingbepalingen kunnen mijns inziens niet worden aangevuld door de omstandigheid dat de projecten die niet beoordeeld hoeven te worden in elk geval, krachtens § 18 van de nieuwe wet, de beginselen en regels inzake milieu, natuurbescherming en landschapsverzorging in acht moeten nemen, zoals de Duitse regering aanvoert; volgens deze regering wordt op die manier aan de vereisten van artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn met betrekking tot de instandhouding van de gebieden en de effectbeoordeling voldaan, zij het indirect. Mij dunkt dat de verwijzing naar algemene regelgeving of „goede praktijken” niet het

12 — Cursivering van mij.

13 — Arrest Hof van 6 april 2000, Commissie/Frankrijk (C-256/98, Jurispr. blz. I-2487, punt 39), ter zake van een Franse regeling die voor projecten waarvan de totale kosten niet hoger waren dan 12 miljoen FRF en projecten met betrekking tot elektriciteit, gas en telecommunicatienetwerken geen effectbeoordeling vereiste.

noodzakelijke niveau van specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijkheid kan garanderen dat volgens vaste rechtspraak vereist is bij de omzetting van richtlijnen.¹⁴ Dit geldt temeer daar de nauwkeurigheid van de omzetting in dit geval van bijzonder belang is, aangezien het gaat om procedureregels die een wezenlijk onderdeel vormen van het algemene systeem van de habitatrichtlijn en specifiek de bescherming van bepaalde gebieden regelen (de speciale beschermingszones van „Natura 2000”), waarbij de beoordelingsverplichting een centrale rol speelt.

41. Ik ben derhalve van mening dat de bezwaren van de Commissie inzake artikel 6, leden 3 en 4, van de richtlijn gegrond zijn.

De tweede grief

42. Met haar tweede grief verwijt de Commissie Duitsland dat het artikel 6, leden 3 en 4, van de richtlijn ook op het punt van de beoordeling van de gevolgen van emissies van luchtverontreinigende stoffen op de beschermde gebieden onvolledig heeft omgezet.

14 — Zie onder meer arresten van 8 juli 1987, Commissie/Italië (262/85, Jurispr. blz. 3073, punt 9), 30 mei 1991, Commissie/Duitsland (C-59/89, Jurispr. blz. I-2607, punten 18 en 24), 7 december 2000, Commissie/Frankrijk (C-38/99, Jurispr. blz. I-10941, punt 53), en 17 mei 2001, Commissie/Italië (C-159/99, Jurispr. blz. I-4007, punt 32).

43. Volgens de Commissie is het probleem daarin gelegen dat een inrichting die stoffen uitstoot in de zin van § 36 van de nieuwe wet (ex § 19e BNatSchG), uitsluitend een vergunning behoeft ingeval te voorzien is dat de inrichting een significante weerslag zal hebben op een speciale beschermingszone die zich binnen haar „invloedsfeer” bevindt, zoals omschreven in de omzettingbepalingen van het Bundes-Immissionsschutzgesetz en met name in het Erste allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz — TA Luft, de technische circulaire inzake luchtverontreiniging bij die wet.¹⁵ De gevolgen voor specialebeschermingszones buiten deze „invloedsfeer” worden dus niet in aanmerking genomen, hetgeen in strijd is met artikel 6, leden 3 en 4, van de richtlijn.

44. De Duitse regering werpt tegen dat bij de controle van de overlast door verontreinigende stoffen in een bepaalde „invloedsfeer” uitdrukkelijk rekening wordt gehouden met alle relevante plaatselijke factoren. In de praktijk kan geen vergunning worden afgegeven voor emissies die schade kunnen berokkenen aan beschermde goederen in de zin van de habitatrichtlijn.

