



# Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

J. KOKOTT

van 21 oktober 2021<sup>1</sup>

**Zaak C-463/20**

**Namur-Est Environnement ASBL**

**tegen**

**Région wallonne,**

**interveniënte:**

**Cimenteries CBR SA**

[verzoek van de Conseil d'État (Raad van State, België) om een prejudiciële beslissing]

„Verzoek om een prejudiciële beslissing – Milieu – Richtlijn 2011/92/EU – Milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten – Project voor exploitatie van steengroeve – Verplichting om het publiek te raadplegen alvorens vergunning voor project te verlenen – Begrip ‚vergunning‘ – Richtlijn 92/43/EEG – Instandhouding van natuurlijke habitats en van wilde flora en fauna – Richtlijn 2009/147/EG – Behoud van vogelstand – Bescherming van dier-, vogel- en plantensoorten – Besluit inzake uitzondering”

## I. Inleiding

1. Voor bepaalde projecten is krachtens de MEB-richtlijn<sup>2</sup> een vergunning vereist, alsmede een voorafgaande milieueffectbeoordeling, met andere woorden een verslag over de mogelijke aanzienlijke milieueffecten en inspraak van het publiek. Indien het project gevolgen kan hebben voor strikt beschermde soorten van de habitatrichtlijn<sup>3</sup> of de vogelrichtlijn<sup>4</sup>, moet in de milieueffectbeoordeling rekening worden gehouden met deze effecten.

2. In de onderhavige zaak rijst, naar aanleiding van de heropening van een steengroeve in het Belgische gewest Wallonië, de vraag of de bevoegde instanties niettemin afwijkingen van de bescherming van strikt beschermde soorten kunnen goedkeuren, zelfs vóór de milieueffectbeoordeling. Noch de habitatrichtlijn, noch de vogelrichtlijn, noch de toepasselijke Belgische en Waalse wetgeving vereist een milieueffectbeoordeling of inspraak voor besluiten over uitzonderingen op de soortenbescherming. Volgens de verwijzende rechter is de litigieuze

<sup>1</sup> Oorspronkelijke taal: Duits.

<sup>2</sup> Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 2011, L 26, blz. 1).

<sup>3</sup> 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 1992, L 206, blz. 7), zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/17/EU van de Raad van 13 mei 2013 (PB 2013, L 158, blz. 193).

<sup>4</sup> Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PB 2010, L 20, blz. 7), zoals laatstelijk gewijzigd bij richtlijn 2013/17/EU van de Raad van 13 mei 2013 tot aanpassing van een aantal richtlijnen op het gebied van het milieu, in verband met de toetreding van de Republiek Kroatië (PB 2013, L 158, blz. 193).

vergunning op het gebied van de soortenbescherming echter een praktisch noodzakelijke voorwaarde voor de verwezenlijking van een project in de zin van de MEB-richtlijn, zodat deze richtlijn zich kan verzetten tegen een dergelijk vroegtijdig besluit.

## II. Toepasselijke bepalingen

### A. MEB-richtlijn

3. In overweging 2 van de MEB-richtlijn wordt het doel van de milieueffectbeoordeling gespecificeerd:

„[...] In alle technische plannings- en beslissingsprocessen dient in een zo vroeg mogelijk stadium rekening te worden gehouden met de gevolgen voor het milieu.”

4. In artikel 1, lid 2, onder c), van de MEB-richtlijn wordt het begrip „vergunning” gedefinieerd als een „besluit van de bevoegde instantie of instanties waardoor de opdrachtgever het recht verkrijgt om het project uit te voeren”.

5. Artikel 2, leden 1 tot en met 3, van de MEB-richtlijn regelt de positie van de milieueffectbeoordeling in de vergunningsprocedure:

„1. De lidstaten treffen de nodige maatregelen om te verzekeren dat een vergunning vereist is voor projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, onder meer gezien hun aard, omvang of ligging, en dat een beoordeling van hun effecten plaatsvindt alvorens een vergunning wordt verleend. Deze projecten worden omschreven in artikel 4.

2. De milieueffectbeoordeling kan worden geïntegreerd in de bestaande procedures van de lidstaten voor het verlenen van vergunningen voor projecten of, bij gebreke hiervan, in andere procedures of in de procedures die moeten worden ingesteld om aan de doelstellingen van deze richtlijn te voldoen.

3. De lidstaten kunnen voorzien in een enkelvoudige procedure om te voldoen aan de voorschriften van deze richtlijn en die van richtlijn 2008/1/EG<sup>5</sup> [...]”

6. De milieueffectbeoordeling wordt nader beschreven in artikel 3 van de MEB-richtlijn:

„Bij de milieueffectbeoordeling worden de directe en indirecte effecten van een project overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 12 per geval op passende wijze geïdentificeerd, beschreven en beoordeeld op de volgende factoren:

- a) mens, dier en plant;
- b) bodem, water, lucht, klimaat en landschap;
- c) materiële goederen en het culturele erfgoed;

<sup>5</sup> Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PB 2008, L 24, blz. 8).

d) de samenhang tussen de onder a), b) en c) genoemde factoren.”

7. Overeenkomstig artikel 4, lid 1, en bijlage I, punt 19, van de MEB-richtlijn moeten steengroeven met een terreinoppervlakte van meer dan 25 hectare altijd worden beschouwd als projecten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. Het milieueffect ervan moet derhalve overeenkomstig de richtlijn verplicht worden beoordeeld.

8. Artikel 5, lid 1, en bijlage IV, punt 3, van de MEB-richtlijn bepalen dat de opdrachtgever in een passende vorm een beschrijving moet geven van het milieu dat door het voorgestelde project aanmerkelijk kan worden beïnvloed, met inbegrip van met name fauna en flora.

9. Artikel 6 van de MEB-richtlijn bevat de fundamentele bepalingen inzake publieke inspraak:

„1. De lidstaten treffen de nodige maatregelen om te verzekeren dat de instanties die op grond van hun specifieke verantwoordelijkheden op milieugebied met het project te maken kunnen krijgen, de gelegenheid krijgen advies uit te brengen over de door de opdrachtgever verstrekte informatie en over de aanvraag voor een vergunning. [...]

