



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
E. SHARPSTON
van 24 september 2015¹

Zaak C-399/14

**Grüne Liga Sachsen e.V. e.a.
tegen
Freistaat Sachsen**

[verzoek van het Bundesverwaltungsgericht (Duitsland) om een prejudiciële beslissing]

„Habitatrichtlijn — Specialebeschermingszones — Gebied dat is opgenomen in de lijst van gebieden van communautair belang nadat een vergunning voor een bouwproject in het gebied is verleend maar vóór de aanvang van de werkzaamheden — Noodzaak van controle achteraf van de initiële projectbeoordeling — Regels voor een dergelijke herbeoordeling — Gevolgen van de voltooiing van het project volgens het definitieve goedkeuringsbesluit voordat definitief uitspraak kon worden gedaan over de geldigheid van de beoordeling en de herbeoordeling”

1. De habitatrichtlijn² heeft tot doel 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. Bij deze richtlijn is daartoe een aantal vereisten inzake de aanwijzing en de instandhouding van de natuurlijke habitats vastgesteld.

2. Met name moet door de Europese Commissie een lijst van „gebieden van communautair belang” worden bijgehouden, op basis van voorstellen van de lidstaten. Zodra een gebied in de lijst is opgenomen, moet het worden behandeld als „speciale beschermingszone”. De lidstaten moeten in die gebieden passende maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats niet verslechtert. Ook moeten zij een passende beoordeling maken van elk plan of programma dat geen verband houdt met het beheer van het gebied maar significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied. De nationale instanties mogen normaal gesproken slechts toestemming geven voor het plan of project wanneer het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten. Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, toch moet worden gerealiseerd, moet de betrokken lidstaat alle nodige compenserende maatregelen nemen.

3. Het onderhavige prejudiciële verzoek van het Duitse Bundesverwaltungsgericht (federale bestuursrechter) betreft de bouw van een brug over de Elbe, die was gepland en goedgekeurd toen het gebied aan beide oevers van de rivier nog niet als gebied van communautair belang was aangewezen, maar werd aangevangen en voltooid nadat het gebied in de lijst van de Commissie was opgenomen.

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB L 206, blz. 7).

4. De nationale instanties hadden een initiële beoordeling van het project gemaakt in de eerste fase van de goedkeuringsprocedure en vervolgens een ex-post-beoordeling na de plaatsing van het gebied op de lijst van de Commissie. Een vereniging voor natuurbescherming blijft echter de geldigheid van het goedkeuringsbesluit betwisten, met name op grond dat de beoordelingen niet volledig in overeenstemming zouden zijn met de voorschriften van de habitatrichtlijn, die na de plaatsing op de lijst door de Commissie onverkort in acht moesten worden genomen.

5. Het Bundesverwaltungsgericht vraagt het Hof om aanwijzingen voor de toepassing van die voorschriften in dergelijke omstandigheden.

Habitatrichtlijn

6. Artikel 3, lid 1, van de habitatrichtlijn bepaalt met name:

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

7. Overeenkomstig artikel 4, lid 1, stelt elke lidstaat een lijst van gebieden voor, waarop de typen natuurlijke habitats en de inheemse soorten die in het gebied voorkomen staan aangegeven. De leden 2 en 3 regelen de procedure waarmee de Commissie aan de hand van door van de lidstaten ingediende lijsten binnen zes jaar na de kennisgeving van de richtlijn een lijst van de gebieden van communautair belang vaststelt. Op die lijst staat aangegeven in welke gebieden een of meer prioritaire typen natuurlijke habitats of een of meer prioritaire soorten voorkomen. De leden 4 en 5 bepalen:

„4. Wanneer een gebied volgens de procedure van lid 2 tot een gebied van communautair belang is verklaard, wijst de betrokken lidstaat dat gebied zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen zes jaar, aan als speciale beschermingszone en stelt hij tevens de prioriteiten vast gelet op het belang van de gebieden voor het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van een type natuurlijke habitat van bijlage I of van een soort van bijlage II alsmede voor de coherentie van Natura 2000 en gelet op de voor dat gebied bestaande dreiging van achteruitgang en vernietiging.

5. Zodra een gebied op de lijst [van gebieden van communautair belang] is geplaatst, gelden voor dat gebied de bepalingen van artikel 6, leden 2, 3 en 4.”

8. Artikel 6 luidt:

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

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

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

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

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

9. De bijlagen I en II bij de habitatrichtlijn dragen respectievelijk als opschrift: „Typen natuurlijke habitats van communautair belang voor de instandhouding waarvan aanwijzing van speciale beschermingszones vereist is” en „Dier en plante[n]soorten van communautair belang voor de instandhouding waarvan aanwijzing van speciale beschermingszones vereist is”.

Omzetting van de habitatrichtlijn in de Freistaat Sachsen (deelstaat Saksen)

10. § 22b van het Sächsisches Naturschutzgesetz (natuurbeschermingswet van de Freistaat Sachsen; hierna: „SächsNatSchG”) 1994 zet in wezen artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn om.

11. § 22b, lid 1, bepaalt dat een milieueffectbeoordeling moet worden verricht vóór de uitvoering van een project in een gebied van communautair belang, en lid 2 verbiedt de uitvoering ervan indien uit de milieueffectbeoordeling blijkt dat er een risico bestaat op ernstige schade. Dat verbod kan krachtens lid 3 slechts buiten toepassing blijven indien het project noodzakelijk is om dwingende redenen van groot openbaar belang *en* het gewenste resultaat niet met middelen die minder schade aanrichten kan worden bereikt. Wanneer in het gebied prioritaire habitats of prioritaire soorten voorkomen, kunnen in beginsel alleen redenen die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid (waaronder begrepen de landsverdediging en de bescherming van de burgerbevolking) of voor het milieu wezenlijke gunstige effecten worden aangevoerd (lid 4). Wanneer het verbod buiten toepassing blijft moeten alle nodige maatregelen worden genomen om te waarborgen dat de algehele samenhang van het Natura 2000 – netwerk bewaard blijft (lid 5).