45. De overwegingen die ik met betrekking tot de eerste grief heb uiteengezet, zijn volgens mij van overeenkomstige toepassing op de onderhavige grief. Ook in dit geval stelt de Duitse regelgeving immers a priori beperkingen aan de mate waarin de gevolgen

15 — GMBI. 1986, blz. 95.

van bepaalde activiteiten voor beschermde gebieden in aanmerking worden genomen, op grond van een criterium (de locatie van een beschermd gebied binnen of buiten een „invloedsfeer”) waarin artikel 6, leden 3 en 4, van de richtlijn niet voorziet.

46. Ik ben derhalve van mening dat deze grief moet slagen.

De derde grief

47. Met deze grief verwijt de Commissie Duitsland dat het artikel 12, lid 1, sub d, niet juist heeft omgezet in het Duitse recht omdat dit laatste uitsluitend verbiedt opzettelijk schade te berokkenen aan de voortplantings- en rustplaatsen van bepaalde diersoorten. Meer in het bijzonder stelt de Commissie dat de nationale bepalingen (§ 43, lid 4, van de nieuwe wet, ex § 20f, lid 3, BNatSchG) ter omzetting van het bovengenoemde artikel van de richtlijn een uitzondering bevatten op de verbodsbepalingen inzake de bescherming van diersoorten voor activiteiten die onopzettelijk nest-, broed- of toevluchtsplaatsen van beschermde soorten verstoren. Het beschermingsstelsel van artikel 12 staat een dergelijke uitzondering echter niet toe.

48. De Duitse regering bestrijdt deze uitlegging van artikel 12, lid 1, sub d, omdat zij te strikt zou zijn, en dus in strijd met het evenredigheidsbeginsel.

49. Ik meen dat de door de Commissie bepleite uitlegging in de eerste plaats steun vindt in de bewoordingen van de litigieuze bepaling. Anders dan de andere verbodsbepalingen van artikel 12, lid 1, die uitdrukkelijk enkel van toepassing zijn op „opzettelijk” verrichte handelingen (sub a, b en c), ziet de bepaling over voortplantings- en rustplaatsen (sub d) op alle vormen van vernieling of beschadiging, zonder onderscheid te maken tussen opzettelijk of niet-opzettelijk berokkende schade.

50. Een verhoogde bescherming van deze gebieden lijkt mij ook gerechtvaardigd in het licht van de doelstellingen van de habitatrichtlijn, die immers „tot hoofddoel heeft, [...] het behoud van de biologische diversiteit te bevorderen”.¹⁶ Bescherming van de voortplantings- en rustplaatsen lijkt mij van cruciaal belang, niet alleen voor de instandhouding, maar ook voor het voortbestaan van bedreigde diersoorten.

¹⁶ — Derde overweging van de habitatrichtlijn.

51. De litigieuze Duitse regelgeving waarborgt deze bescherming echter niet, omdat activiteiten die niet-opzettelijk schade berokkenen aan voortplantings- en rustplaatsen van beschermde diersoorten, van de door artikel 12 van de richtlijn ingestelde beschermingsregeling¹⁷ kunnen worden uitgesloten, zoals de Duitse regering zelf erkent.

52. Ik ben derhalve van mening dat de Bondsrepubliek Duitsland de verplichtingen die krachtens artikel 12, lid 1, van de richtlijn op haar rusten, niet is nagekomen.

De vierde grief

53. De Commissie stelt ook dat artikel 16, lid 1, niet juist in Duits recht is omgezet omdat de precieze voorwaarden waaronder krachtens dit artikel mag worden afgeweken van de verschillende verbodsbepalingen van de richtlijn, niet in acht zijn genomen. Met name ontbreekt in § 43, lid 4, van de nieuwe

wet (ex § 20f, lid 3, BNatSchG) een duidelijke verwijzing naar die voorwaarden.

