



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Zevende kamer)

6 juli 2023*

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Richtlijn 92/43/EEG – Instandhouding van de natuurlijke habitats en van de wilde flora en fauna – Artikel 12 – Systeem van strikte bescherming van bepaalde diersoorten – Artikel 16 – Afwijking – Voorwaarden waaronder een dergelijke afwijking wordt toegestaan – Recht op inspraak van het publiek”

In zaak C-166/22,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de High Court (rechter in eerste aanleg, Ierland) bij beslissing van 14 januari 2022, ingekomen bij het Hof op 25 februari 2022, in de procedure

Hellfire Massy Residents Association

tegen

An Bord Pleanála,

minister for Housing, Local Government and Heritage,

Ireland,

Attorney General,

in tegenwoordigheid van:

South Dublin County Council,

An Taisce – The National Trust for Ireland,

Save Our Bride Otters,

wijst

HET HOF (Zevende kamer),

samengesteld als volgt: M. L. Arastey Sahún, kamerpresident, F. Biltgen en J. Passer (rapporteur), rechters,

* Procestaal: Engels.

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- Hellfire Massy Residents Association, vertegenwoordigd door B. Harrington, solicitor, J. Devlin, SC, en J. Kenny, BL,
- An Bord Pleanála, vertegenwoordigd door R. Minch, SC en L. Mullett, solicitor, B. Foley, SC, en S. Hughes, BL,
- The minister for Housing, Local Government and Heritage, Ireland, en The Attorney General, vertegenwoordigd door M. Browne, J. Brennan en A. Joyce als gemachtigden, bijgestaan door E. Barrington en T. Flynn, SC,
- Save Our Bride Otters en An Taisce – The National Trust for Ireland, vertegenwoordigd door F. Logue, solicitor,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Gattinara en C. Hermes als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikelen 12 en 16 van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB 1992, L 206, blz. 7) en van artikel 6, leden 1 tot en met 9, en artikel 9, lid 2, van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, op 25 juni 1998 te Aarhus ondertekend en namens de Europese Gemeenschap goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 (PB 2005, L 124, blz. 1; hierna: „Verdrag van Aarhus”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Hellfire Massy Residents Association, enerzijds, en An Bord Pleanála (agentschap voor ruimtelijke ordening, Ierland; hierna: „agentschap”), de minister for Housing, Local Government and Heritage (minister van huisvesting, lokaal bestuur en erfgoed, Ierland), Ireland (Ierland) en de Attorney General (procureur generaal, Ierland) (hierna samen: „Ierse autoriteiten”), anderzijds, betreffende de geldigheid van, ten eerste, een door het agentschap verleende bouwvergunning en, ten tweede, de bepalingen die strekken tot de omzetting in Iers recht van de artikelen 12 en 16 van richtlijn 92/43.

Toepasselijke bepalingen

Internationaal recht

3 Artikel 6, lid 1, van het Verdrag van Aarhus bepaalt:

„Elke Partij:

- a) past de bepalingen van dit artikel toe ten aanzien van besluiten over het al dan niet toestaan van voorgestelde activiteiten vermeld in bijlage I;
- b) past, in overeenstemming met haar nationale wetgeving, de bepalingen van dit artikel ook toe op besluiten over niet in bijlage I vermelde voorgestelde activiteiten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben. Hiertoe bepalen de partijen of een dergelijke voorgestelde activiteit onder deze bepalingen valt; en
- c) kan, indien haar nationale wetgeving hierin voorziet, per geval besluiten de bepalingen van dit artikel niet toe te passen op voorgestelde activiteiten voor nationale defensiedoeleinden, indien die partij meent dat een dergelijke toepassing op deze doeleinden van nadelige invloed zal zijn.”

4 De leden 2 tot en met 9 van dit artikel 6 regelen de wijze waarop het publiek inspraak wordt verleend in het kader van een besluitvormingsproces.

5 Artikel 9, lid 2, van het Verdrag van Aarhus bepaalt:

„Elke partij waarborgt, binnen het kader van haar nationale wetgeving, dat leden van het betrokken publiek

- a) die een voldoende belang hebben, dan wel
- b) stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een partij dit als voorwaarde stelt, toegang hebben tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie en/of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan, om de materiële en formele rechtmatigheid te bestrijden van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van artikel 6 en, wanneer het nationale recht hierin voorziet en onverminderd het navolgende lid 3, andere relevante bepalingen van dit verdrag.

