



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

3 april 2014*

„Prejudiciële verwijzing — Milieu — Instandhouding van natuurlijke habitats en van wilde flora en fauna — Richtlijn 92/43/EEG — Gebieden van communautair belang — Herziening van status van dergelijk gebied in geval van verontreiniging of verslechtering van milieu — Nationale regeling die niet voorziet in mogelijkheid voor belanghebbenden om dergelijke herziening aan te vragen — Verlening van discretionaire bevoegdheid aan bevoegde nationale autoriteiten met betrekking tot ambtshalve inleiding van procedure tot herziening van die status”

In zaak C-301/12,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Consiglio di Stato (Italië) bij beslissing van 29 mei 2012, ingekomen bij het Hof op 20 juni 2012, in de procedure

Cascina Tre Pini Ss

tegen

Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Regione Lombardia,

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

Consorzio Parco Lombardo della Valle del Ticino,

Comune di Somma Lombardo,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta, kamerpresident, J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis (rapporteur), J.-C. Bonichot en A. Arabadjiev, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: A. Impellizzeri, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 16 mei 2013,

* Procestaal: Italiaans.

gelet op de opmerkingen van:

- Cascina Tre Pini Ss, vertegenwoordigd door E. Cicigoi, avvocatessa,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door A. De Stefano, avvocato dello Stato,
- de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek en D. Hadroušek als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door F. Moro en L. Banciella als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 20 juni 2013,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 9 en 11 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 L 206, blz. 7), zoals gewijzigd bij de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië en de Slowaakse Republiek en de aanpassingen van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond (PB 2003, L 236, blz. 33; hierna: „richtlijn 92/43”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Cascina Tre Pini Ss (hierna: „Cascina”), een onderneming naar Italiaans recht, en het Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (ministerie van milieu en landschapsbeheer; hierna: „Ministero”), de Regione Lombardia (regio Lombardije), de Presidenza del Consiglio dei Ministri (voorzitterschap van de Raad van Ministers), het Consorzio Parco Lombardo della Valle del Ticino (vereniging voor het Lombardisch park van de Tessin-vallei) en de Comune di Somma Lombardo (gemeente Somma Lombardo), betreffende de procedure tot herziening van de status van gebied van communautair belang (hierna: „GCB”) van een gebied waartoe een perceel behoort waarvan Cascina eigenaar is.

Toepasselijke bepalingen

Recht van de Unie

- 3 Artikel 2 van richtlijn 92/43 omschrijft de doelstellingen van deze richtlijn en bepaalt:
 - „1. Deze richtlijn heeft tot doel bij te dragen tot het waarborgen van de biologische diversiteit door het instandhouden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna op het Europese grondgebied van de lidstaten waarop het [EG-]Verdrag van toepassing is.
 2. De op grond van deze richtlijn genomen maatregelen beogen de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen.
 3. In de op grond van deze richtlijn genomen maatregelen wordt rekening gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden.”

4 Artikel 3 van deze richtlijn betreft de oprichting van het netwerk Natura 2000 en bepaalt:

„1. Er wordt een coherent Europees ecologisch netwerk gevormd van speciale beschermingszones [hierna: ‚SBZ’], 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.

Het Natura 2000-netwerk bestrijkt ook de door de lidstaten overeenkomstig richtlijn 79/409/EEG [van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PB L 103, blz. 1)] aangewezen speciale beschermingszones.

2. Elke lidstaat draagt bij tot de totstandkoming van Natura 2000 al naargelang van de aanwezigheid op zijn grondgebied van de typen natuurlijke habitats en habitats van soorten als bedoeld in lid 1. Hij wijst daartoe, overeenkomstig artikel 4 en met inachtneming van de doelstellingen van lid 1, gebieden als [SBZ] aan.