12. De instanties van de Freistaat Sachsen moeten bovendien (krachtens ministeriële besluiten van 2003) de Arbeitshilfe zur Anwendung der Vorschriften zum Aufbau und Schutz des Europäischen ökologischen Netzes Natura 2000 (Leidraad voor de toepassing van de bepalingen inzake de totstandbrenging en de bescherming van het Europees ecologisch netwerk, Natura 2000) in acht nemen. Overeenkomstig hoofdstuk 3.3 van die leidraad moeten dezelfde voorschriften die van toepassing zijn op de in de lijst opgenomen gebieden van communautair belang (waaronder § 22b, leden 3 tot en met 5, SächsNatSchG) worden toegepast op gebieden waarop de habitatrichtlijn „potentieel” toepassing kan vinden (met inbegrip van de gebieden waarvan kennis is gegeven aan de Commissie maar die door haar nog niet in de lijst zijn opgenomen).

Feiten, procedure en prejudiciële vragen

13. Het Bundesverwaltungsgericht zet uiteen dat Grüne Liga Sachsen een vereniging voor natuurbescherming is, die opkomt tegen het goedkeuringsbesluit van 25 februari 2004 voor de bouw van de „Waldschlößchenbrücke”, een vaste oeververbinding over de Elbe en de graslanden op de uiterwaarden van de rivier in de binnenstad van Dresden in Saksen.

14. Het goedkeuringsbesluit was gebaseerd op een in januari 2003 afgeronde beoordeling van de potentiële gevolgen van het bouwproject voor de beschermings- en instandhoudingsdoelstellingen van het beschermingsgebied „Elbtal zwischen Schöna und Mühlberg” (Elbevallei tussen Schöna en Mühlberg), de genoemde graslanden inbegrepen, dat toen weliswaar reeds nationaal als Natura-2000-gebied was aangewezen, maar door de Commissie nog niet in de lijst was opgenomen. Indien een risico op aanzienlijke schade zou worden vastgesteld, zou een beoordeling overeenkomstig artikel 6 van de habitatrichtlijn volgen. Volgens het deskundigenrapport had het bouwproject geen significante of blijvende nadelige gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied.

15. Grüne Liga heeft in april 2004 beroep ingesteld tegen het goedkeuringsbesluit. Naar nationaal procesrecht had dat beroep geen schorsende werking. Zij heeft daarom ook een verzoek in kort geding ingediend tot opschorting van de aanvang van de werkzaamheden.

16. In december 2004 heeft de Commissie het gebied opgenomen in de lijst van gebieden van communautair belang, nadat het (volgens de verwijzingsbeslissing) in maart 2003 door Duitsland was aangemeld.

17. Het verzoek in kort geding van Grüne Liga Sachsen tot opschorting van de aanvang van de bouwwerkzaamheden werd op 12 november 2007 in tweede en laatste aanleg door het Sächsische Oberverwaltungsgericht afgewezen. Later dat jaar werd met de bouw van de brug begonnen.

18. Na een nadere deskundigenrapportage besloot de bevoegde instantie op 14 oktober 2008 tot een beperkte nieuwe beoordeling van de nadelige gevolgen van het bouwproject vanaf de datum van het goedkeuringsbesluit. Bij wijze van uitzondering werd weer goedkeuring verleend voor het bouwproject, op voorwaarde dat bepaalde maatregelen werden genomen.

19. Na een wijziging van de plannen in september 2010 diende Grüne Liga opnieuw een verzoek in kort geding in, dat in oktober 2010 door het Sächsische Oberverwaltungsgericht in tweede en laatste aanleg weer werd afgewezen.

20. Het beroep van Grüne Liga in eerste en tweede aanleg in de hoofdzaak faalde eveneens. Thans is een beroep tot „Revision” aanhangig bij het Bundesverwaltungsgericht, dat van oordeel is dat de beoordeling van 2003 en de herbeoordeling van 2008 niet voldeden aan de vereisten van de habitatrichtlijn. Na de beoordeling van 2003, waarin werd geconcludeerd dat er geen significante nadelige gevolgen of langetermijneffecten zouden zijn, was destijds geen nader onderzoek gedaan. Bij de herbeoordeling van 2008, waarin weliswaar werd geconcludeerd dat er significante nadelige gevolgen waren (die konden worden tegengegaan door compenserende maatregelen in de zin van artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn), waren alleen twee typen habitats en één soort onderzocht.

21. Voor een beter begrip van de voorschriften van de habitatrichtlijn verzoekt het Bundesverwaltungsgericht het Hof om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet artikel 6, lid 2, van [de habitatrichtlijn] aldus worden uitgelegd dat een project dat niet rechtstreeks dienstig is voor het beheer van een gebied, in casu de bouw van een brug, waarvoor vergunning is verleend voordat dat gebied werd opgenomen in de lijst van gebieden van communautair belang, vóór de uitvoering ervan moet worden beoordeeld op zijn gevolgen voor

dat gebied, indien dat gebied, nadat de vergunning voor het project was verleend, maar vóór het begin van de uitvoering ervan, in die lijst is opgenomen en er voordat de vergunning werd verleend enkel een inschatting van de risico's/voorlopige beoordeling is gemaakt?

2) Zo ja:

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

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

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

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

22. Grüne Liga Sachsen, de Freistaat Sachsen (verweerder in het hoofdgeding), de Tsjechische Republiek en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend en hebben alle ter terechtzitting van 17 juni 2015 hun standpunt mondeling toegelicht.

Aanvullende achtergrondinformatie in de opmerkingen van partijen

23. In hun schriftelijke opmerkingen hebben de Grüne Liga Sachsen en de Freistaat Sachsen de aan het prejudiciële verzoek ten grondslag liggende feiten breder uiteengezet. Hoewel het Hof niet bevoegd is zich over de feiten uit te spreken, kan een nadere beschouwing van de context zinvol zijn.