Wat een voldoende belang en een inbreuk op een recht vormt, wordt vastgesteld in overeenstemming met de eisen van nationaal recht en strokend met het doel aan het betrokken publiek binnen het toepassingsgebied van dit Verdrag ruim toegang tot de rechter te verschaffen. Hiertoe wordt het belang van elke niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de in artikel 2, lid 5, gestelde eisen voldoende geacht in de zin van het voorgaande onder a). Dergelijke organisaties worden tevens geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt in de zin van het voorgaande onder b).

De bepalingen van dit lid 2 sluiten niet de mogelijkheid uit van een herzieningsprocedure voor een bestuursrechtelijke instantie en laten onverlet de eis van het uitputten van de bestuursrechtelijke beroepsgang alvorens over te gaan tot rechterlijke herzieningsprocedures, wanneer die eis bestaat naar nationaal recht.”

Unierecht

Richtlijn 92/43

6 Artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43 luidt als volgt:

„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.”

7 Artikel 12 van deze richtlijn bepaalt:

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

- a) het opzettelijk vangen of doden van in het wild levende specimens van die soorten;
- b) het opzettelijk verstoren van die soorten, vooral tijdens de perioden van voortplanting, afhankelijkheid van de jongen, overwintering en trek;
- c) het opzettelijk vernielen of rapen van eieren in de natuur;
- d) de beschadiging of de vernieling van de voortplantings- of rustplaatsen.

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

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

4. De lidstaten stellen een systeem in van toezicht op het bij toeval vangen en doden van de diersoorten, genoemd in bijlage IV, letter a). In het licht van de verkregen gegevens verrichten de lidstaten de verdere onderzoekswerkzaamheden of treffen zij de instandhoudingsmaatregelen die nodig zijn om te verzekeren dat het bij toeval vangen en doden geen significante negatieve weerslag heeft op de betrokken soorten.”

8 Artikel 16 van die richtlijn bepaalt:

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

- a) in het belang van de bescherming van de wilde flora en fauna en van de instandhouding van de natuurlijke habitats;
- b) ter voorkoming van ernstige schade aan met name de gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden en wateren en andere vormen van eigendom;
- c) in het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid of om andere dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, en voor het milieu wezenlijke gunstige effecten;
- d) ten behoeve van onderzoek en onderwijs, repopulatie en herintroductie van deze soorten, alsmede voor de daartoe benodigde kweek, met inbegrip van de kunstmatige vermeerdering van planten;
- e) ten einde het onder strikt gecontroleerde omstandigheden mogelijk te maken op selectieve wijze en binnen bepaalde grenzen een beperkt, door de bevoegde nationale instanties vastgesteld aantal van bepaalde specimens van de in bijlage IV genoemde soorten te vangen, te plukken of in bezit te hebben.

2. De lidstaten zenden de Commissie om de twee jaar een verslag toe conform het [model dat is opgesteld door het krachtens artikel 20 opgerichte comité] over de op grond van lid 1 toegestane afwijkingen. De Commissie geeft uiterlijk binnen twaalf maanden na ontvangst van het verslag haar mening over die afwijkingen en stelt het comité daarvan op de hoogte.

3. In het verslag moet het volgende worden vermeld:

- a) voor welke soorten en om welke reden de afwijking is toegestaan, met inbegrip van de aard van het risico, met in voorkomend geval een opgave van de alternatieve oplossingen die niet zijn gekozen en van de gebruikte wetenschappelijke gegevens;
- b) welke middelen, inrichtingen of methoden mogen worden gebruikt voor het vangen of doden en om welke redenen;
- c) onder welke omstandigheden van tijd en plaats deze afwijkingen mogen worden toegepast;
- d) welke autoriteit de bevoegdheid heeft om te verklaren en te controleren dat aan de desbetreffende voorwaarden is voldaan en om te beslissen welke middelen, inrichtingen of methoden mogen worden gebruikt, door welke diensten en binnen welke grenzen, en wie met de uitvoering belast [is];
- e) welke controlemaatregelen er zijn genomen en welke resultaten er zijn verkregen.”

Richtlijn 2011/92

- 9 De tweede overweging van 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 2012, L 26, blz. 1), zoals gewijzigd bij richtlijn 2014/52/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 (PB 2014, L 124, blz. 1) (hierna: „richtlijn 2011/92”), luidt als volgt:

„Ingevolge artikel 191 [VWEU] berust het milieubeleid van de [Europese] Unie op het voorzorgsbeginsel en op het beginsel van preventief handelen, alsmede op de beginselen dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en dat de vervuiler betaalt. In alle technische plannings- en beslissingsprocessen dient in een zo vroeg mogelijk stadium rekening te worden gehouden met de gevolgen voor het milieu.”