54. Ook deze kritiek van de Commissie is mijns inziens gegrond. § 43, lid 4, van de nationale wet regelt weliswaar de uitzonderingen op de verbodsbepalingen inzake de bescherming van flora en fauna, maar bevat geen enkele verwijzing naar artikel 16 van de richtlijn of naar de categorieën toegestane afwijkingen die daarin limitatief zijn opgesomd. Sterker nog, het lijkt erop dat de betrokken bepaling aanvullende afwijkingen mogelijk maakt, of in elk geval afwijkingen die in veel algemenere termen zijn omschreven dan die waarin de richtlijn voorziet.¹⁸ Zij bepaalt bijvoorbeeld dat „[d]e verbodsbepalingen [...] niet gelden voor handelingen die strekken tot het gebruik van de bodem voor landbouw, bosbouw en visvangst [...]”, terwijl artikel 16, sub b, van de richtlijn afwijkingen in die sectoren uitsluitend toestaat „ter voorkoming van ernstige schade aan met name de gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden en wateren en andere vormen van eigendom”.

55. Daaruit volgt dat § 43, lid 4, van de nieuwe wet (ex § 20f, lid 3, BNatSchG) geen voldoende duidelijke en nauwkeurige omzetting van de bedoelde bepaling van de richt-

17 — Zie in die zin arrest van 20 oktober 2005, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-6/04, Jurispr. blz. I-9017), waarin het Hof oordeelde dat „het Verenigd Koninkrijk [had erkend] dat door enkel de opzettelijke beschadiging of vernieling van de voortplantings- of rustplaatsen van de betrokken soorten te verbieden, de wettelijke regeling van Gibraltar niet [voldeed] aan de eisen van artikel 12, lid 1, sub d” en dat „[d]it onderdeel van de grief [...] dan ook gegrond [moest] worden geacht” (punt 79).

18 — Zie over de noodzaak artikel 16 van de richtlijn restrictief uit te leggen, arrest Commissie/Verenigd Koninkrijk, aangehaald in voetnoot 17, punten 111 en 112.

lijn is, wat volgens vaste rechtspraak vereist is, zoals ik al heb opgemerkt (punt 40 hierboven).

56. Derhalve meen ik dat ook het vierde middel moet slagen.

De vijfde grief

57. Met haar vijfde grief klaagt de Commissie erover dat § 6, lid 1, PflSchG, een van de haar door Duitsland meegedeelde omzettingbepalingen, niet voldoende rekening houdt met de bescherming van dier- en plantensoorten in de zin van de artikelen 12 en 13 van de richtlijn bij het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

58. De Duitse regering werpt in wezen tegen dat deze producten vanaf het moment dat een vergunning is verstrekt, onderworpen zijn aan controles waarbij de eventuele schadelijke gevolgen voor de gezondheid van mens en dier en voor het „ecosysteem” worden onderzocht, wat het mogelijk maakt aan de doelstellingen van de habitatrichtlijn te voldoen.

59. Ik ben het echter met de Commissie eens dat de litigieuze bepaling, bij de opsomming van de gevallen waarin het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen verboden is, niet alleen de habitatrichtlijn niet vermeldt, maar vooral de in de artikelen 12 en 13 van de richtlijn gestelde verboden op aantasting van de beschermde soorten niet duidelijk en specifiek vermeldt. De precieze verplichtingen van de richtlijn kunnen dus niet vervuld worden geacht.

60. Ik ben dan ook van mening dat de bezwaren van de Commissie gegrond zijn.

De zesde grief

61. Tot slot klaagt de Commissie over de schending van de artikelen 12 en 16 van de richtlijn, omdat i) Duitsland haar niet in kennis heeft gesteld van de relevante visserijbepalingen van acht Länder¹⁹, en ii) de

¹⁹ — Het gaat om de Länder Berlijn, Hamburg, Meklenburg-Vorpommeren, Nedersaksen, Noordrijn-Westfalen, Saarland, Saksen en Saksen-Anhalt.

geldende bepalingen in drie andere Länder²⁰ geen visserijverboden bevatten die aan de vereisten van de richtlijn voldoen.

62. De Duitse regering erkent weliswaar dat een aantal visserijbepalingen van de Länder, bijvoorbeeld die van het Land Bremen, niet volledig aan de richtlijn voldoet, maar zij voert aan dat zij niet verplicht was deze bepalingen mee te delen omdat deze hoe dan ook ondergeschikt zijn aan het federale recht en het gemeenschapsrecht.