24. Grüne Liga Sachsen stelt om te beginnen dat het gebied niet, zoals door het Bundesverwaltungsgericht vermeld, in maart 2003 maar in juni 2002 bij de Commissie is aangemeld.

25. Blijkens hetgeen de Commissie ter terechtzitting naar voren heeft gebracht lijkt Grüne Liga Sachsen wat dit betreft gelijk te hebben. De Commissie heeft het Hof meegedeeld dat zij in maart 2002 (hetgeen de mogelijke verwarring met maart 2003 kan verklaren) een „eerste opgave” en in juni 2002 een formeel voorstel van Duitsland had ontvangen. Het staat hoe dan ook vast dat het gebied in december 2004 in de lijst van gebieden van communautair belang van de Commissie is opgenomen. Dit gegeven is overigens irrelevant voor de aan de orde zijnde vragen, aangezien de bouw van de brug in beide gevallen is goedgekeurd (in februari 2004) na de aanmelding en vóór de plaatsing op de lijst door de Commissie.

26. Met betrekking tot de aard van het gebied en de gevolgen van de bouw van de brug zet Grüne Liga uiteen dat de betrokken graslanden behoren tot het type natuurlijke habitats „laaggelegen schraal hooiland”, die het leefgebied vormen van verschillende vogel- en insectensoorten, en dat de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied in gevaar komen door oppervlakteverlies, door het feit dat het gebied door de brug wordt versnipperd en door het feit dat de werkzaamheden aan de brug de natuurlijke habitat van bepaalde vissoorten aantast.

27. De Freistaat Sachsen noemt een aantal preventie- en compensatiemaatregelen die zijn genomen om de effecten van de brug te mitigeren: snelheidsbeperkingen op gezette tijden, aanplant van struiken om vlermuizen een vliegroute te bieden, herinrichting en ontwikkeling van andere gebieden dan laaggelegen schraal hooiland en ontwikkeling van „rivieren met slikoevers”-habitats. Volgens de Freistaat Sachsen was de brug nodig om de verkeersopstoppingen te verminderen en de verbindingen tussen de wijken aan beide oevers van de rivier te verbeteren, en behelzen de instandhoudingsdoelstellingen van het betrokken gebied (dat in totaal meer dan 180 km rivieroevers bestrijkt, waaronder door verstedelijkt gebied lopende gedeelten, zoals die in Dresden, waar acht andere bruggen over de rivier liggen) 14 habitattypen en 19 soorten, respectievelijk genoemd in bijlagen I en II bij de habitatrichtlijn.³

28. Grüne Liga Sachsen en de Freistaat Sachsen zijn het erover eens dat de bevoegde instantie zich bij haar beoordeling voorafgaand aan het goedkeuringsbesluit heeft gebaseerd op de nationale wettelijke regeling ter omzetting van artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn, ook al was het gebied toen nog niet in de lijst van gebieden van communautair belang opgenomen. In die fase werd geconcludeerd dat het project geen significante gevolgen zou hebben in de zin van artikel 6, lid 3. Het besluit van 2008 tot een controle achteraf werd genomen na een nadere rapportage die tot een andere conclusie kwam, en had de bedoeling te voldoen aan de vereisten van artikel 6, lid 4. Zoals echter ter terechtzitting duidelijk is geworden, meent Grüne Liga Sachsen (en is de verwijzende rechter ervan uitgegaan) dat de eerste beoordeling en de ex-post-controle van 2008 niet volledig conform die voorschriften waren, terwijl de Freistaat Sachsen van mening is dat ze er in alle opzichten aan voldeden.

Beoordeling

Systematiek, toepasselijkheid en werkingssfeer van de artikelen 4 en 6 van de habitatrichtlijn

29. Artikel 4, lid 1, van de habitatrichtlijn verplicht de lidstaten binnen drie jaar na kennisgeving van die richtlijn een lijst met gebieden aan de Commissie te zenden. Duitsland had dat niet tijdig gedaan⁴, maar dat is mijns inziens irrelevant voor de hier aan de orde zijnde kwestie, behoudens voor zover de Duitse instanties geen baat behoren te hebben van het feit dat zij niet onverwijld aan hun verplichtingen hebben voldaan. Krachtens artikel 4, leden 2 en 3, moet de Commissie een lijst van gebieden van communautair belang in elke lidstaat opstellen binnen zes maanden na kennisgeving van de richtlijn. Volgens artikel 4, lid 4, zijn de lidstaten dan gehouden dat gebied uiterlijk binnen zes jaar aan te wijzen als speciale beschermingszone. Artikel 6, lid 1, dat bepaalt dat de lidstaten

3 — Uit informatie op de website van de European Environment Agency (<http://eunis.eea.europa.eu/sites/DE4545301>) blijkt dat twee habitattypen en twee soorten behoren tot de in de bijlagen bij de habitatrichtlijn als prioritair aangemerkte typen en soorten. Het lijkt echter onwaarschijnlijk dat de twee prioritaire habitattypen („hellingbossen of ravijnbossen behorend tot het Tilio-Acerion”, en „bossen op alluviale grond met *Alnus glutinosa* en *Fraxinus excelsior*”) voorkomen in de nabijheid van de litigieuze brug over de Elbe in de binnenstad van Dresden. Anderzijds is het wel mogelijk dat de twee prioritaire soorten (de heravlinger en de heremietkever) veel voorkomen in het gehele gebied, zoals de Commissie ter terechtzitting, althans wat de heravlinger betreft, heeft bevestigd.

4 — Zie arrest Commissie/Duitsland (C-71/99, EU:C:2001:433).

instandhoudingsmaatregelen moeten treffen voor die gebieden, is derhalve van toepassing vanaf de datum van deze aanwijzing. Volgens artikel 4, lid 5, is artikel 6, leden 2, 3 en 4, echter van toepassing zodra – maar niet eerder dan⁵ – het gebied in de lijst van gebieden van communautair belang is opgenomen.