2. Het publiek wordt [...] in een vroeg stadium [...] en uiterlijk zodra redelijkerwijs informatie kan worden verstrekt in kennis gesteld van het volgende:

- a) de aanvraag om een vergunning;
- b) het feit dat het project aan een milieueffectbeoordelingsprocedure is onderworpen en, voor zover relevant, het feit dat artikel 7 van toepassing is;
- c) nadere gegevens betreffende de bevoegde instanties die verantwoordelijk zijn voor de besluitvorming, die waarbij relevante informatie kan worden verkregen, die waaraan opmerkingen of vragen kunnen worden voorgelegd en nadere gegevens betreffende de termijnen voor het toezenden van opmerkingen of vragen;
- d) de aard van de eventuele besluiten of, indien van toepassing, van het ontwerpbesluit;
- e) een indicatie van de beschikbaarheid van de ingevolge artikel 5 verzamelde informatie;
- f) tijd, plaats en wijze van verstrekking van de relevante informatie;
- g) nadere gegevens inzake de regelingen voor inspraak die ingevolge lid 5 van dit artikel zijn vastgesteld.

3. De lidstaten zorgen ervoor dat het volgende binnen een redelijke termijn aan het betrokken publiek ter beschikking wordt gesteld:

- a) de ingevolge artikel 5 verzamelde informatie;
- b) in overeenstemming met de nationale wetgeving, de voornaamste rapporten en adviezen die aan de bevoegde instanties zijn uitgebracht op het tijdstip waarop het betrokken publiek wordt geïnformeerd in overeenstemming met lid 2;

c) overeenkomstig de bepalingen van richtlijn 2003/4/EG<sup>6</sup> [...] andere informatie dan de in lid 2 bedoelde die relevant is voor het besluit overeenkomstig artikel 8 van deze richtlijn en die pas beschikbaar wordt nadat het betrokken publiek overeenkomstig lid 2 van dit artikel is geïnformeerd.

4. Het betrokken publiek dient in een vroeg stadium reële mogelijkheden tot inspraak in de in artikel 2, lid 2, bedoelde milieubesluitvormingsprocedures te krijgen en heeft daartoe het recht, wanneer alle opties open zijn, opmerkingen en meningen kenbaar te maken aan de bevoegde instantie(s) voordat het besluit over de vergunningsaanvraag wordt genomen.

[...]”

10. Het belang van de milieueffectbeoordeling voor de vergunningsprocedure is vastgelegd in artikel 8 van de MEB-richtlijn:

„De resultaten van de raadplegingen en de krachtens de artikelen 5, 6 en 7 ingewonnen informatie worden in het kader van de vergunningsprocedure in aanmerking genomen.”

11. Artikel 11 van de MEB-richtlijn bevat regels inzake beroep tegen besluiten die krachtens de MEB-richtlijn onderworpen zijn aan inspraak van het publiek:

„1. De lidstaten zorgen ervoor dat, in overeenstemming met het toepasselijke nationale rechtsstelsel, leden van het betrokken publiek die:

- a) een voldoende belang hebben, dan wel
- b) stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een lidstaat dit als voorwaarde stelt,

in beroep kunnen gaan bij een rechtbank of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan om de materiële of formele rechtmatigheid van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen betreffende de inspraak van het publiek van deze richtlijn aan te vechten.

2. De lidstaten bepalen in welk stadium een besluit, handelen of nalaten kan worden aangevochten.

3. Wat een voldoende belang dan wel een inbreuk op een recht vormt, wordt bepaald door de lidstaten in het licht van de doelstelling om het publiek een ruime toegang tot de rechter te verlenen. [...]”

<sup>6</sup> Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PB 2003, L 41, blz. 26).

## **B. Richtlijn 2014/52**

12. Van belang is ook de nieuwe formulering van artikel 2, lid 3, van de MEB-richtlijn zoals die is ingevoerd bij richtlijn 2014/52/EU<sup>7</sup>, welke richtlijn in de onderhavige procedure nog niet van toepassing is:

„3. In het geval van projecten waarvoor de verplichting om een beoordeling van de milieueffecten uit te voeren gelijktijdig voortvloeit uit zowel deze richtlijn als [de habitatrichtlijn] en/of [de vogelrichtlijn], waarborgen de lidstaten dat er, waar het aangewezen is, wordt voorzien in gecoördineerde en/of gemeenschappelijke procedures die aan de vereisten van de bovengenoemde toepasselijke wetgeving van de Unie voldoen.

In het geval van projecten waarvoor de verplichting om een beoordeling van de milieueffecten uit te voeren voortvloeit uit zowel deze richtlijn als andere wetgeving van de Unie dan de in de eerste alinea genoemde richtlijnen, kunnen de lidstaten in gecoördineerde en/of gemeenschappelijke procedures voorzien.

Bij de gecoördineerde procedure als bedoeld in de eerste en de tweede alinea streven de lidstaten ernaar dat ze de verschillende op grond van de toepasselijke wetgeving van de Unie vereiste afzonderlijke beoordelingen van de milieueffecten van een bepaald project coördineren door hiervoor een instantie aan te wijzen, zonder afbreuk te doen aan eventuele andersluidende bepalingen in andere toepasselijke wetgeving van de Unie.

In het kader van de gemeenschappelijke procedure als bedoeld in de eerste en de tweede alinea streven de lidstaten ernaar dat ze één beoordeling van de milieueffecten van een bepaald project uitvoeren, zoals vereist door de toepasselijke wetgeving van de Unie, onverminderd eventuele andersluidende bepalingen in andere toepasselijke wetgeving van de Unie.

De Commissie verstrekt richtsnoeren inzake de instelling van gecoördineerde of gemeenschappelijke procedures voor projecten die gelijktijdig worden onderworpen aan beoordelingen in het kader van zowel deze richtlijn als de [habitatrichtlijn, de kaderrichtlijn water<sup>8</sup>, de vogelrichtlijn en de richtlijn inzake industriële emissies<sup>9</sup>].”