- 10 Artikel 1, lid 2, van richtlijn 2011/92 luidt als volgt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

a) ‚project’:

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

[...]

c) ‚vergunning’: het besluit van de bevoegde instantie of instanties waardoor de opdrachtgever het recht verkrijgt om het project uit te voeren;

[...]”

- 11 Artikel 2, leden 1 tot en met 3, van deze richtlijn bepaalt:

„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. In het geval van projecten waarvoor de verplichting om een beoordeling van de milieueffecten uit te voeren gelijktijdig voortvloeit uit zowel deze richtlijn als uit [richtlijn 92/43] en/of 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)] 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.

[...]

12 Artikel 3, lid 1, van richtlijn 2011/92 bepaalt:

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

- a) de bevolking en de menselijke gezondheid;
- b) de biodiversiteit, met bijzondere aandacht voor op grond van richtlijn [92/43] en richtlijn [2009/147] beschermde soorten en habitats;
- c) land, bodem, water, lucht en klimaat;
- d) materiële goederen, het cultureel erfgoed en het landschap;
- e) de samenhang tussen de onder a) tot en met d) genoemde factoren.”

13 Artikel 8 bis van richtlijn 2011/92 luidt als volgt:

„1. Het besluit om een vergunning te verlenen bevat ten minste de volgende informatie:

- a) de in artikel 1, lid 2, onder g), iv), bedoelde gemotiveerde conclusie;
- b) alle aan het besluit gekoppelde milieuvorwaarden, alsmede een beschrijving van alle kenmerken van het project en/of de geplande maatregelen om aanzienlijke nadelige effecten op het milieu te vermijden, te voorkomen of te beperken en, indien mogelijk, te compenseren en, in voorkomend geval, monitoringmaatregelen.

[...]

4. In overeenstemming met de in lid 1, onder b), bedoelde vereisten, zorgen de lidstaten ervoor dat de kenmerken van het project en/of de geplande maatregelen om aanzienlijke nadelige milieueffecten te vermijden, te voorkomen of te beperken en, indien mogelijk, te compenseren, door de opdrachtgever worden uitgevoerd, en dat de procedures voor de monitoring van de aanzienlijke nadelige milieueffecten worden vastgesteld.

Het soort parameters dat wordt gemonitord en de looptijd van de monitoring moeten evenredig zijn met de aard, de locatie en de omvang van het project en met het belang van de milieueffecten.

Indien passend kan gebruik worden gemaakt van bestaande monitoringregelingen op grond van andere wetgeving van de Unie dan deze richtlijn en van nationale wetgeving, teneinde overlapping van monitoring te vermijden.

[...]

Iers recht

- 14 Artikel 51 van de European Communities (Birds and Natural Habitats) Regulations 2011 (besluit van 2011 ter uitvoering van de voorschriften van de Europese Gemeenschap inzake het behoud van de vogelstand en de natuurlijke habitats; hierna: „besluit van 2011”) bepaalt:

„(1) De minister [van Cultuur, Erfgoed en Gaeltacht] treft de nodige maatregelen voor de instelling van een systeem van strikte bescherming van de fauna die bestaat uit de in deel I van bijlage I vermelde soorten.

(2) Niettegenstaande een wettelijke of andere vergunning die door een overheidsorgaan aan een persoon is verleend of die een persoon in zijn bezit heeft, behoudens overeenkomstig een afwijking die door de minister is toegestaan op grond van artikel 54, pleegt eenieder die, wat de in bijlage I vermelde soorten betreft,

- (a) opzettelijk specimens van deze soorten in de natuur vangt of doodt,
 - (b) deze soorten opzettelijk verstoort, vooral tijdens de perioden van voortplanting, afhankelijkheid van de jongen, overwintering en trek,
 - (c) opzettelijk eieren van die soorten in de natuur raapt of vernielt,
 - (d) voortplantings- of rustplaatsen van een dergelijk dier beschadigt of vernielt, of
 - (e) specimens van die soorten in zijn bezit heeft, vervoert, verkoopt, ruilt, te koop of in ruil aanbiedt, uitgezonderd die welke legaal zijn onttrokken in de zin van artikel 12, lid 2, van richtlijn [92/43]
- een strafbaar feit.

(3) De in lid 2 opgenomen verbodsbepalingen gelden ongeacht de fasen van de biologische cyclus waarin de in dit besluit bedoelde fauna zich bevindt.

(4) De minister stelt een systeem in van toezicht op het bij toeval vangen en doden van de fauna die bestaat uit de in deel I van bijlage I genoemde diersoorten, en in het licht van de verkregen gegevens verricht hij verdere onderzoekswerkzaamheden of treft hij de instandhoudingsmaatregelen die nodig zijn om ervoor te zorgen dat het bij toeval vangen en doden geen significante negatieve weerslag heeft op de betrokken soorten.”