30. In casu was artikel 6, leden 2, 3 en 4, van de habitatrichtlijn derhalve op het betrokken gebied van toepassing vanaf december 2004, toen het in de lijst van de Commissie werd opgenomen, en artikel 6, lid 1, vanaf de datum waarop het nadien als speciale beschermingszone werd aangewezen.

31. In dat verband heeft het Hof overwogen dat wanneer voor een project goedkeuring is verleend voordat het gebied in de lijst van de Commissie is opgenomen, daarna door artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn geen rechtstreekse verplichting wordt opgelegd.⁶ In casu riep artikel 6, lid 3, derhalve geen beoordelingsverplichting in het leven toen het gebied in december 2004 in de lijst van de Commissie werd opgenomen, aangezien het project in februari van dat jaar reeds was goedgekeurd.

32. Die plaatsing op de lijst doet voorts ook geen verplichting ontstaan om na te gaan of de bestaande bouwvergunningen gevolgen hebben voor de betrokken gebieden.⁷

33. Wanneer een gebied echter krachtens de habitatrichtlijn is aangemeld maar de Commissie nog niet over de opneming ervan in de lijst heeft beslist, mag de betrokken lidstaat geen ingrepen toestaan die de ecologische kenmerken van dat gebied ernstig kunnen aantasten.⁸ In casu werd het plan voor de bouw van de brug goedgekeurd na de aanmelding en was het dus aan die beperking onderworpen.

34. Na de plaatsing op de lijst van gebieden van communautair belang van de Commissie valt bovendien de uitvoering van een project dat vóór die plaatsing op de lijst is goedgekeurd, onder artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn, dat een algemene beschermingsverplichting formuleert, die erin bestaat verslechtingen en verstoringen te voorkomen die gelet op de doelstellingen van deze richtlijn significante gevolgen zouden kunnen hebben.⁹ En het Hof heeft voorts verklaard dat „een [...] verplichting van controle achteraf kan worden gebaseerd op artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn”¹⁰ – al heeft het, zoals de Commissie opmerkt, nog niet gepreciseerd in welke omstandigheden een dergelijke verplichting ontstaat.

35. Ten slotte moeten de bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn, gelet op de door de richtlijn beoogde instandhoudingsdoelstellingen, als een coherent geheel worden uitgelegd. De leden 2 en 3 van artikel 6 beogen namelijk natuurlijke habitats en soorten hetzelfde beschermingsniveau te garanderen, terwijl lid 4 van die bepaling slechts een uitzondering vormt op de tweede volzin van lid 3.¹¹

5 — Arrest Dragaggi e.a. (C-117/03, EU:C:2005:16, punten 23-25). Er lijkt echter een discrepantie te bestaan tussen de artikelen 4 en 6 van de habitatrichtlijn, aangezien artikel 6, lid 2, uitdrukkelijk betrekking heeft op speciale beschermingszones, terwijl artikel 4, lid 5, die bepaling van toepassing verklaart zodra een gebied in de lijst van gebieden van communautair belang is opgenomen, hetgeen een volle zes jaar eerder dan de aanwijzing als bijzondere beschermingszone het geval kan zijn.

6 — Arresten Commissie/Oostenrijk (C-209/04, EU:C:2006:195, punten 56 en 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak) en Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, punten 48 en 49).

7 — Arrest Commissie/VK (C-6/04, EU:C:2005:626, punten 57-59).

8 — Arresten Dragaggi e.a. (C-117/03, EU:C:2005:16, punten 26 en 27), Bund Naturschutz in Bayern e.a. (C-244/05, EU:C:2006:579, punten 44, 47 en 51) en Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, punt 49).

9 — Arrest Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10, punt 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

10 — Arrest Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-6/04, EU:C:2005:626, punt 58); zie ook de conclusie van advocaat-generaal Kokott in die zaak (C-6/04, EU:C:2005:372, punt 55).

11 — Arresten Sweetman e.a. (C-258/11, EU:C:2013:220, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak) en Briels e.a. (C-521/12, EU:C:2014:330, punt 19).

36. De situatie in het hoofdgeding lijkt er dus als volgt uit te zien:

37. Ten eerste mochten de bevoegde instanties in februari 2004 geen goedkeuring verlenen voor het plan voor de bouw van de brug indien dit de ecologische kenmerken van het gebied ernstig kon aantasten.

38. Ten tweede was vanaf december 2004 artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn van toepassing en waren de instanties derhalve verplicht „passende maatregelen [te] treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten [...] 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”. Dat vereiste kan in bepaalde (door het Hof in zijn uitspraak in deze zaak te preciseren) omstandigheden de verplichting tot controle ex post van de reeds verleende goedkeuring met zich brengen.

39. Ten derde legt artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn niet zelf rechtstreeks een verplichting op wat het voeren of toetsen betreft van de procedure waarin het plan voor de bouw van de brug in februari 2004 werd goedgekeurd. En het vierde lid van artikel 6, dat slechts in een uitzondering voorziet op de tweede volzin van lid 3, kan evenmin rechtstreeks relevant zijn. De bepalingen van artikel 6, lid 3 – en dus eventueel die van artikel 6, lid 4 – kunnen echter relevant zijn voor de vaststelling van de vereisten van artikel 6, lid 2, omdat de leden 2 en 3 van artikel 6 hetzelfde beschermingsniveau garanderen.

Eerste vraag: Noodzaak van ex-post-beoordeling van de gevolgen van een project in een gebied dat in de lijst is opgenomen nadat goedkeuring voor het project is verleend maar vóór de uitvoering ervan?

40. De verwijzende rechter wenst in wezen te vernemen of in de omstandigheden van het hoofdgeding krachtens artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn een controle achteraf van de eerste beoordeling van het project was vereist nadat het gebied in de lijst van gebieden van communautair belang van de Commissie was opgenomen en voordat met de werkzaamheden werd begonnen.