## **C. Bescherming van soorten**

13. De artikelen 12 en 13 alsmede bijlage IV van de habitatrichtlijn vereisen de invoering van een systeem van strikte bescherming van bepaalde dier- en plantensoorten, dat vele vormen van aantasting van deze soorten verbiedt. Op grond van artikel 16 kan onder bepaalde voorwaarden van deze beschermende bepalingen worden afgeweken.

14. De artikelen 5 en 9 van de vogelrichtlijn voorzien in soortgelijke voorschriften voor alle Europese vogelsoorten.

<sup>7</sup> Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van de MEB-richtlijn (PB 2014, L 124, blz. 1).

<sup>8</sup> Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PB 2000, L 327, blz. 1).

<sup>9</sup> Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (PB 2010, L 334, blz. 17).

### III. Feiten en verzoek om een prejudiciële beslissing

15. Op 4 november 2008 heeft de naamloze vennootschap Sagrex een „permis unique” (algemene milieu- en stedenbouwkundige vergunning; hierna: „omgevingsvergunning”) aangevraagd met het oog op de hervatting van de exploitatie van de steengroeve in Bossimé, het graven van een tunnel tussen de steengroeve van Bossue en die van Lives-sur-Meuse, de installatie van een transportband in de steengroeve in Lives-sur-Meuse en de aanleg van een laadkade voor binnenvaartschepen aan de oever van de Maas in het Belgische Gewest Wallonië. Het project beslaat een gebied van meer dan 50 hectare.

16. Op 12 mei 2010 heeft het Département de la nature et des forêts (agentschap voor natuur en bos; hierna: „DNF”) van het Gewest Wallonië een negatief advies uitgebracht, omdat het project geen rekening hield met de verplichtingen inzake de bescherming van soorten.

17. Op 15 april 2016 heeft Sagrex een afwijking aangevraagd van de maatregelen met betrekking tot de bescherming van dier- en plantensoorten; bij die aanvraag is een milieueffectbeoordeling ingediend met de titel „Vernietiging van habitats en verplaatsing van plantensoorten voor de exploitatie van de steengroeve in Bossimé”. Op 27 juni 2016 heeft de hoofdinspecteur van het DNF de gevraagde afwijking toegekend en Sagrex bijgevolg toestemming verleend om verschillende dier- en plantensoorten en hun habitats aan te tasten op voorwaarde dat een aantal mitigerende maatregelen zou worden getroffen. Het betreft hier de bestreden handeling.

18. Op 30 september 2016 heeft Sagrex in het kader van de aanvraag van de omgevingsvergunning gewijzigde plannen ingediend met daarbij een aanvullende milieueffectbeoordeling.

19. Tussen 21 november en 21 december 2016 zijn raadplegingen met betrekking tot het gewijzigde project georganiseerd, die tot een groot aantal bezwaarschriften hebben geleid.

20. Op 21 december 2016 heeft het DNF een voorwaardelijk positief advies over de vergunningsaanvraag uitgebracht. Dat advies was onder meer als volgt gemotiveerd:

„Met inachtneming van de aanbevelingen die zijn opgenomen in het aanvraagdossier, de verplichtingen die voortvloeien uit de afwijking van 27 juni 2016 en de hierna vermelde voorwaarden kunnen de significante gevolgen van dit project voor de instandhouding van de natuur tot een aanvaardbaar niveau worden teruggebracht, met name gelet op de compenserende maatregelen; [...]”.

21. Op 25 september 2017 heeft de bevoegde minister van het Gewest Wallonië de afgifte van de omgevingsvergunning desondanks geweigerd. Hiertegen heeft de moedermaatschappij van Sagrex, Cimenteries CBR SA, een beroep tot nietigverklaring ingesteld; dat beroep is evenwel verworpen bij arrest van 14 mei 2020.

22. Bij verzoekschrift van 18 januari 2017 heeft de vereniging zonder winstoogmerk Namur-Est Environnement echter reeds bij de Belgische Raad van State verzocht om nietigverklaring van het besluit van 27 juni 2016 waarbij de afwijking van de maatregelen ter bescherming van de in de wet op het natuurbehoud omschreven dier- en plantensoorten werd toegestaan. Cimenteries CBR heeft geïntervenieerd in deze procedure.

23. De Raad van State preciseert in het verzoek om een prejudiciële beslissing dat het besluit inzake de afwijking enkel bedoeld is om de verstoring van dieren en de aantasting van de habitats van deze soorten toe te staan. De omgevingsvergunning, die na de raadplegingen kan worden geweigerd of aan strengere voorwaarden kan worden onderworpen dan die welke voor de bestreden handeling zijn vastgesteld, vormt daarentegen het basisbesluit op grond waarvan de opdrachtgever het recht verkrijgt zijn project uit te voeren. De instantie die belast is met het verlenen van de omgevingsvergunning moet alle stedenbouwkundige en milieuaspecten van het project met betrekking tot de exploitatie van de steengroeve onderzoeken. Daartoe zou deze instantie de gevolgen van deze exploitatie strenger kunnen beoordelen in het licht van de door de auteur van de bestreden handeling vastgestelde parameters. In casu heeft de bevoegde instantie geweigerd de omgevingsvergunning voor de exploitatie van de steengroeve te verlenen.

24. Daarom stelt de Raad van State de volgende vragen aan het Hof:

- „1) Vallen een besluit ,waarbij met het oog op de exploitatie van een steengroeve toestemming wordt verleend voor de verstoring van dieren en de vernieling van de habitats van die soorten’ en het besluit waarbij die exploitatie wordt toegestaan of geweigerd (omgevingsvergunning) onder een en dezelfde vergunning [in de zin van artikel 1, lid 2, onder c), van de MEB-richtlijn] voor een en hetzelfde project [in de zin van artikel 1, lid 2, onder a), van die richtlijn], indien die exploitatie niet zonder dat eerste besluit kan plaatsvinden en de instantie die verantwoordelijk is voor de afgifte van omgevingsvergunningen daarenboven de mogelijkheid behoudt om de milieueffecten van die exploitatie op grond van strengere parameters te beoordelen dan de parameters die zijn geformuleerd door de instantie die het eerste besluit heeft vastgesteld?
- 2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, is dan genoegzaam voldaan aan de vereisten van die richtlijn, in het bijzonder aan die van de artikelen 2, 5, 6, 7 en 8 ervan, wanneer de inspraakprocedure plaatsvindt na de vaststelling van het besluit ,waarbij met het oog op de exploitatie van een steengroeve toestemming wordt verleend voor de verstoring van dieren en de vernieling van de habitats van die soorten’, maar vóór de vaststelling van het basisbesluit dat de opdrachtgever het recht verleent om de steengroeve te exploiteren?”