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

5 Artikel 4 van richtlijn 92/43 regelt de procedure voor het opstellen van de lijst van GCB's als volgt:

„1. Op basis van de criteria van bijlage III (fase 1) en van de relevante wetenschappelijke gegevens stelt elke lidstaat een lijst van gebieden voor, waarop staat aangegeven welke typen natuurlijke habitats van bijlage I en welke inheemse soorten van bijlage II in die gebieden voorkomen. [...] Zo nodig stellen de lidstaten aanpassingen van de lijst voor in het licht van de resultaten van het in artikel 11 bedoelde toezicht.

De lijst wordt binnen drie jaar na kennisgeving van de richtlijn aan de Commissie toegezonden met informatie over elk gebied. [...]

2. Op basis van de in bijlage III (fase 2) vermelde criteria werkt de Commissie met instemming van iedere lidstaat voor elk van de [zeven] in artikel 1, sub c-iii, genoemde biogeografische regio's en voor het gehele in artikel 2, lid 1, bedoelde grondgebied aan de hand van de lijsten van de lidstaten een ontwerprijst van de [GCB's] uit, waarop staat aangegeven in welke gebieden een of meer prioritaire typen natuurlijke habitats of een of meer prioritaire soorten voorkomen.

[...]

De lijst van [GCB's], waarop de gebieden met een of meer prioritaire typen natuurlijke habitats of een of meer prioritaire soorten staan aangegeven, wordt door de Commissie vastgesteld volgens de procedure van artikel 21.

3. De in lid 2 genoemde lijst wordt binnen zes jaar na de kennisgeving van deze richtlijn vastgesteld.

4. Wanneer een gebied volgens de procedure van lid 2 tot een [GCB] is verklaard, wijst de betrokken lidstaat dat gebied zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen zes jaar, aan als [SBZ] 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 in lid 2, derde alinea, bedoelde lijst is geplaatst, gelden voor dat gebied de bepalingen van artikel 6, leden 2, 3 en 4.”

6 Artikel 6 van voornoemde richtlijn, dat de SBZ's betreft, preciseert in de leden 2 tot en met 4 ervan:

„2. De lidstaten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de [SBZ's] 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.

[...]”

7 Artikel 9 van deze richtlijn luidt:

„De Commissie evalueert volgens de procedure van artikel 21 periodiek de bijdrage van Natura 2000 tot de verwezenlijking van de in de artikelen 2 en 3 genoemde doelstellingen. In dit verband kan, wanneer de natuurlijke ontwikkeling, zoals die blijkt uit het in artikel 11 bedoelde toezicht, dat rechtvaardigt, worden overwogen om een [SBZ] haar status te ontnemen.”

8 Artikel 11 van richtlijn 92/43 bepaalt:

„De lidstaten zien toe op de staat van instandhouding van de in artikel 2 bedoelde soorten en natuurlijke habitats, waarbij zij bijzondere aandacht schenken aan de prioritaire typen natuurlijke habitats en de prioritaire soorten.”

Italiaans recht

9 Artikel 1 van besluit nr. 357/97 van de president van de Republiek tot uitvoering van richtlijn 92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (decreto del Presidente della Repubblica n. 357 – Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna

selvatiche) van 8 september 1997 (gewoon supplement bij GURI nr. 248 van 23 oktober 1997), in de op het hoofdgeding toepasselijke versie ervan (hierna: „DPR nr. 357/97”), definieert de werkingssfeer van DPR nr. 357/97 als volgt:

„1. Dit besluit regelt de procedures voor de vaststelling van de maatregelen waarin richtlijn [92/43] voorziet met betrekking tot het instandhouden van natuurlijke en halfnatuurlijke habitats en van de wilde flora en fauna, teneinde de biologische diversiteit te handhaven door instandhouding van de natuurlijke habitats die zijn opgenomen in bijlage A, alsook van de wilde dier- en plantensoorten die zijn vermeld in de bijlagen B, D en E bij het onderhavige besluit.

2. De bij dit besluit ingevoerde procedures beogen de natuurlijke habitats en de wilde dier- en plantensoorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen.