- 15 Artikel 54 van het besluit van 2011 bepaalt:

„(1) Eenieder kan de minister, of de minister of ministers die in de regering bevoegd zijn voor de in deel II van bijlage I genoemde vissoorten, verzoeken om een afwijking van de naleving van de vereisten van de artikelen 51, 52 en 53.

(2) Wanneer er geen andere bevredigende oplossing bestaat en op voorwaarde dat de afwijking geen afbreuk doet aan het streven de populaties van de betrokken soort in hun natuurlijke verspreidingsgebied in een gunstige staat van instandhouding te laten voortbestaan, kunnen de minister, of de minister of ministers die in de regering bevoegd zijn voor de in bijlage VI genoemde vissoorten, aan een of meerdere personen een dergelijke afwijking toestaan

- (a) in het belang van de bescherming van de wilde flora en fauna en van de instandhouding van de natuurlijke habitats;
 - (b) ter voorkoming van ernstige schade aan met name de gewassen, veehouderijen, bossen, visgronden en wateren en andere vormen van eigendom;
 - (c) in het belang van de volksgezondheid en de openbare veiligheid of om andere dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, en voor het milieu wezenlijke gunstige effecten,
 - (d) ten behoeve van onderzoek en onderwijs, repopulatie en herintroductie van deze soorten, alsmede voor de daartoe benodigde kweek, met inbegrip van de kunstmatige vermeerdering van planten, of
 - (e) teneinde het onder strikt gecontroleerde omstandigheden mogelijk te maken op selectieve wijze en binnen bepaalde grenzen een aantal van bepaalde specimens van de in bijlage I genoemde soorten te vangen of in bezit te hebben, binnen de in de afwijking bepaalde grenzen.
- (3) Voor een afwijking die op grond van lid 2 wordt toegestaan gelden de voorwaarden, beperkingen, begrenzingsen of vereisten die de minister passend acht.
- (4) Alle voorwaarden, beperkingen, begrenzingsen of vereisten die gelden voor een afwijking die op grond van lid 2 wordt toegestaan, moeten daarin worden vermeld.
- (5) Onverminderd de voorwaarden, beperkingen, begrenzingsen of vereisten die gelden voor een afwijking die op grond van dit artikel wordt toegestaan, is een dergelijke afwijking onderworpen aan de bepalingen van artikel 14, leden 1 tot en met 5, van de Protection of Animals (Amendment) Act 1965 [wet van 1965 inzake bescherming van dieren (amendement)].
- (6) De minister zendt de Europese Commissie om de twee jaar een verslag conform het door haar opgestelde model toe over de op grond van lid 2 toegestane afwijkingen.
- (7) In het in lid 6 bedoelde rapport moet worden vermeld
- (a) voor welke soorten en om welke reden de afwijking is toegestaan, met inbegrip van de aard van het risico, met in voorkomend geval een opgave van de alternatieve oplossingen die niet zijn gekozen en van de gebruikte wetenschappelijke gegevens;
 - (b) welke middelen, inrichtingen of methoden mogen worden gebruikt voor het vangen of doden en om welke redenen;
 - (c) waar en wanneer dergelijke afwijkingen worden toegestaan,
 - (d) welke autoriteit de bevoegdheid heeft om te verklaren dat, en te controleren of, aan de desbetreffende voorwaarden is voldaan en om te beslissen welke middelen, inrichtingen of methoden mogen worden gebruikt, door welke diensten en binnen welke grenzen, en wie met de uitvoering belast is;
 - (e) welke controlemaatregelen er zijn genomen en welke resultaten er zijn verkregen.”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 16 Bij besluit van 25 juni 2020 heeft het agentschap de South Dublin County Council (lokale autoriteit van het graafschap South Dublin, Ierland) een vergunning verleend voor de bouw van een bezoekerscentrum bestaande uit twee gebouwen op de heuvel Montpelier Hill in het graafschap Dublin, voor een boomkroonpad/voetgangersbrug over een regionale weg, voor de omvorming van een naaldbos in een loofbos en voor werkzaamheden tot instandhouding van bestaande gebouwen.
- 17 In dit besluit is vermeld dat het agentschap een passende beoordeling in de zin van artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43 had gemaakt en had geconcludeerd dat er geen nadelige effecten voor Europese gebieden waren.
- 18 Luidens dat besluit had het agentschap ook een milieueffectbeoordeling in de zin van richtlijn 2011/92 verricht, en geconcludeerd dat de gevolgen van de voorgestelde inrichting voor het milieu aanvaardbaar zouden zijn, mits de in datzelfde besluit genoemde voorwaarden werden nageleefd.
- 19 Bij vonnis van 2 juli 2021 heeft de verwijzende rechter het beroep dat verzoekster in het hoofdgeding had ingesteld tegen het besluit van 25 juni 2020, verworpen, met uitzondering van het middel waarin, wat de toestand na de vaststelling van dat besluit betreft, de geldigheid van de artikelen 51 en 54 van het besluit van 2011 wordt betwist.
- 20 Met dit middel voert verzoekster in het hoofdgeding in wezen aan dat het systeem van strikte bescherming waarin artikel 12 van richtlijn 92/43 voorziet, zoals het ten uitvoer wordt gelegd in het Ierse recht, ongeldig is omdat de procedure voor het toestaan van afwijkingen waarin artikel 16 van deze richtlijn voorziet, niet is geïntegreerd in de procedure voor het verlenen van vergunningen voor projecten en er niet is voorzien in een passende inspraak voor het publiek, zodat dit systeem het Verdrag van Aarhus schendt.
- 21 Het agentschap en de Ierse autoriteiten betwisten dit middel. Bovendien maken zij er bezwaar tegen dat, ten eerste, verzoekster in het hoofdgeding zich op het Verdrag van Aarhus beroept, aangezien zij in haar processtukken niet uitdrukkelijk naar dit verdrag heeft verwezen, en ten tweede, zij zich beroept op eventuele toekomstige schade aan strikt beschermde soorten.
- 22 In deze omstandigheden heeft de High Court (rechter in eerste aanleg, Ierland) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
„1) Hebben de algemene beginselen van het Unierecht, die voortvloeien uit het beginsel van voorrang van het Unierecht, tot gevolg dat een nationale procedureregeling op grond waarvan een verzoeker bij een verzoek tot rechterlijke toetsing zich uitdrukkelijk moet beroepen op de relevante wettelijke bepalingen, niet mag beletten dat een verzoeker die betwist dat het interne recht verenigbaar is met [bepalingen van] het Unierecht, zich tevens baseert op een betwisting op grond van rechtsdoctrines of -instrumenten die als intrinsiek relevant voor de uitlegging van dat Unierecht moeten worden beschouwd, zoals het beginsel dat het milieurecht van de Unie moet worden gelezen in samenhang met het [Verdrag van Aarhus] als een integraal onderdeel van de rechtsorde van de Unie?