41. Met betrekking tot die omstandigheden wijst hij er met name op dat aanvankelijk slechts een „inschatting van de risico's/voorlopige beoordeling” was gemaakt – blijkbaar geen beoordeling die aan alle vereisten van artikel 6, lid 3, zou hebben voldaan indien die bepaling op het relevante tijdstip van toepassing was geweest. Volgens de Freistaat Sachsen voldeed de initiële beoordeling aan al die vereisten. Hoewel het uitsluitend aan de bevoegde nationale rechter staat zich hierover uit te spreken, zal ik om een uitvoeriger antwoord te geven beide mogelijkheden bespreken.

42. Aangenomen, ten eerste, dat de initiële beoordeling aan alle vereisten van artikel 6, lid 3 (en voor zover nodig artikel 6, lid 4), van de habitatrichtlijn voldeed, en gezien het feit dat de leden 2 en 3 van artikel 6 hetzelfde beschermingsniveau beogen te garanderen, lijkt in beginsel niets in artikel 6, lid 2 (dat slechts vereist dat passende maatregelen worden getroffen om verslechtering en verstoring te voorkomen), een algemene verplichting tot controle van die beoordeling met zich te brengen op de louter formele grond dat het gebied daarna in de lijst van gebieden van communautair belang was opgenomen.

43. Het is echter zeer wel denkbaar dat de staat van instandhouding van een gebied¹² verandert tussen de datum van de initiële beoordeling en de aanvangsdatum van de werkzaamheden. In casu liggen er meer dan vier jaar tussen beide data. Artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn legt echter een permanente verplichting op om hetzelfde beschermingsniveau te garanderen als artikel 6, lid 3, en het zou indruisen tegen de doelstellingen van de richtlijn een goedkeuringsbesluit ongewijzigd in stand te laten terwijl er pas uitvoering aan wordt gegeven na een significante verandering in de staat van instandhouding van het gebied. Een verandering in de omstandigheden van het gebied of de specificaties van het project kan een verplichting tot controle achteraf van die beoordeling met zich brengen in het licht van de gewijzigde situatie, als een door artikel 6, lid 2, vereiste „passende maatregel” om verslechtering van de kwaliteit van de habitats of verstoring van soorten te voorkomen. Het staat aan de nationale rechter, als enige rechter die over de feiten oordeelt, na te gaan of in een concreet geval sprake is van dergelijke veranderingen.

44. In dit verband is volgens mij irrelevant of de verandering zich vóór of na de plaatsing op de lijst van gebieden van communautair belang heeft voorgedaan: het gaat erom of zij zich heeft voorgedaan na de datum van de initiële beoordeling en vóór de begindatum van de werkzaamheden.

45. Een dergelijke benadering moet vanzelfsprekend a fortiori gelden wanneer een dergelijke verandering optreedt en de initiële beoordeling *niet* volledig voldeed aan artikel 6, leden 3 (en 4), van de habitatrichtlijn.

46. Het is echter ook zaak de situatie te bezien waarin de initiële beoordeling niet volledig conform de vereisten was maar na de datum van die beoordeling *geen* verandering is opgetreden in de omstandigheden van het gebied of de specificaties van het project en de enige (potentieel) relevante gebeurtenis de plaatsing op de lijst als gebied van communautair belang was.

47. Hoewel het Hof heeft geoordeeld dat artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn in die situatie geen verplichting oplegt tot controle achteraf van de eerste beoordeling, heeft het ook overwogen dat een dergelijke verplichting kan voortvloeien uit artikel 6, lid 2, dat hetzelfde beschermingsniveau beoogt te garanderen.¹³

48. Naar mijn mening kan de verplichting niet absoluut zijn. In alle gevallen een controle achteraf eisen, zou erop neerkomen dat artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn wordt toegepast op situaties buiten de uitdrukkelijke temporele werkingssfeer ervan, en zou indruisen tegen de in de punten 31 en 32 hiervoor aangehaalde rechtspraak van het Hof.

49. Het moet een bevoegde nationale rechter echter altijd vrijstaan een dergelijke controle te gelasten wanneer de oorspronkelijke beoordeling zo ver onder de maat van artikel 6, leden 3 en 4, is gebleven dat daardoor een significante verslechtering van de kwaliteit van de habitats of verstoring van soorten dreigt, aangezien artikel 6, lid 2, in het geval van een dergelijke dreiging voorschrijft dat de lidstaten passende maatregelen treffen om verslechtering en verstoring te voorkomen. Hetzelfde geldt indien bij de oorspronkelijke beoordeling niet duidelijk werd vastgesteld welke gevolgen het project voor de habitats en de soorten in het gebied kan hebben en het mogelijke bestaan van een dergelijke dreiging dientengevolge ongewis is gebleven. In dergelijke omstandigheden lijkt een controle van de oorspronkelijke beoordeling een passende maatregel, al moeten ook andere oplossingen worden

12 — Volgens artikel 1, onder e), van de habitatrichtlijn wordt onder de staat van instandhouding verstaan, de som van de invloeden die op de betrokken natuurlijke habitat en de daar voorkomende typische soorten inwerken en op lange termijn een verandering kunnen bewerkstelligen in de natuurlijke verspreiding, de structuur en de functies van die habitat of die van invloed kunnen zijn op het voortbestaan op lange termijn van de betrokken typische soorten.

13 — Zie punt 34 hiervoor en aldaar aangehaalde rechtspraak.

overwogen. Zo kan bijvoorbeeld aan een zeer concrete dreiging wellicht afdoende het hoofd worden geboden door een geschikte maar duidelijk omschreven preventiemaatregel, of kan de situatie bijvoorbeeld van dien aard zijn dat de enige passende maatregel de algehele vernietiging van het initiële goedkeuringsbesluit en het gelasten van een geheel nieuwe beoordelingsprocedure is.

Tweede vraag: Noodzaak van inachtneming van artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn in een ex-post-beoordeling wanneer die bepalingen reeds de basis hebben gevormd voor de voorafgaande beoordeling?