3. In de bij dit besluit vastgestelde procedures worden de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied en de regionale en lokale bijzonderheden in aanmerking genomen.

[...]”

10 Artikel 3 van DPR nr. 357/97 luidt als volgt:

„1. De regio’s en de autonome provincies Trente en Bolzano stellen de lijst op van de gebieden met in bijlage A genoemde typen natuurlijke habitats en de habitats van in bijlage B genoemde soorten; zij leggen deze lijst over aan het [Ministero] zodat dit de Commissie [...] de lijst kan doen toekomen van de [GCB’s] die worden voorgesteld [...] met het oog op de totstandkoming van het coherent Europees ecologisch netwerk van [SBZ’s] genaamd ‚Natura 2000’.

2. Met instemming van elke betrokken regio wijst het [Ministero] bij besluit de in lid 1 genoemde gebieden aan, te weten de [,SBZ’s], uiterlijk binnen zes jaar vanaf de opstelling van de lijst van de gebieden door de Commissie.

[...]

4 bis. Teneinde een functionele uitvoering van richtlijn 92/43/EEG [...] en actualisering van gegevens, ook ten aanzien van wijzigingen van de in artikel 19 van de richtlijn genoemde bijlagen, te waarborgen, verrichten de regio’s en de autonome provincies Trente en Bolzano, op basis van de in artikel 7 genoemde toezichthoudende activiteiten, een periodieke evaluatie van de geschiktheid van de gebieden voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn, op grond waarvan zij het [Ministero] voorstellen kunnen doen tot aanpassing van de lijst van die gebieden, het grensverloop ervan en de inhoud van het inlichtingenformulier betreffende elk van deze gebieden. Het [Ministero] zendt het voorstel aan de [...] Commissie met het oog op de in artikel 9 van genoemde richtlijn voorziene evaluatie.”

11 Artikel 7 van DPR nr. 357/97, betreffende de toezichtprocedure, bepaalt:

„1. Op advies van het ministerie van Land- en bosbouw en van het Nationale instituut voor de wilde fauna, alsook van de Permanente conferentie voor de betrekkingen tussen de staat, de regio’s en de autonome provincies Trente en Bolzano, voor zover deze instanties bevoegd zijn, stelt het [Ministero] de richtsnoeren vast voor het toezicht, de verwijdering en de afwijkingen betreffende de door dit besluit beschermde dier- en plantensoorten.

2. De regio's en de autonome provincies Trente en Bolzano stellen op basis van de in het vorige lid genoemde richtsnoeren de maatregelen vast die noodzakelijk zijn om het behoud van en het toezicht op de staat van instandhouding van de soorten en habitats van communautair belang te waarborgen, inzonderheid die welke als prioritair worden beschouwd, en zij stellen de in lid 1 genoemde ministeries hiervan in kennis."