- 2) Hebben de artikelen 12 en/of 16 van richtlijn [92/43] en/of die bepalingen gelezen in samenhang met artikel 9, lid 2, van het [Verdrag van Aarhus] en/of in samenhang met het beginsel dat lidstaten alle specifieke maatregelen dienen te nemen die nodig zijn om de richtlijn effectief uit te voeren, tot gevolg dat een nationale procedureregeling op grond waarvan een verzoeker geen “hypothetische vraag” mag stellen en “in de praktijk of feitelijk getroffen moet zijn” voordat hij bezwaren kan aanvoeren ten aanzien van de verenigbaarheid van het interne recht met een bepaling van Unierecht, niet kan worden ingeroepen om zich te verzetten tegen bezwaren van een verzoeker die de rechten inzake inspraak met betrekking tot een administratief besluit heeft ingeroepen en die vervolgens de geldigheid van een bepaling van intern recht wil betwisten in het licht van het Unierecht vanwege te verwachten toekomstige milieuschade als gevolg van een vermeende lacune in de interne wetgeving, ingeval er een redelijke kans bestaat dat die schade zich in de toekomst voordoet, in het bijzonder omdat voor het project een vergunning is verleend in een gebied dat een habitat vormt voor soorten waarvoor strikte bescherming geldt en/of omdat door de toepassing van het voorzorgsbeginsel de kans bestaat dat onderzoeken na de vergunningverlening ertoe kunnen leiden dat moet worden verzocht om een afwijking op grond van artikel 16 van [deze] richtlijn?
- 3) Hebben de artikelen 12 en/of 16 van richtlijn [92/43] en/of die bepalingen gelezen in samenhang met artikel 6, leden 1 tot en met 9, en/of artikel 9, lid 2, van het [Verdrag van Aarhus] en/of met het beginsel dat lidstaten alle specifieke maatregelen dienen te nemen die nodig zijn om [deze] richtlijn effectief uit te voeren, tot gevolg dat een systeem voor het toestaan van afwijkingen, als dat waarin in het interne recht is voorzien ter uitvoering van artikel 16 van [die] richtlijn, niet parallel moet lopen met en niet los moet staan van het vergunningensysteem, maar deel moet uitmaken van een geïntegreerde goedkeuringsprocedure die een besluit van een bevoegde instantie omvat (en niet een ad-hocoordeel van de opdrachtgever zelf op grond van een algemene bepaling uit het strafrecht) over de vraag of moet worden verzocht om een afwijking vanwege kwesties die zijn vastgesteld nadat de vergunning is verleend en/of die een besluit van een bevoegde instantie omvat over de onderzoeken die noodzakelijk zijn in het kader van de vraag of moet worden verzocht om een dergelijke afwijking?
- 4) Hebben de artikelen 12 en/of 16 van richtlijn [92/43] en/of die bepalingen gelezen in samenhang met artikel 6, leden 1 tot en met 9, en/of artikel 9, lid 2, van het [Verdrag van Aarhus] tot gevolg dat er een inspraakprocedure in overeenstemming met artikel 6 van het Verdrag van Aarhus moet bestaan voor een project waarvoor de vergunningverlening is onderworpen aan een passende beoordeling krachtens artikel 6, lid 3, van richtlijn [92/43] en waarvoor na de vergunningverlening kan worden verzocht om een afwijking krachtens artikel 16 van richtlijn [92/43]?”

Ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing

- 23 De Ierse autoriteiten en de Poolse regering betogen dat het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk is, hoofdzakelijk op grond dat dit verzoek rechtsvragen betreft die uitgaan van een hypothetisch scenario.
- 24 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat het volgens vaste rechtspraak, in het kader van de in artikel 267 VWEU geregelde samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties, uitsluitend een zaak is van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die

de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing om, gelet op de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt, te beoordelen. Wanneer de gestelde vragen betrekking hebben op de uitlegging van het Unierecht, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden [arrest van 21 maart 2023, Mercedes-Benz Group (Aansprakelijkheid van fabrikanten van met een manipulatie-instrument uitgeruste voertuigen), C-100/21, EU:C:2023:229, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

- 25 Bijgevolg geldt voor prejudiciële vragen over het Unierecht een vermoeden van relevantie. Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen op een prejudiciële vraag van een nationale rechterlijke instantie wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, het vraagstuk van hypothetische aard is, of het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een nuttig antwoord te geven op de gestelde vragen [arrest van 21 maart 2023, Mercedes-Benz Group (Aansprakelijkheid van fabrikanten van met een manipulatie-instrument uitgeruste voertuigen), C-100/21, EU:C:2023:229, punt 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 26 In casu dient te worden opgemerkt dat het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing bij het Hof is ingediend in het kader van een beroep dat met name strekt tot, ten eerste, nietigverklaring van het besluit van 25 juni 2020 en, ten tweede, ongeldigverklaring van de artikelen 51 en 54 van het besluit van 2011.
- 27 Uit dit verzoek om een prejudiciële beslissing en uit het dossier waarover het Hof beschikt, met name het vonnis van de verwijzende rechter van 2 juli 2021, blijkt dat deze rechter het eerste middel van het beroep tot nietigverklaring van het besluit van 25 juni 2020 reeds heeft verworpen, en dienaangaande eveneens het middel dat is ontleend aan de ongeldigheid van de artikelen 51 en 54 van het besluit van 2011 heeft afgewezen voor wat betreft de invloed van de mogelijke ongeldigheid van die bepaling op de rechtmatigheid van de procedure tot vaststelling van dat besluit, maar dat deze rechter zich nog over dit middel dient uit te spreken voor zover het betrekking heeft op de situatie ná de vaststelling van dat besluit.
- 28 In die omstandigheden moet het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk worden verklaard.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Derde en vierde vraag

- 29 Met zijn derde en vierde vraag, die vóór de eerste en de tweede vraag dienen te worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of de artikelen 12 en 16 van richtlijn 92/43 aldus moeten worden uitgelegd dat een nationale regeling die strekt tot de omzetting in nationaal recht van deze bepalingen van richtlijn 92/43 moet voorzien, ten eerste, in een vergunningsprocedure die een besluit van een bevoegde instantie omvat over de vraag of op grond van artikel 16 van deze richtlijn moet worden verzocht om een afwijking vanwege kwesties die zijn vastgesteld nadat de vergunning is verleend en/of over de vraag of er te dien einde onderzoeken noodzakelijk zijn, en ten tweede, in inspraak van het publiek in het kader van deze procedure voor het toestaan van afwijkingen.