50. De verwijzende rechter gaat er in de tweede vraag van uit dat de omstandigheden van dien aard zijn dat een beoordeling van de gevolgen van het project volgens artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn is vereist. Voorts vermeldt hij dat de bevoegde instantie bij de initiële beoordeling aan de voorschriften van artikel 6, leden 3 en 4, heeft willen voldoen. Is die instantie, zo vraagt hij, in dergelijke omstandigheden gehouden deze bepalingen in acht te nemen bij haar ex-post-beoordeling?

51. Ik ben het in dit verband met de Freistaat Sachsen en de Commissie eens dat aan de oogmerken of intenties van de instantie bij haar initiële beoordeling geen enkel gewicht kan worden toegekend.

52. Uit het door mij voorgestelde antwoord op de eerste vraag volgt dat alleen aan de hand van een objectief criterium kan worden beslist of een controle achteraf nodig is: voldeed de initiële beoordeling volledig aan artikel 6, lid 3 (en voor zover nodig aan artikel 6, lid 4), van de habitatrichtlijn of niet, en zo niet, waren de tekortkomingen van dien aard dat daardoor een significante kwaliteitsverslechtering van de habitats of verstoring van soorten dreigde of de waarschijnlijkheid van een dergelijke dreiging onzeker bleef?

53. Uit de rechtspraak van het Hof blijkt evenwel ook dat de relevante vereisten van de habitatrichtlijn voor een dergelijke beoordeling de vereisten zijn van artikel 6, lid 2, en niet (althans niet rechtstreeks) die van artikel 6, leden 3 en 4. Een eis van strikte inachtneming van deze laatste bepalingen op de loutere grond van de aan de initiële beoordeling ten grondslag liggende bedoeling lijkt in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel dat het Hof in dit verband heeft benadrukt.¹⁴

54. Indien een dergelijke eis echter, niet uit hoofde van de habitatrichtlijn maar van de nationale wettelijke regeling of bestuurlijke praktijk zou worden gesteld¹⁵, mag dat in geen geval strijdig zijn met de bepalingen van artikel 6 van de richtlijn, aangezien de leden 2 en 3 hetzelfde beschermingsniveau beogen te garanderen. Het argument van Grüne Liga Sachsen dat de instanties, omdat zij eerder bij hun eerste beoordeling aan de vereisten van artikel 6, leden 3 en 4, hebben willen voldoen, gehouden zouden zijn deze in een ex-post-beoordeling in acht te nemen kan daarom niet zonder meer van de hand worden gewezen indien het een grondslag heeft in het nationale recht. Feit is alleen dat het niet uit de habitatrichtlijn zelf kan worden afgeleid.

55. Voor zover het deze richtlijn betreft, zoals uitgelegd door het Hof, zijn de vereisten van artikel 6, lid 2, relevant en die komen aan de orde in de derde vraag. Ik merk echter reeds thans op dat indien mocht blijken dat de krachtens artikel 6, lid 2, te treffen passende maatregel de vernietiging van de initiële beoordeling en het gelasten van een volledig nieuwe procedure zou zijn, die nieuwe procedure, die per definitie pas wordt ingeleid nadat het gebied in de lijst van gebieden van communautair belang is opgenomen, noodzakelijkerwijze rechtstreeks moet voldoen aan artikel 6, leden 3 en 4.

¹⁴ — Zie bijvoorbeeld arrest Commissie/Oostenrijk (C-209/04, EU:C:2006:195, punt 57 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

¹⁵ — Zie de punten 10 tot en met 12 hiervoor. Het Hof heeft erkend dat een nationale overheid aan een algemene praktijk gebonden kan zijn bij de toepassing van Unierecht – zie arrest The Rank Group (C-259/10 en C-260/10, EU:C:2011:719, punt 62 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

Derde vraag: Vereisten van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn voor een ex-post-beoordeling en de datum waarop deze betrekking moet hebben

56. Ik wijs er om te beginnen op dat het Hof met betrekking tot plannen of projecten die bij de vaststelling ervan niet onder artikel 6, leden 3 en 4, vallen, duidelijk heeft verklaard dat „niet valt uit te sluiten dat een lidstaat naar analogie van de uitzonderingsregel van artikel 6, lid 4, van deze richtlijn een reden van openbaar belang aanvoert in een nationale procedure ter beoordeling van de gevolgen voor het milieu van een plan of project dat significante gevolgen kan hebben voor een gebied en dat het belang inzake de bescherming van dat gebied aanzienlijk kan schaden, en dat deze lidstaat, indien in hoofdzaak aan de in die bepaling gestelde voorwaarden is voldaan, toestemming kan verlenen voor een activiteit die vervolgens niet meer verboden is op grond van artikel 6, lid 2, van de richtlijn. Of aan de voorwaarden van artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn is voldaan, kan niettemin pas worden nagegaan nadat de gevolgen van het plan of project zijn beoordeeld overeenkomstig artikel 6, lid 3, van deze richtlijn.”¹⁶

57. Het soort situatie waarop het Hof doelt in die rechtspraak komt mijns inziens nauw overeen met de in oktober 2008 verrichte herbeoordeling in het hoofdgeding zoals door de verwijzende rechter beschreven, aangezien bij die herbeoordeling de bepalingen van artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn in acht zijn genomen en het goedkeuringsbesluit, bij wijze van uitzondering, is bevestigd, op voorwaarde dat compenserende maatregelen werden getroffen.

58. In die omstandigheden lijkt uit de rechtspraak van het Hof noodzakelijkerwijze te volgen dat, terwijl de noodzaak van een controle achteraf of een herbeoordeling in oktober 2008 rechtstreeks uit artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn kan zijn afgeleid, die procedure aan alle vereisten van artikel 6, leden 3 en 4, moest voldoen.

59. Dat hoeft echter niet in alle omstandigheden het geval te zijn, om vergelijkbare redenen als hiervoor, met name in punt 48, door mij is uiteengezet. Er kunnen bijvoorbeeld situaties zijn waarin een controle achteraf krachtens artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn noodzakelijk is, eenvoudigweg om na te gaan of de overeenkomstig deze bepaling te treffen maatregelen inderdaad kwaliteitsverslechtering van de habitats of verstoring van soorten in de daarin bedoelde zin voorkomen, maar een nieuwe beoordeling van de gevolgen van het project als bedoeld in artikel 6, lid 3, onnodig is en een uitzondering op grond van artikel 6, lid 4, niet aan de orde is.