Hoofdeding en prejudiciële vragen

- 12 Cascina is eigenaresse van een perceel dat een onderdeel is van het gebied „Brughiera del Dosso”, gelegen binnen het grondgebied van de Comune di Somma Lombardo, op korte afstand van de luchthaven Milano-Malpensa, in Lombardije. In 2002 is dit gebied ingedeeld bij de zone van het door de Regione Lombardia bij wet opgerichte natuurpark Valle del Ticino.
- 13 Bij besluit van de Giunta regionale (uitvoerend orgaan) van de Regione Lombardia van 8 augustus 2003 is dit gebied overeenkomstig artikel 3 van DPR nr. 357/97 opgenomen op de lijst van de gebieden die werden voorgesteld als GCB's. Vervolgens is het gebied op de lijst van GCB's ingeschreven bij beschikking 2004/798/EG van de Commissie van 7 december 2004 tot vaststelling, op grond van richtlijn 92/43/EEG van de Raad, van de lijst van gebieden van communautair belang voor de continentale biogeografische regio (PB L 382, blz. 1). Het gebied Brughiera del Dosso is ook bij verordening van het Ministero van 25 maart 2005 als GCB gerangschikt.
- 14 Intussen werd de luchthaven van Malpensa uitgebreid, een ontwikkeling die was voorzien in het „Piano d'Area Malpensa” (bestemmingsplan Malpensa), dat in 1999 bij wet van de Regione Lombardia was goedgekeurd. Dit plan voorzag er volgens Cascina in dat de op het grondgebied van de Comune di Somma Lombardo gelegen gebieden voortaan bestemd waren voor de ontwikkeling van activiteiten van commerciële en industriële aard. Cascina stelt dat de geleidelijke uitbreiding van het luchtverkeer van deze luchthaven de ecologische verwoesting van het gebied Brughiera del Dosso heeft meegebracht.
- 15 Aangezien de ecologische kwaliteit van het gebied Brughiera del Dosso volgens haar was aangetast, heeft Cascina het Consorzio Parco lombardo Valle del Ticino – de beherende instelling van dit gebied – in 2005 verzocht de nodige milieumaatregelen te treffen ter voorkoming van milieuschade in dit gebied.
- 16 Omdat op dit verzoek niet is geantwoord, heeft Cascina het Ministero in de loop van 2006 bij formele ingebrekestelling op basis van artikel 9 van richtlijn 92/43 en artikel 3, lid 4 bis van DPR nr. 357/97 verzocht over te gaan tot een nieuwe afbakening van het gebied of tot intrekking van de beschermde status ervan door het van de lijst van GCB's te verwijderen, aangezien naar haar opvatting de in de toepasselijke regelgeving feitelijk en rechtens voorziene voorwaarden, in het bijzonder de in bijlage III bij die richtlijn voor aanwijzing als GCB vastgestelde criteria, niet meer waren vervuld. Volgens Cascina had zij het vereiste belang om deze nieuwe afbakening en herindeling aan te vragen, daar haar eigendomsrecht op het perceel dat tot het gebied Brughiera del Dosso behoort, wordt beperkt door de bindende regelgeving die voor de GCB's geldt en waaraan elke wijziging van het gebruik van de gronden is onderworpen. Deze verplichtingen beletten elke nieuwe bestemming van het perceel ofschoon het bestemmingsplan van de zone Malpensa voorziet in die wijzigingen.
- 17 Het Ministero heeft zich bij beschikking van 2 mei 2006 onbevoegd verklaard en Cascina opgeroepen zich tot de Regione Lombardia te wenden, aangezien het volgens artikel 3 van DPR nr. 357/97 de regio's zijn die de betrokken gebieden aanwijzen en de lijst ervan meedelen aan het ministerie. Derhalve heeft Cascina haar verzoek opnieuw ingediend bij de Regione Lombardia, die het bij beschikking van 26 juli 2006 heeft afgewezen op grond dat dit verzoek „pas in behandeling kan worden genomen na een verzoek van het [Ministero] aan de regio's om de in artikel 3, lid 4 bis, van [DPR nr. 357/97] voorziene procedure te starten”.