25. Namur-Est Environnement, Cimenteries CBR, het Koninkrijk België, de Tsjechische Republiek en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Met uitzondering van de Tsjechische Republiek namen zij ook deel aan de mondelinge behandeling op 9 september 2021.

#### **IV. Juridische beoordeling**

26. Het verzoek om een prejudiciële beslissing strekt ertoe de verhouding te verduidelijken tussen twee vergunningen die betrekking hebben op hetzelfde project. Het gaat enerzijds om de aanvankelijk verleende vergunning om tijdens de uitvoering van het project af te wijken van de voorschriften inzake de bescherming van bepaalde dier- en plantensoorten (vergunning op het gebied van de soortenbescherming), en anderzijds om de „omgevingsvergunning” voor het project in zijn geheel, waarvoor na de eerstgenoemde vergunning een milieueffectbeoordeling is verricht, maar die uiteindelijk is geweigerd.

27. Uitgangspunt van het verzoek om een prejudiciële beslissing is een beroep dat is ingesteld tegen de eerstgenoemde vergunning. Verzoekster, een ngo genaamd Namur-Est Environnement, is van mening dat de MEB-richtlijn zich verzet tegen de voorafgaande verlening van toestemming voor afwijkingen van de voorschriften inzake de bescherming van soorten, los van de milieueffectbeoordeling.

28. De eerste vraag is of de twee vergunningen samen één vergunning vormen in de zin van de MEB-richtlijn. Indien dit het geval is, moet in verband met de tweede vraag worden besproken of het verenigbaar is met de richtlijn om de vergunning op het gebied van de soortenbescherming te verlenen voordat de milieueffectbeoordeling is uitgevoerd.

29. Overeenkomstig artikel 2, lid 1, van de MEB-richtlijn treffen de lidstaten de nodige maatregelen om te verzekeren dat een vergunning vereist is voor projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, onder meer gezien hun aard, omvang of ligging, en dat een beoordeling van hun effecten plaatsvindt alvorens een vergunning wordt verleend. In artikel 1, lid 2, onder c), wordt het begrip vergunning gedefinieerd als een besluit waardoor de opdrachtgever het recht verkrijgt om het project uit te voeren.

30. In de eerste plaats moeten de genoemde projecten dus aan een vergunningsplicht worden onderworpen en in de tweede plaats moeten de gevolgen van de projecten voor het milieu worden onderzocht, voordat een dergelijke vergunning wordt afgegeven.

31. Het is onbetwist dat het litigieuze steengroeveproject aan deze vereisten is onderworpen. Overeenkomstig artikel 4, lid 1, en bijlage I, punt 19, van de MEB-richtlijn moeten steengroeven met een terreinoppervlakte van meer dan 25 hectare altijd worden beschouwd als projecten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. Het onderhavige project bestrijkt een gebied van meer dan 50 hectare, zodat een milieueffectbeoordeling noodzakelijk is.

32. Nagegaan moet echter worden of de goedkeuring van het project de vergunning op het gebied van de soortenbescherming dient te omvatten en – zo ja – of het is toegestaan deze laatstgenoemde vergunning reeds te verlenen voordat de milieueffectbeoordeling is uitgevoerd.

#### ***A. Ontvankelijkheid van de eerste vraag***

33. België betoogt dat de eerste vraag niet-ontvankelijk is, omdat zij berust op de onjuiste veronderstelling dat de vergunning op het gebied van de soortenbescherming een voorwaarde is voor de verlening van de omgevingsvergunning. Indien dit bezwaar succesvol zou zijn, zou ook de tweede vraag overbodig worden, omdat zij alleen wordt gesteld in het geval van een positief antwoord op de eerste vraag.

34. Het Hof kan inderdaad weigeren op prejudiciële vragen te antwoorden, wanneer de gevraagde uitlegging van een regel van Unierecht kennelijk geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding<sup>10</sup>, zoals België met betrekking tot de eerste vraag aanvoert.

35. In de procedure van artikel 267 VWEU, die is gebaseerd op een duidelijke scheiding van functies tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof van Justitie, is echter alleen de nationale rechter bevoegd om de feiten van het hoofdgeding vast te stellen en te beoordelen en

<sup>10</sup> Arresten van 10 december 2018, Wightman e.a. (C-621/18, EU:C:2018:999, punt 27), en 14 oktober 2020, Sappi Austria Produktions-GmbH & Co. KG en Wasserverband „Region Gratkorn-Gratwein” (C-629/19, EU:C:2020:824, punt 26).



om het nationale recht uit te leggen en toe te passen.<sup>11</sup> Het staat dus niet aan het Hof om zich uit te spreken over de uitlegging van nationale bepalingen en over de juistheid van de uitlegging die de verwijzende rechter daaraan geeft.<sup>12</sup> Het Hof dient derhalve uit te gaan van de in de verwijzingsbeschikking omschreven feitelijke en juridische context waarin de prejudiciële vragen moeten worden geplaatst.<sup>13</sup>

36. Hoewel de verhouding tussen de vergunning op het gebied van de soortenbescherming en de omgevingsvergunning hieronder vanuit het oogpunt van het Unierecht zal worden onderzocht, gaat het uiteindelijk om een kwestie van nationaal recht. Bijgevolg moet worden uitgegaan van het standpunt van de Raad van State, dat naar voren komt in het verzoek om een prejudiciële beslissing en dat de premisse vormt van de aan het Hof gestelde vraag.