- 30 In dit verband volstaat het erop te wijzen dat de artikelen 12 en 16 van richtlijn 92/43, die niet enkel betrekking hebben op activiteiten in het kader van projecten in de zin van artikel 1, lid 2, onder a), van richtlijn 2011/92, maar op alle menselijke activiteiten, niet vereisen dat de procedure voor het verlenen van een afwijking op grond van artikel 16 van richtlijn 92/43 geïntegreerd is in de procedures voor het verlenen van vergunningen voor die projecten, noch dat wordt voorzien in inspraak van het publiek in het kader van een dergelijke procedure voor het toestaan van afwijkingen.
- 31 Richtlijn 92/43 bevat immers geen dergelijke verplichting, net zomin overigens als richtlijn 2011/92.
- 32 Weliswaar is in artikel 2, lid 2, van richtlijn 2011/92 sprake van integratie van procedures, maar dit artikel bepaalt enkel dat 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. Overigens vereist artikel 2, lid 3, van voornoemde richtlijn enkel in het geval van projecten waarvoor de verplichting om een milieueffectbeoordeling uit te voeren gelijktijdig voortvloeit uit zowel richtlijn 2011/92 als richtlijn 92/43 en/of richtlijn 2009/147 dat de lidstaten „waarborgen dat er, waar het aangewezen is, wordt voorzien in gecoördineerde en/of gemeenschappelijke procedures die aan de vereisten van de toepasselijke wetgeving van de Unie voldoen”.
- 33 Evenzo bepaalt artikel 8 bis, lid 1, onder b), van richtlijn 2011/92 weliswaar dat het besluit om vergunning te verlenen, „in voorkomend geval, monitoringmaatregelen” moet bevatten, zoals die welke in het hoofdgeding, blijkens het aan het Hof overgelegde dossier, lijken te zijn opgenomen in het besluit van 25 juni 2020, maar dit artikel doelt niet uitdrukkelijk op de procedure voor het toestaan van afwijkingen op grond van artikel 16 van richtlijn 92/43.
- 34 Het kan Ierland in het kader van het hoofdgeding dan ook niet worden verweten geen volledig regelgevend kader te hebben vastgesteld. De wezenlijke inhoud van de artikelen 12 en 16 van deze richtlijn is immers letterlijk overgenomen in de artikelen 51 en 54 van het besluit van 2011.
- 35 Dat neemt niet weg dat de artikelen 12 en 16 van richtlijn 92/43, en dus ook de artikelen 51 en 54 van het besluit van 2011 die deze artikelen omzetten in nationaal recht, moeten worden uitgelegd en toegepast in overeenstemming met de vereisten die voortvloeien uit andere handelingen van de Unie alsmede uit de internationale verdragen die de Unie binden, met name die welke voortvloeien uit richtlijn 2011/92 en uit het Verdrag van Aarhus, zoals deze worden uitgelegd in de rechtspraak van het Hof.
- 36 Uit deze rechtspraak volgt dat in het specifieke geval waarin de opdrachtgever – ter verwezenlijking van een project dat is onderworpen aan de dubbele beoordelings- en vergunningsplicht van artikel 2, lid 1, van richtlijn 2011/92 – een afwijking moet aanvragen en verkrijgen van de maatregelen ter bescherming van de dier- en plantensoorten die zijn vastgesteld in de bepalingen van nationaal recht tot omzetting van de artikelen 12 en 13 van richtlijn 92/43, en waarin een lidstaat de bevoegdheid om een dergelijke afwijking toe te staan opdraagt aan een andere instantie dan die welke bevoegd is om de vergunning voor dat project te verlenen, het besluit waarbij die afwijking wordt toegestaan noodzakelijkerwijs moet worden vastgesteld vóór de vergunning voor dat project wordt afgegeven. Anders zou deze vergunning