- 18 Geconfronteerd met de weigering van het bestuur om zich over haar verzoek uit te spreken, heeft Cascina bij het Tribunale amministrativo regionale della Lombardia tegen de twee betrokken beschikkingen beroep in eerste aanleg ingesteld en gevorderd dat het onrechtmatige stilzitten van het Ministero en van de Regione Lombardia werd vastgesteld. Zij heeft met dit beroep tevens verzocht om schadevergoeding.
- 19 Deze rechterlijke instantie heeft dit beroep bij arrest van 15 december 2009 in zijn geheel afgewezen. In dat arrest heeft die rechterlijke instantie erop gewezen dat artikel 3, lid 4 bis, van DPR nr. 357/97 in een initiatief- en voorstelbevoegdheid van de regio's tot aanwijzing van GCB's voorziet, zodat het Ministero geen onrechtmatig stilzitten kon worden verweten. Voorts heeft diezelfde rechterlijke instantie de beschikking van de Regione Lombardia niet als een weigering tot handelen opgevat, maar wel als een uiting van het voornemen om het gebied Brughiera del Dosso – ondanks de verontreiniging – op de lijst van GCB's te behouden, zodat de ten aanzien van deze regio ingestelde vordering tot vaststelling van onrechtmatig stilzitten evenmin kon slagen.
- 20 Cascina heeft tegen dit arrest hogere voorziening ingesteld bij de Consiglio di Stato (raad van state). Zij betwist met name de daarin vervatte uitlegging van artikel 3, lid 4 bis, van DPR nr. 357/97 en betoogt dat op basis van deze bepaling, gezien tegen de achtergrond van richtlijn 92/43, moet worden geoordeeld dat niet enkel de regio's maar ook de staat initiatiefbevoegdheid hebben tot herziening van de lijst van de GCB's, zodat de weigering van het Ministero om zich over haar in 2006 ingediend verzoek uit te spreken, onwettig is.
- 21 De Consiglio di Stato dient ter afdoening van het bij hem aanhangige geding na te gaan of dit betoog gegrond is en vraagt zich met name af of deze bepaling van die richtlijn de betrokken staat – net als de regio's – het initiatiefrecht verleent tot het voorstellen van een herziening van de betrokken lijst van GCB's, welke bevoegdheid deze staat in voorkomend geval in de plaats van de regio's kan uitoefenen. Evenzo wenst deze rechterlijke instantie te vernemen of die bevoegdheid niet alleen kan worden uitgeoefend op eigen initiatief van de bevoegde administratieve instantie, maar ook op verzoek van een particulier die eigenaar is van een perceel dat in het op deze lijst opgenomen gebied is gelegen, en of de lidstaten tot een herziening – of zelfs intrekking – van de beschermde status van dit gebied mogen overgaan wanneer zij een wijziging ten opzichte van de oorspronkelijke toestand van dat gebied vaststellen. Voornoemde rechterlijke instantie heeft dus twijfels over de uitlegging van de dienaangaande relevante bepalingen van die richtlijn.
- 22 In die omstandigheden heeft de Consiglio di Stato de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Verzet de juiste toepassing van de artikelen 9 en [11] van richtlijn [92/43] zich tegen een nationale bepaling (artikel 3, lid 4 bis, van DPR nr. 357/97) die de regio's en de autonome provincies bevoegd verklaart ambtshalve een herziening van [GCB's] voor te stellen, zonder tevens te voorzien in een verplichting om die bevoegdheid uit te oefenen in geval van een gemotiveerd verzoek daartoe van particuliere eigenaren van binnen een GCB gelegen percelen, tenminste in die gevallen waarin zij milieuschade in het betrokken gebied aanvoeren?
- 2) Verzet de juiste toepassing van de artikelen 9 en [11] van richtlijn [92/43] zich tegen een nationale bepaling (artikel 3, lid 4 bis, van DPR nr. 357/1997) die de regio's en de autonome provincies bevoegd verklaart ambtshalve een herziening van GCB's voor te stellen op grond van een periodiek te verrichten evaluatie, zonder te voorzien in een nauwkeurig tijdschema voor die evaluatie (bijvoorbeeld tweejaarlijks of driejaarlijks) en zonder te voorzien in bekendmaking van de door de regio's en de autonome provincies periodiek te verrichten evaluaties via publieke informatiekanaalen teneinde belanghebbenden de gelegenheid te bieden tot het indienen van opmerkingen of voorstellen?