37. Bovendien is het betoog van België ook inhoudelijk niet overtuigend, aangezien de vergunning op het gebied van de soortenbescherming uitdrukkelijk is aangevraagd om het steengroeveproject te kunnen uitvoeren. Uit de ter terechtzitting ingenomen standpunten is gebleken dat de aantasting van beschermde soorten bijgevolg alleen toelaatbaar is in het kader van het project en veronderstelt zij dus, althans in de praktijk, de goedkeuring van het project in zijn geheel. Een dergelijk verband met het project lijkt ook uit hoofde van het Unierecht noodzakelijk, omdat alleen de doelstellingen van de betrokken maatregel, in dit geval het project, een afwijking van de verplichtingen inzake soortenbescherming overeenkomstig artikel 16 van de habitatrichtlijn<sup>14</sup> en artikel 9 van de vogelrichtlijn<sup>15</sup> kunnen rechtvaardigen.

38. De Belgische bezwaren tegen de ontvankelijkheid van de eerste vraag, en dus van het verzoek om een prejudiciële beslissing in zijn geheel, kunnen dan ook niet slagen.

### ***B. Beantwoording van het verzoek om een prejudiciële beslissing***

39. Naar mijn mening moeten de twee vragen van de Raad van State echter *samen* worden beantwoord. Uiteindelijk kan de vraag niet zijn of de twee vergunningen formeel samen de vergunning krachtens de MEB-richtlijn vormen, maar alleen of de richtlijn toestaat dat over bepaalde milieueffecten van een project wordt beslist voordat de milieueffectbeoordeling wordt uitgevoerd.

40. De voorschriften van de MEB-richtlijn en de relevante rechtspraak over de integratie van besluiten over bepaalde milieuaspecten van een project in de milieueffectbeoordeling lijken echter tegenstrijdige aanwijzingen te geven voor de beantwoording van deze vraag.

41. Uitgangspunt is het streven naar een alomvattende beoordeling van alle milieueffecten in de milieueffectbeoordeling (zie punt 1).

<sup>11</sup> Arresten van 26 mei 2011, Stichting Natuur en Milieu e.a. (C-165/09–C-167/09, EU:C:2011:348, punt 47), en 3 februari 2021, Fussl Modestraße Mayr (C-555/19, EU:C:2021:89, punt 29).

<sup>12</sup> Arresten van 18 januari 2007, Auroux e.a. (C-220/05, EU:C:2007:31, punt 25), 7 oktober 2010, Santos Palhota e.a. (C-515/08, EU:C:2010:589, punt 18), en 26 september 2013, Texdata Software (C-418/11, EU:C:2013:588, punt 28).

<sup>13</sup> Arresten van 25 oktober 2001, Ambulanz Glöckner (C-475/99, EU:C:2001:577, punt 10); 26 september 2013, Texdata Software (C-418/11, EU:C:2013:588, punt 29), en 15 april 2021, Belgische Staat (Gegevens die dateren van na het overdrachtsbesluit) (C-194/19, EU:C:2021:270, punt 26).

<sup>14</sup> Zie arrest van 10 oktober 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, punt 41 e.v.).

<sup>15</sup> Zie arrest van 17 maart 2021, One Voice en Ligue pour la protection des oiseaux (C-900/19, EU:C:2021:211, punten 37 e.v. en 61).

42. De MEB-richtlijn bevat echter bepalingen inzake de coördinatie van vergunningsprocedures die erop wijzen dat niet over alle milieueffecten van een project in één enkele procedure hoeft te worden beslist (zie punt 2). Bovendien heeft het Hof de mogelijkheid erkend van vergunningsprocedures in verschillende fasen, waarbij slechts in bepaalde fasen een milieueffectbeoordeling vereist is (zie punt 3). Hieruit zou kunnen volgen dat de vergunning op het gebied van de soortenbescherming onafhankelijk van en vóór de milieueffectbeoordeling kan worden verleend.

43. Uiteindelijk zijn definitieve beslissingen over bepaalde milieueffecten voorafgaand aan de uitvoering van de milieueffectbeoordeling echter in strijd met belangrijke basisbeginselen van de milieueffectbeoordeling. Ten eerste moet immers de inspraak van het publiek in een vroeg stadium plaatsvinden, wanneer alle opties nog open zijn, ten tweede moet bij de beslissing over het project rekening worden gehouden met de bevindingen van de milieueffectbeoordeling, en ten derde moet tegen deze beslissing een uitgebreide rechtsbescherming openstaan (zie punt 4).

### *1. Soortenbescherming in het kader van de milieueffectbeoordeling*

44. De milieueffectbeoordeling omvat alle aanzienlijke milieueffecten, met inbegrip van eventuele aanzienlijke effecten op beschermde soorten.<sup>16</sup> Overeenkomstig artikel 3, onder a), van de MEB-richtlijn worden de directe en indirecte effecten van een project op, onder meer, fauna en flora, bij een milieueffectbeoordeling op passende wijze geïdentificeerd, beschreven en beoordeeld. Overeenkomstig artikel 5, lid 1, en bijlage IV, punt 3, moeten dergelijke effecten derhalve door de opdrachtgever worden beschreven. Er is niet voorzien in uitzonderingen voor bepaalde milieueffecten.

45. Welke effecten aanzienlijk kunnen zijn en dus aan een milieueffectbeoordeling moeten worden onderworpen, is in de praktijk niet altijd gemakkelijk af te bakenen. De beoordeling moet echter ten minste betrekking hebben op de informatie die nodig is om de verenigbaarheid van het project met de toepasselijke milieuwetgeving te beoordelen.