60. Het tweede punt dat in het kader van deze vraag moet worden besproken betreft de datum waarvoor de herbeoordeling moet plaatsvinden. Moest in casu bij die beoordeling de staat van instandhouding van het gebied en de gevolgen van het bouwproject van de brug in aanmerking worden genomen zoals deze waren en geverifieerd konden worden in 2003 of 2004, toen de eerste effectbeoordeling plaatsvond en het goedkeuringsbesluit werd genomen, of in 2008, toen de herbeoordeling werd verricht en reeds met de werkzaamheden aan de brug was begonnen? Het behoeft geen betoog dat de gekozen datum van invloed kan zijn op de uitkomst van de herbeoordeling.

61. De antwoorden vloeien mijns inziens voort uit de aard van de bij artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn opgelegde verplichtingen, immers de bepaling op grond waarvan een controle achteraf of herbeoordeling nodig kan zijn in omstandigheden als die van het hoofdgeding. Die verplichtingen behelzen permanent toezicht op het betrokken gebied, en de maatregelen die moeten worden getroffen om verslechtering van de kwaliteit van de habitats of verstoring van soorten te voorkomen, kunnen alleen de maatregelen zijn die ten tijde waarop zij worden getroffen passend zijn in het licht van dat permanente toezicht.

16 — Arrest Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2014:214, punt 34, met aanhaling van arrest Commissie/Spanje (C-404/09, EU:C:2011:768, punten 156 en 157).

62. Een en ander enigszins anders geformuleerd: voor zover in de omstandigheden van het hoofdgeding een controle achteraf van de initiële beoordeling was vereist, vloeide de verplichting daartoe voort uit artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn en moest zij dus worden gebaseerd op de situatie zoals die zich tot die datum (2008) had ontwikkeld. Voor zover die ex-post-controle echter tot een uitzondering op grond van artikel 6, lid 4, leidde, moest aan alle vereisten van artikel 6, lid 3, worden voldaan.

Vierde vraag: Relevantie in het hoofdgeding van het feit dat het project is voltooid omdat het goedkeuringsbesluit definitief en uitvoerbaar was

63. De verwijzende rechter neemt in de vierde vraag niet alleen aan dat een controle achteraf van de initiële beoordeling noodzakelijk was na de plaatsing van het gebied op de lijst van gebieden van communautair belang maar ook dat de in 2008 daadwerkelijk verrichte controle zelf als zodanig niet volledig aan de vereisten van de habitatrichtlijn voldeed. Hij wenst te vernemen of in de huidige fase, nu de brug is voltooid en opengesteld voor het verkeer, rekening moet worden gehouden met het feit dat alle mogelijke in het nationale recht beschikbare rechtsmiddelen waren uitgeput voordat de werkzaamheden begonnen en voordat de controle plaatsvond, zodat het goedkeuringsbesluit toen definitief was. Hij wenst met name te vernemen of dat feit van invloed kan zijn op de geldigheid van een uitzondering volgens artikel 6, lid 4, van de richtlijn.

64. Om te beginnen is het mijns inziens ondenkbaar dat het feit dat het goedkeuringsbesluit naar nationaal procesrecht definitief is geworden op welke wijze dan ook, kan dienen om te tornen aan de verplichting tot voldoening aan artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn. Anders zou afbreuk worden gedaan aan de nuttige werking van de richtlijn en zouden in de verschillende lidstaten verschillende maatstaven kunnen gelden, een resultaat dat volledig haaks staat op het doel „een coherent Europees ecologisch netwerk [...] van speciale beschermingszones” te vormen en in stand te houden. De voorschriften van de richtlijn moeten in alle lidstaten altijd op dezelfde wijze toepasselijk zijn.

65. Bovendien stelt artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn permanente verplichtingen vast. Ook wanneer een goedkeuringsbesluit is genomen volgens een procedure die volledig voldeed aan artikel 6, leden 3 en 4, moeten de lidstaten passende maatregelen blijven treffen om verslechtering van de kwaliteit van de habitats en verstoring van soorten te voorkomen. Dat geldt a fortiori wanneer de procedure niet volledig conform de vereisten was en moet worden geredresseerd. Hoewel de aan een definitief goedkeuringsbesluit inherente rechtszekerheid een uiterst belangrijke factor is, kan zij de verplichting tot permanent toezicht en voortdurende preventiemaatregelen niet laten prevaleren boven de noodzaak van permanent toezicht en voortdurende preventiemaatregelen. Afhankelijk van de omstandigheden kan zij het veeleer noodzakelijk maken degenen die een legitiem vertrouwen in dat goedkeuringsbesluit hadden en het project op die basis ter hand hebben genomen te compenseren.

66. De kwesties die in het kader van deze vraag aan de orde zijn strekken echter verder. Niet alleen is het goedkeuringsbesluit definitief geworden in het hoofdgeding, ook is de brug al gebouwd (met kwaliteitsverslechtering van de habitats en verstoring van soorten als gevolg, al werd dat gerechtvaardigd geacht om dwingende redenen van groot openbaar belang) en voor het verkeer opengesteld (met potentieel blijvende gevolgen voor de habitats en de soorten). In dat verband oppert de verwijzende rechter dat de vaststelling van tekortkomingen in de initiële beoordeling en de ex-post-controle kan leiden tot vernietiging van het goedkeuringsbesluit, met zowel ecologisch als economisch verstrekende gevolgen, indien zou worden beslist dat de brug moet worden afgebroken.

67. Indien die hypothese bewaarheid zou worden, moet worden onderzocht welke maatregelen overeenkomstig de habitatrichtlijn moeten worden getroffen.