- 3) Verzet de juiste toepassing van de artikelen 9 en [11] van richtlijn [92/43] zich tegen een nationale bepaling (artikel 3, lid 4 bis, van DPR nr. 357/1997) die de regio's en de autonome provincies het initiatiefrecht tot het voorstellen van een herziening van GCB's verleent, zonder tevens te voorzien in een op zijn minst subsidiaire initiatiefbevoegdheid van de staat in het geval van stilzitten van een regio of autonome provincie?
- 4) Verzet de juiste toepassing van de artikelen 9 en [11] van richtlijn [92/43] zich tegen een nationale bepaling (artikel 3, lid 4 bis, van DPR nr. 357/1997) die de regio's en de autonome provincies de bevoegdheid verleent ambtshalve een herziening van GCB's voor te stellen, waarbij zij geheel naar eigen inzicht en zonder enige verplichting handelen, ook in gevallen waarin zich milieuverontreiniging of milieuschade heeft voorgedaan en dit formeel is vastgesteld?
- 5) [...] Moet de procedure van artikel 9 van richtlijn [92/43], die door de nationale wetgever is geïmplementeerd in artikel 3, lid 4 bis, van DPR nr. 357/97, worden verstaan als een procedure die noodzakelijkerwijs wordt afgesloten met een bestuurshandeling, of als een procedure met een puur facultatieve afwikkeling? Moet onder 'een procedure die noodzakelijkerwijs wordt afgesloten met een bestuurshandeling' een procedure worden verstaan die, indien is voldaan aan de voorwaarden, dient te bestaan in toezending van het regionale voorstel door de minister van milieu en landschapsbeheer [...] aan de [...] Commissie, zonder dat daarbij van belang is of die procedure uitsluitend ambtshalve of ook op verzoek van een partij kan worden ingesteld?
- 6) [...] Verzet het recht [van de Unie], in het bijzonder richtlijn [92/43], zich tegen een regeling van een lidstaat die de opening van een procedure tot intrekking van de beschermde status voorschrijft in plaats van het nemen van verdere maatregelen van toezicht en bescherming, indien een particulier een verslechtering heeft gemeld van het betrokken gebied?
- 7) Verzet het recht [van de Unie], in het bijzonder richtlijn [92/43], zich tegen een regeling van een lidstaat die de opening van een procedure tot intrekking van de beschermde status van een gebied binnen het Natura 2000-netwerk voorschrijft, ter bescherming van uitsluitend particuliere belangen van economische aard?
- 8) Verzet het recht [van de Unie], in het bijzonder richtlijn [92/43], zich tegen een regeling van een lidstaat die, in de context van ook door de [...] Unie erkende infrastructuurprojecten van algemeen, maatschappelijk en economisch belang, die kunnen leiden tot schade aan een overeenkomstig de richtlijn erkende natuurlijke habitat, de opening van een procedure tot intrekking van de beschermde status van het gebied voorschrijft in plaats van het nemen van compensatiemaatregelen om de algehele coherentie van het Natura 2000-netwerk te waarborgen?
- 9) Verzet het recht [van de Unie], in het bijzonder richtlijn [92/43], zich tegen een regeling van een lidstaat die, ter zake van natuurlijke habitats, gewicht toekent aan de economische belangen van de individuele eigenaren en hun de mogelijkheid biedt een beschikking, houdende een plicht tot herafbakening van het gebied, van de nationale rechter te verkrijgen?
- 10) Verzet het recht [van de Unie], in het bijzonder richtlijn [92/43], zich tegen een regeling van een lidstaat die voorziet in intrekking van de beschermde status van het gebied indien zich er een verslechtering van antropische en niet-natuurlijke oorsprong heeft voorgedaan?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