46. In die zin heeft het Hof beslist dat de te verstrekken informatie de nodige gegevens moet bevatten om de gevolgen van een project voor de betrokken waterlichamen te kunnen beoordelen aan de hand van de voorwaarden en verplichtingen die zijn bepaald in met name artikel 4, lid 1, van de kaderrichtlijn water<sup>17</sup>, het zogenoemde verbod op achteruitgang van de toestand.<sup>18</sup>

47. Zoals Cimenteries CBR verklaart, moeten afwijkingen van de Unierechtelijke bepalingen inzake de bescherming van soorten dienovereenkomstig worden beschreven, dat wil zeggen afwijkingen van de verbodsbepalingen van de artikelen 12 en 13 van de habitatrichtlijn en artikel 5 van de vogelrichtlijn. Dergelijke afwijkingen van de bepalingen van de milieuwetgeving van de Unie zijn naar hun aard immers aanzienlijk, ongeacht de vraag of zij gerechtvaardigd zouden zijn op grond van artikel 16 van de habitatrichtlijn of artikel 9 van de vogelrichtlijn. Maar ook afwijkingen van zuiver nationale voorschriften inzake de bescherming van soorten kunnen aanzienlijk zijn.

<sup>16</sup> Zie in die zin arrest van 24 november 2011, Commissie/Spanje (Alto Sil) (C-404/09, EU:C:2011:768, punt 86), en 7 november 2018, Holohan e.a. (C-461/17, EU:C:2018:883, punten 57-59), alsook mijn conclusie in laatstgenoemde zaak (EU:C:2018:649, punten 84-87).

<sup>17</sup> Aangehaald in voetnoot 8.

<sup>18</sup> Arrest van 28 mei 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, punt 81).

48. Deze informatie moet overeenkomstig artikel 6, lid 3, onder a), van de MEB-richtlijn ter beschikking worden gesteld aan het publiek<sup>19</sup> en is derhalve onderworpen aan inspraak van het publiek. Bovendien moeten, overeenkomstig artikel 6, lid 1, ook de voor de bescherming van de soorten bevoegde instanties bij de zaak worden betrokken.

49. De lidstaten mogen derhalve bepaalde milieueffecten, en met name negatieve effecten op krachtens het recht van de Unie beschermde soorten, niet uitsluiten van de milieueffectbeoordeling.

## 2. Coördinatie van verschillende procedures

50. In het licht van de uitgebreide milieueffectbeoordeling suggereert de definitie van de vergunning in artikel 1, lid 2, onder c), van de MEB-richtlijn op het eerste gezicht dat ook deze vergunning alle milieueffecten van het project moet omvatten. Volgens die bepaling is deze vergunning immers één enkel besluit van de bevoegde instantie of instanties waardoor de opdrachtgever het recht verkrijgt om het project uit te voeren. Dit zou kunnen betekenen dat de instanties die verantwoordelijk zijn voor de verschillende milieueffecten niet alleen moeten worden betrokken bij de milieueffectbeoordeling overeenkomstig artikel 6, lid 1, maar dat de vergunning deze effecten ook in hun totaliteit moet regelen.

51. Met name uit artikel 2, lid 3, van de MEB-richtlijn volgt echter dat de procedure van de milieueffectbeoordeling en de op grond daarvan verleende vergunning niet alle vergunningen in verband met het project hoeven te bundelen – zelfs niet alle milieuvergunningen. Deze bepaling *biedt* de lidstaten veeleer de *mogelijkheid* te voorzien in een enkelvoudige procedure om te voldoen aan de voorschriften van de MEB-richtlijn en die van richtlijn 2008/1<sup>20</sup> (thans richtlijn 2010/75 inzake industriële emissies<sup>21</sup>). Dit impliceert dat het evenzeer geoorloofd is om *verschillende* procedures toe te passen voor de tenuitvoerlegging van de twee richtlijnen en om *afzonderlijke* vergunningen te verlenen.

52. Dit wordt bevestigd door artikel 2, lid 2, van de MEB-richtlijn op grond waarvan de milieueffectbeoordeling kan worden geïntegreerd in de bestaande procedures van de lidstaten voor het verlenen van vergunningen voor projecten of, bij gebreke hiervan, in andere procedures of in de procedures die moeten worden ingesteld om aan de doelstellingen van deze richtlijn te voldoen.

53. Ik wijs er volledigheidshalve op dat de nieuwe versie van artikel 2, lid 3, van de MEB-richtlijn in richtlijn 2014/52, die nog niet van toepassing is in de onderhavige procedure, hierin geen verandering brengt, maar alleen een coördinatie voorschrijft met betrekking tot effectbeoordelingen in verband met beschermde gebieden op grond van de habitatrichtlijn en de vogelrichtlijn, die hier niet relevant zijn.

54. De lidstaten beschikken dus over een zekere speelruimte.<sup>22</sup> Zij hoeven met name niet te voorzien in een enkelvoudige procedure waarbij over alle milieueffecten van een project wordt beslist door middel van één enkele vergunning.

<sup>19</sup> Zie in die zin arrest van 28 mei 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, punt 83).

<sup>20</sup> Aangehaald in voetnoot 5.

<sup>21</sup> Aangehaald in voetnoot 9.

<sup>22</sup> Arrest van 3 maart 2011, Commissie/Ierland (C-50/09, EU:C:2011:109, punt 75).

55. Bijgevolg staat de MEB-richtlijn er in beginsel niet aan in de weg dat voor projecten waarvoor een milieueffectbeoordeling vereist is, specifieke vergunningen worden verleend voor bepaalde milieueffecten, zoals de bescherming van soorten.

### 3. *Temporele coördinatie van verschillende procedures*

56. Hiermee is echter nog niet bepaald of het is toegestaan om een definitief besluit te nemen over bepaalde milieueffecten van een project *voordat* de milieueffectbeoordeling is uitgevoerd.

57. In dit verband besteden verschillende belanghebbenden aandacht aan de rechtspraak over de zogenoemde vergunningsprocedures „in verschillende fasen”. Met die rechtspraak tracht het Hof de tweeledige doelstelling van zowel een alomvattende als een vroegtijdige milieueffectbeoordeling te optimaliseren en tegelijkertijd de procedurele autonomie van de lidstaten te eerbiedigen.