68. Die maatregelen moeten „passend” zijn in de zin van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn. Zij moeten worden vastgesteld op basis van de situatie *ex nunc*. Met andere woorden, er moet rekening worden gehouden met het feit dat de brug is gebouwd en de milieueffecten van het in stand laten (en open houden) ervan moeten worden afgewogen tegen de gevolgen van het sluiten (of beperken van het gebruik) of zelfs het afbreken ervan. De te treffen maatregelen moeten van dien aard zijn dat zij verslechtering van de kwaliteit van de habitats of verstoring van soorten zoveel mogelijk *voorkomen*. Wanneer echter reeds sprake is van verslechtering of verstoring, moet tevens rekening worden gehouden met het vereiste van artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn om de prioriteiten vast te stellen voor het in een gunstige staat van instandhouding behouden *of herstellen* van habitats of soorten, en met de eis inzake beheersplannen van artikel 6, lid 1.

69. Het is zeer aannemelijk dat een dergelijke afweging van belangen en prioriteiten tot de conclusie leidt dat de brug moet blijven staan, op voorwaarde dat passende preventie- en beheersmaatregelen worden getroffen. Mocht dit echter niet zo zijn, dan moet mijns inziens elk voorstel voor afbraak ervan – evenals dat met het oorspronkelijke plan voor de bouw van de brug het geval had behoren te zijn – worden beschouwd als een „plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar [...] significante gevolgen kan hebben voor zo’n gebied” in de zin van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, en zelf aan het krachtens diezelfde bepaling vereiste onderzoek worden onderworpen vóór het kan worden uitgevoerd.

70. Ik ben het echter met de Commissie eens dat bij de afweging van de verschillende mogelijkheden de economische kosten van bijvoorbeeld het afbreken van de brug en compenseren van de projectontwikkelaar, er in beginsel niet toe doen. Hoewel dezelfde „dwingende redenen van groot openbaar belang” die aan de initiële beoordeling ten grondslag lagen nog steeds kunnen worden aangevoerd voor zover artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn aan bod komt, kan daaraan geen kracht worden bijgezet door het evidente openbaar belang van kostenbesparing (en een dergelijk belang zou hoe dan ook waarschijnlijk niet als dwingend worden beschouwd indien artikel 6, lid 4, tweede alinea, van toepassing was in het geval van een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort). In die benadering zou de instandhouding van projecten die schadelijk zijn voor het milieu in de hand worden gewerkt op de loutere grond dat het te duur is om een gebrekkige inachtneming van de voorschriften van de richtlijn te herstellen.

Conclusie

71. In het licht van het bovenstaande geef ik het Hof in overweging de vragen van het Bundesverwaltungsgericht als volgt te beantwoorden:

„In omstandigheden waarin een plan of project dat niet direct verband houdt met het beheer van een Natura 2000-gebied maar significante gevolgen kan hebben voor zo’n gebied, is goedgekeurd nadat het gebied bij de Commissie is aangemeld maar voordat het op basis van een tussen de betrokken data verrichte milieueffectbeoordeling in de lijst van gebieden van communautair belang is opgenomen, en pas met de werkzaamheden aan het project is begonnen na de plaatsing van het gebied op de lijst, moeten de bepalingen 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 als volgt worden uitgelegd:

- 1) Wanneer de initiële beoordelings- en goedkeuringsprocedure volledig voldeed aan artikel 6, leden 3 en 4, van die richtlijn vereist artikel 6, lid 2, niet als algemene regel dat een controle achteraf van die procedure plaatsvindt. Een verandering van de omstandigheden van het gebied of de specificaties van het project kan echter een controle achteraf van die beoordeling in het licht van de veranderde situatie noodzakelijk maken bij wijze van passende maatregel om verslechtering van de kwaliteit van de habitats of verstoring van soorten te voorkomen. Indien de initiële procedure niet voldeed aan artikel 6, leden 3 en 4, vormt een controle achteraf een passende maatregel in de zin van artikel 6, lid 2, indien de gebreken in de procedure van dien

aard waren dat daardoor een significante verslechtering van de kwaliteit van de habitats of verstoring van soorten dreigt of de effecten van het project op de habitats of soorten niet zijn vastgesteld.

- 2) Het feit dat de instanties die de initiële procedure hebben uitgevoerd, hebben willen voldoen aan artikel 6, leden 3 en 4, van richtlijn 92/43 doet geen verplichting krachtens die richtlijn ontstaan om aan die bepalingen te voldoen in een ex-post-beoordeling van die procedure. Het is echter niet onverenigbaar met de richtlijn wanneer een dergelijke verplichting uit het nationale recht wordt afgeleid.
- 3) Wanneer een controle achteraf van de initiële procedure een passende maatregel is in de zin van artikel 6, lid 2, van richtlijn 92/43, moet die controle worden gebaseerd op de situatie ex nunc. Wanneer dit leidt tot de toepassing naar analogie van een uitzondering overeenkomstig artikel 6, lid 4, van die richtlijn, moet daarbij ook aan alle vereisten van artikel 6, lid 3, worden voldaan.
- 4) Wanneer, nadat het project is voltooid, blijkt dat een dergelijke ex-post-beoordeling op haar beurt gebrekkig is geweest, is het feit dat het goedkeuringsbesluit definitief is geworden en naar nationaal recht niet meer kan worden betwist, irrelevant voor de vaststelling van de krachtens richtlijn 92/43 te nemen maatregelen. Die maatregelen moeten van dien aard zijn dat zij verdere verslechtering van de kwaliteit van de habitats of verstoring van soorten in het gebied overeenkomstig artikel 6, lid 2, van die richtlijn voorkomen, waar passend gericht zijn op herstel van een gunstige staat van instandhouding en, indien zij ontmanteling van het voltooide project inhouden, worden onderworpen aan een beoordeling volgens artikel 6, lid 3. In het laatste geval kunnen de economische kosten van de ontmanteling geen dwingende reden van groot openbaar belang vormen in de zin van artikel 6, lid 4.”