immers worden verleend op grond van een onvolledig dossier en dus niet voldoen aan de toepasselijke vereisten (zie in die zin arrest van 24 februari 2022, *Namur-Est Environnement*, C-463/20, EU:C:2022:121, punten 52 en 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 37 Evenwel blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt, en met name uit het vonnis van de verwijzende rechter van 2 juli 2021, dat deze laatste, die als enige bevoegd is om de feiten van het hoofdgeding vast te stellen en te beoordelen, reeds heeft geoordeeld dat op het ogenblik van de vaststelling van het besluit van 25 juni 2020 niet vaststond dat een afwijking op grond van artikel 54 van het besluit van 2011 moest worden verkregen. Hieruit volgt dat de in het vorige punt bedoelde scenario waarin een dergelijke afwijking moet worden verkregen voordat een vergunning wordt verleend, zich in het onderhavige geval niet voordoet.
- 38 Hieraan dient te worden toegevoegd dat volgens artikel 3, lid 1, onder b), van richtlijn 2011/92 – die luidens overweging 2 ervan tot doel heeft dat, overeenkomstig het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, alsmede de beginselen dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en dat „de vervuiler betaalt”, in alle technische plannings- en beslissingsprocessen in een zo vroeg mogelijk stadium rekening wordt gehouden met de gevolgen voor het milieu – bij de milieueffectbeoordeling de directe en indirecte aanzienlijke effecten van een project op de biodiversiteit per geval op passende wijze worden geïdentificeerd, beschreven en beoordeeld, met bijzondere aandacht voor op grond van richtlijnen 92/43 en 2009/147 beschermde soorten en habitats.
- 39 Bijgevolg moet het resultaat van een milieueffectbeoordeling, die volledig moet zijn (zie in die zin arrest van 24 februari 2022, *Namur-Est Environnement*, (C-463/20, EU:C:2022:121, punt 58 en aldaar aangehaalde rechtspraak), de mogelijkheid bieden om vast te stellen of het betrokken project op het ogenblik van deze effectbeoordeling mogelijk effecten heeft die ingevolge artikel 12 van richtlijn 92/43 verboden zijn.
- 40 Derhalve lijkt een nationale regeling zoals het besluit van 2011, die de daden die de lidstaten volgens artikel 12 van richtlijn 92/43 dienen te verbieden strafbaar stelt, op zichzelf, noch in algemeen opzicht, noch in de specifieke context van de vergunning voor een project dat binnen de werkingssfeer van richtlijn 2011/92 valt, het nuttige effect van dit artikel 12 in gevaar te kunnen brengen of in strijd te zijn met de in punt 38 van het onderhavige arrest genoemde beginselen.
- 41 Ten slotte dient te worden opgemerkt dat het hoofdgeding geen betrekking heeft op een afwijking op grond van artikel 54 van het besluit van 2011. Bijgevolg hoeft niet te worden nagegaan of, en onder welke voorwaarden, het betrokken publiek aan de bepalingen van het Verdrag van Aarhus een recht ontleent op inspraak in het kader van de administratieve procedure betreffende een dergelijke afwijking.
- 42 Gelet op deze overwegingen dient op de derde en de vierde vraag te worden geantwoord dat de artikelen 12 en 16 van richtlijn 92/43 aldus moeten worden uitgelegd dat een nationale regeling die strekt tot de omzetting in nationaal recht van deze bepalingen niet kan worden geacht in strijd te zijn met deze richtlijn op grond dat deze regeling niet voorziet, ten eerste, in een vergunningsprocedure die een besluit van een bevoegde instantie omvat over de vraag of op grond van artikel 16 van deze richtlijn moet worden verzocht om een afwijking vanwege kwesties die zijn vastgesteld nadat de vergunning is verleend en/of over de vraag of er te dien einde onderzoeken noodzakelijk zijn, noch, ten tweede, in inspraak van het publiek in het kader van deze procedure voor het toestaan van afwijkingen.

Eerste en tweede vraag

- 43 Met zijn eerste en tweede vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of het Unierecht aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen nationale procedureregels volgens welke een verzoeker zich bij een verzoek tot rechterlijke toetsing van een handeling uitdrukkelijk moet beroepen op de wettelijke bepalingen waarvan hij de schending aanvoert, en geen „hypothetische vraag” mag stellen maar „in de praktijk of feitelijk getroffen moet zijn” voordat hij bezwaren kan aanvoeren ten aanzien van de verenigbaarheid van het interne recht met een bepaling van Unierecht.
- 44 Uit het dossier waarover het Hof beschikt blijkt dat deze vragen zijn gesteld omdat de Ierse autoriteiten in het kader van het hoofdgeding nationale procedureregels hebben ingeroepen ter betwisting van de ontvankelijkheid van de argumenten van verzoekster in het hoofdgeding die aan de oorsprong liggen van de derde en de vierde vraag.
- 45 Gelet op het antwoord op die vragen hoeven de eerste en de tweede vraag dan ook niet te worden beantwoord.

Kosten

- 46 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Zevende kamer) verklaart voor recht:

De artikelen 12 en 16 van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna

moeten aldus worden uitgelegd dat

een nationale regeling die strekt tot de omzetting in nationaal recht van deze bepalingen niet kan worden geacht in strijd te zijn met deze richtlijn op grond dat deze regeling niet voorziet, ten eerste, in een vergunningsprocedure die een besluit van een bevoegde instantie omvat over de vraag of op grond van artikel 16 van deze richtlijn moet worden verzocht om een afwijking vanwege kwesties die zijn vastgesteld nadat de vergunning is verleend en/of over de vraag of er te dien einde onderzoeken noodzakelijk zijn, noch, ten tweede, in inspraak van het publiek in het kader van deze procedure voor het toestaan van afwijkingen.

ondertekeningen