58. Volgens deze rechtspraak kan het nationale recht voorzien in een procedure waarin eerst een basisbesluit wordt genomen en vervolgens een uitvoeringsbesluit waarbij in laatstgenoemd besluit de in het basisbesluit vastgelegde parameters niet mogen worden overschreden. In dat geval moeten de potentiële milieueffecten van het project (in de regel) in de procedure betreffende het basisbesluit worden bepaald en beoordeeld.<sup>23</sup>

59. Een alomvattende beoordeling zou in dit stadium echter niet mogelijk zijn, indien de milieueffecten pas in de procedure voor de vaststelling van het uitvoeringsbesluit kunnen worden bepaald. In dat geval moet de beoordeling pas in de procedure voor de vaststelling van dit tweede besluit – dus later – worden uitgevoerd.<sup>24</sup>

60. Het Hof heeft zelfs geoordeeld dat een regeling op grond waarvan een milieueffectbeoordeling uitsluitend kan worden verricht tijdens de eerste fase en niet meer in de latere fase van de goedkeuring van de voorbehouden punten, niet verenigbaar is met de MEB-richtlijn.<sup>25</sup> Dit strookt met de doelstelling van een alomvattende milieueffectbeoordeling. Aan die doelstelling zou afbreuk worden gedaan indien de beoordeling zou moeten worden uitgevoerd op een tijdstip waarop nog niet alle effecten van het project kunnen worden bepaald.

61. Zoals België en Tsjechië opmerken, is het twijfelachtig of de vergunning op het gebied van de soortenbescherming een basisbesluit over het project is in de zin van deze rechtspraak, aangezien zij slechts betrekking heeft op één aspect van het project. Op het eerste gezicht is dit meer een poging om een specifiek obstakel uit de weg te ruimen of om vast te stellen of het überhaupt mogelijk is om dat te doen, alvorens verder te gaan met uitgebreide pogingen om een omgevingsvergunning te verkrijgen. In 2010 stond de soortenbescherming de goedkeuring van het project immers nog in de weg. Niettemin beschouwt Cimenteries CBR de vergunning op het gebied van de soortenbescherming – in deze functie – als één fase van een vergunningsprocedure in verschillende fasen.

<sup>23</sup> Arresten van 7 januari 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punt 52); 4 mei 2006, Barker (C-290/03, EU:C:2006:286, punt 47); 28 februari 2008, Abraham e.a. (C-2/07, EU:C:2008:133, punt 26), en 29 juli 2019, Inter-Environnement Wallonie en Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, punt 86).

<sup>24</sup> Zie de verwijzingen in voetnoot 22.

<sup>25</sup> Arrest van 4 mei 2006, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-508/03, EU:C:2006:287, punt 105).

62. Van bijzonder belang voor de onderhavige zaak is echter het feit dat de MEB-richtlijn volgens deze rechtspraak toestaat dat over bepaalde kwesties een besluit wordt genomen voordat de milieueffectbeoordeling wordt uitgevoerd. Doch als „basisbesluiten”, die naar hun aard betrekking kunnen hebben op vele milieueffecten van het project, toelaatbaar zijn zonder dat een milieueffectbeoordeling wordt verricht, dan zouden vroegtijdige besluiten over deelaspecten met beperkte milieueffecten zeker moeten kunnen worden toegestaan.

#### *4. Belang van de resultaten van de milieueffectbeoordeling voor de vergunning en de rechtsbescherming*

63. De rechtspraak over vergunningsprocedures in verschillende fasen is echter gebaseerd op de oorspronkelijke versie van de MEB-richtlijn en houdt nog geen rekening met de wijzigingen<sup>26</sup> die voortvloeien uit het Verdrag van Aarhus<sup>27</sup>. In dit verband moet met name worden gewezen op artikel 6, lid 4, van de MEB-richtlijn. Op grond daarvan dient het betrokken publiek in een vroeg stadium reële mogelijkheden tot inspraak te krijgen, wanneer alle opties nog open zijn en voordat het besluit over de vergunningsaanvraag wordt genomen.

64. Deze voorschriften verbieden een definitief besluit over bepaalde milieueffecten van een project voordat het publiek de gelegenheid heeft gehad om in het kader van de milieueffectbeoordeling opmerkingen over deze effecten te maken. In dat geval zouden immers niet meer alle opties open zijn.

65. Bovendien is in artikel 8 van de MEB-richtlijn bepaald dat de resultaten van de raadplegingen en de krachtens de artikelen 5, 6 en 7 ingewonnen informatie in het kader van de vergunningsprocedure in aanmerking moeten worden genomen. Blijkens overweging 2 en vaste rechtspraak betekent dit dat de bevoegde instantie in het besluitvormingsproces zo vroeg mogelijk rekening houdt met de milieueffecten van alle technische plannings- en beslissingsprocessen om het ontstaan van verontreiniging of hinder van meet af aan te vermijden, in plaats van later de gevolgen ervan te bestrijden.<sup>28</sup>

66. Indien de instanties echter een besluit nemen over bepaalde milieueffecten nog voordat de milieueffectbeoordeling is uitgevoerd, kunnen zij uiteraard nog geen rekening houden met de resultaten van de raadplegingen en de verkregen informatie.<sup>29</sup>

67. Ten slotte moet in dit verband ook rekening worden gehouden met de rechtsbescherming die dient te worden gewaarborgd krachtens artikel 11 van de MEB-richtlijn, een bepaling die eveneens ter omzetting van het Verdrag van Aarhus is vastgesteld. Op grond daarvan moet onder bepaalde voorwaarden de materiële en formele rechtmatigheid van enig besluit, handelen of nalaten waarop de bepalingen betreffende de inspraak van het publiek van deze richtlijn van toepassing zijn, kunnen worden aangevochten.

<sup>26</sup> Artikel 3 van richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad (PB 2003, L 156, blz. 17).

<sup>27</sup> Verdrag van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (PB 2005, L 124, blz. 4), vastgesteld bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 (PB 2005, L 124, blz. 1).

<sup>28</sup> Arresten van 7 januari 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, punt 51); 12 november 2019, Commissie/Ierland (Windfarm Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, punt 73), en 28 mei 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, punt 78).

<sup>29</sup> Zie arrest van 3 maart 2011, Commissie/Ierland (C-50/09, EU:C:2011:109, punten 81, 84 en 85).