63. Dienaangaande moet ik er nogmaals op wijzen (zie punt 40 hierboven) dat de bepalingen van een richtlijn volgens vaste gemeenschapsrechtspraak „met een onbetwistbare dwingende kracht en met de specificiteit, nauwkeurigheid en duidelijk-

heid die nodig zijn om te voldoen aan het vereiste van rechtszekerheid”²¹, moeten worden omgezet. Dat geldt volgens de rechtspraak met name wanneer het gaat om een tekst waarin „het beheer van het gemeenschappelijk patrimonium wordt toevertrouwd aan de lidstaten voor hun respectieve grondgebied”²², zoals in casu.

64. Zelfs als de bepalingen van de Länder inzake de visvangst met het federale en communautaire recht in overeenstemming zouden zijn, kan de verwijzing naar de algemene beginselen van de voorrang van het communautaire recht en de richtlijnconforme uitlegging dus niet worden beschouwd als een duidelijke en nauwkeurige omzetting van de richtlijn. Integendeel, het feit dat er normconflicten bestaan, zoals de Duitse regering zelf althans voor enkele Länder toegeeft, schept mijns inziens onduidelijkheid, waardoor de naleving van de visserijverboden onzeker wordt.

65. Het lijkt mijns inziens dan ook geen twijfel dat Duitsland de verplichtingen die

20 — Met name is in Beieren de *coregonus oxyrhynchus* niet opgenomen onder de soorten die het gehele jaar door zijn beschermd uit hoofde van de Verordnung zur Ausführung des Fischereigesetzes (uitvoeringsverordening van de wet op de visserij van 4 november 1997, GVBl. 1998, blz. 982, zoals gewijzigd bij de verordening van 3 december 1998, GVBl. blz. 982); in Brandenburg zijn de *coregonus oxyrhynchus* en de *unio crassus* niet beschermd uit hoofde van de Fischereiordnung (visserijverordening van 14 november 1997, GVBl. 11/97, blz. 867, zoals gewijzigd bij de verordening van 22 december 1998, GVBl. 11/99, blz. 25); in Bremen tot slot is geen van de drie soorten (*acipenser sturio*, *coregonus oxyrhynchus*, *unio crassus*) die in dit Land moeten worden beschermd, opgenomen in de lijst visverboden van de Binnenfischereiverordnung (verordening inzake de binnenvisserij van 10 maart 1992, GBl. blz. 51); integendeel, de visserij op de *acipenser sturio* en de *coregonus oxyrhynchus* is uitdrukkelijk toegestaan.

21 — Arrest van 17 mei 2001, Commissie/Italië (C-159/99, Jurispr. blz. I-4007, punt 32, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

22 — Arresten van 8 juli 1987, Commissie/Italië (262/85, Jurispr. blz. 3073, punt 9), en 7 december 2000, Commissie/Frankrijk (C-38/99, Jurispr. blz. I-10941, punt 53). Zie, wat de habitatrichtlijn betreft, laatstelijk arrest Commissie/Verenigd Koninkrijk, aangehaald in voetnoot 17, punten 25 en 26.

krachtens de artikelen 12 en 16 op het vlak van de visserijregeling op hem rusten, niet is nagekomen.

V — Kosten

66. Ik concludeer dat het beroep van de Commissie in al zijn onderdelen gegrond is en dus moet slagen.

67. Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, wanneer dit is gevorderd. Aangezien Duitsland in het ongelijk is gesteld, moet het overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

VI — Conclusie

68. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging het volgende te verklaren:

- „1) Door artikel 6, leden 3 en 4, en de artikelen 12, 13 en 16 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, niet volledig en juist om te zetten, is de Bondsrepubliek Duitsland de krachtens deze richtlijn op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.
- 2) De Bondsrepubliek Duitsland wordt verwezen in de kosten.”