68. De verlening van een vergunning voor een project volgens artikel 2, lid 1, van de MEB-richtlijn is derhalve een besluit dat kan worden aangevochten.

69. Het is juist dat in de MEB-richtlijn niet wordt gespecificeerd welke gevolgen bepaalde bevindingen van de milieueffectbeoordeling hebben voor die vergunning.<sup>30</sup> Deze gevolgen zijn veeleer vastgelegd in andere voorschriften, in het geval van de bescherming van soorten bijvoorbeeld in de habitatrichtlijn of de vogelrichtlijn en in de respectieve omzetting ervan in nationaal recht.

70. De rechtmatigheid van de krachtens artikel 2, lid 1, van de MEB-richtlijn afgegeven vergunning, die wordt verleend op basis van de milieueffectbeoordeling, hangt dus af van de vraag of het betrokken project aan deze andere bepalingen van het milieurecht voldoet. Indien in verband met de milieueffectbeoordeling is gebleken dat het project onverenigbaar is met milieuvoorschriften van andere regelingen, is het uitgesloten dat daarvoor een vergunning wordt verleend.<sup>31</sup>

71. Daarom omvat de rechterlijke toetsing krachtens artikel 11 van de MEB-richtlijn ten minste de voorschriften van nationaal recht die het milieurecht van de Unie ten uitvoer leggen alsook de voorschriften van Unierecht op milieugebied die rechtstreekse werking hebben.<sup>32</sup>

72. Aangezien het aan artikel 11 van de MEB-richtlijn ontleende recht van beroep gekoppeld is aan de uitgebreide milieueffectbeoordeling, moet het bovendien worden uitgeoefend op basis van de bevindingen van die beoordeling. Aan de hand van deze bevindingen kunnen namelijk milieurechtelijke bezwaren worden vastgesteld die een dergelijk beroep kunnen ondersteunen, of kan worden aangetoond dat er geen gronden voor een beroep zijn.

73. Het zou dan ook onverenigbaar hiermee zijn om over bepaalde milieueffecten een *definitief* besluit te nemen voordat de milieueffectbeoordeling is uitgevoerd. Zelfs indien een dergelijk gedeeltelijk besluit afzonderlijk zou kunnen worden aangevochten, zou dit beroep in de regel moeten worden ingesteld zonder dat de bevindingen van de milieueffectbeoordeling beschikbaar zijn.

74. Een vroegtijdige beslissing over bepaalde milieueffecten van een project dat aan een milieueffectbeoordeling is onderworpen, kan derhalve slechts van *voorlopige* aard zijn. Definitieve besluiten kunnen alleen op basis van deze beoordeling worden genomen en dus noodzakelijkerwijs pas daarna. Voorts moeten zij overeenkomstig artikel 11 van de MEB-richtlijn in hun geheel kunnen worden aangevochten, onafhankelijk van het voorlopige besluit.

75. Het voorlopige besluit kan de opdrachtgever derhalve geen volledige rechtszekerheid bieden met betrekking tot het voorwerp en het resultaat ervan, maar het kan wel aanwijzingen geven over de vraag of bepaalde milieueffecten zich tegen het project verzetten gelet op de reeds beschikbare informatie.

<sup>30</sup> Zie mijn conclusie in zaak Leth (C-420/11, EU:C:2012:701, punt 48).

<sup>31</sup> Zie in die zin arrest van 28 mei 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, punten 75 en 76), inzake de kaderrichtlijn water.

<sup>32</sup> Arresten van 12 mei 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, punt 48); 15 oktober 2015, Commissie/Duitsland (C-137/14, EU:C:2015:683, punt 92), en 8 november 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punt 59).

76. Rekening houdend met de in het verzoek om een prejudiciële beslissing verstrekte gegevens en het betoog van Cimenteries CBR kan niet worden uitgesloten dat het Belgische recht voldoet aan deze vereisten. De voor de afgifte van de omgevingsvergunningen bevoegde instantie behoudt volgens dat recht immers de mogelijkheid om de milieueffecten van deze exploitatie strenger te beoordelen dan aan de hand van de parameters die door de auteur van het eerste besluit zijn vastgesteld. Als dit het geval is, zou deze instantie bij het verlenen van de vergunning uit hoofde van artikel 2, lid 1, van de MEB-richtlijn terdege rekening kunnen houden met eventuele conflicten met doelstellingen inzake de bescherming van soorten die pas tijdens de milieueffectbeoordeling aan het licht zijn gekomen. Verschillende partijen hebben er ter terechtzitting evenwel op gewezen dat de vergunning op het gebied van de soortenbescherming ongeacht de milieueffectbeoordeling definitieve geldigheid kan verkrijgen, waardoor de volledige rechtsbescherming waarin artikel 11 voorziet, op losse schroeven zou komen te staan.

## V. Conclusie

77. Gezien het bovenstaande geef ik het Hof in overweging het verzoek om een prejudiciële beslissing te beantwoorden als volgt:

„Het is verenigbaar met richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten om reeds vóórdat het basisbesluit wordt vastgesteld waarbij de opdrachtgever het recht verkrijgt een project uit te voeren en vóórdat in het kader van de milieueffectbeoordeling van dit project inspraak wordt verleend aan het publiek, een voorlopig besluit te nemen waarbij bepaalde nadelige effecten op beschermde soorten wegens dat project worden toegestaan.

Overeenkomstig de artikelen 3, 5, 6 en 7 van richtlijn 2011/92 moet de milieueffectbeoordeling zich echter ook uitstrekken tot de effecten van het project op beschermde soorten, zelfs als daarover reeds een voorlopig besluit is genomen. Bovendien moeten de bevoegde instanties de in artikel 2, lid 1, van de richtlijn bedoelde vergunning weigeren, ongeacht het vooraf genomen besluit, voor zover uit de beoordeling blijkt dat het project onverenigbaar is met de Unierechtelijke bepalingen ter bescherming van soorten. Ten slotte moet de voor het project toegestane afwijking van de eisen inzake de bescherming van soorten op basis van de milieueffectbeoordeling kunnen worden aangevochten overeenkomstig artikel 11 van de richtlijn.”