De eerste, de vierde en de vijfde vraag

- 23 Met zijn eerste, vierde en vijfde vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 4, lid 1, 9 en 11 van richtlijn 92/43 aldus moeten worden uitgelegd dat de bevoegde instanties van de lidstaten verplicht zijn om de Commissie de intrekking van de beschermde status van een op de lijst van GCB's opgenomen gebied voor te stellen wanneer bij hen een verzoek van een eigenaar van een in dit gebied gelegen perceel is ingediend waarin deze aanvoert dat het milieu in dit gebied is aangetast.
- 24 Alvorens te onderzoeken of deze richtlijn voorziet in de intrekking van de beschermde status van een gebied dat op de lijst van GCB's is geplaatst, moet worden herinnerd aan de procedure die in deze richtlijn is vastgesteld voor de opneming van een gebied op deze lijst. Aldus bepaalt artikel 4, leden 1 en 2, van die richtlijn dat de Commissie op voorstel van de betrokken lidstaat over de plaatsing van een gebied op de lijst van GCB's beslist. Artikel 4, lid 1, van richtlijn 92/43 preciseert in dit verband dat de lidstaten zo nodig aanpassingen van deze lijst voorstellen in het licht van de resultaten van het bij artikel 11 van de richtlijn aan de lidstaten opgelegde toezicht op de staat van instandhouding van de soorten en natuurlijke habitats. Voorts moeten volgens artikel 4, lid 4, van de richtlijn de lidstaten alle op de lijst van de GCB's geplaatste gebieden als SBZ aanwijzen.
- 25 Ofschoon geen enkele bepaling van deze richtlijn uitdrukkelijk in de intrekking van de beschermde status van een op de lijst van de GCB's geplaatst gebied voorziet, dient er niettemin op te worden gewezen dat de Commissie volgens artikel 9 van richtlijn 92/43 kan overwegen om een SBZ haar beschermde status te ontnemen wanneer de natuurlijke ontwikkeling, zoals die uit het door de lidstaten overeenkomstig artikel 11 van de richtlijn verrichte toezicht blijkt, dat rechtvaardigt. Een dergelijke intrekking impliceert evenwel tevens noodzakelijkerwijs een herziening van een GCB, aangezien artikel 4, lid 4, van de richtlijn bepaalt dat alle GCB's door de lidstaten als BSZ moeten worden aangewezen.
- 26 Hieruit volgt dat de aanpassing van de lijst van GCB's die de lidstaten overeenkomstig artikel 4, lid 1, van deze richtlijn aan de Commissie kunnen voorstellen, kan betekenen dat een op de lijst van GCB's geplaatst gebied zijn beschermde status kan worden ontnomen, welke schrapping bij gebreke van een bijzondere regeling dient te geschieden volgens dezelfde procedure als de plaatsing van het gebied op die lijst.
- 27 In dit verband moet worden opgemerkt dat de lidstaten volgens de regeling die in artikel 4, lid 1, van de richtlijn met betrekking tot de procedure ter bepaling van de voor aanwijzing als speciale beschermingszone in aanmerking komende gebieden is neergelegd, weliswaar over een zekere beoordelingsmarge bij het voorstellen van gebieden beschikken, maar dit neemt niet weg dat zij daarbij de in de richtlijn bepaalde criteria in acht dienen te nemen (zie met name arrest Commissie/Ierland, C-67/99, EU:C:2001:432, punt 33). Bijgevolg moeten deze staten, wanneer de resultaten van het door hen krachtens artikel 11 van de richtlijn verrichte toezicht tot de conclusie leiden dat deze criteria onherroepelijk niet meer kunnen worden vervuld, op grond van artikel 4, lid 1, van die richtlijn noodzakelijkerwijs een voorstel tot aanpassing van de lijst van GCB's indienen, teneinde deze lijst opnieuw met die criteria te doen overeenstemmen.
- 28 Wanneer een op de lijst van GCB's opgenomen gebied definitief niet meer tot de verwezenlijking van de doelstellingen van richtlijn 92/43 kan bijdragen, en het dus niet meer gerechtvaardigd is dat dit gebied aan de voorschriften van deze richtlijn onderworpen blijft, dient de betrokken lidstaat de Commissie dan ook de intrekking van de beschermde status van dit gebied voor te stellen. Indien deze staat zou nalaten om die schrapping van dit gebied voor te stellen, zou immers worden doorgegaan met het vergeefs inzetten van schaarse middelen voor het beheer van dat gebied die de

instandhouding van de natuurlijke habitats en soorten niet ten goede komen. Bovendien zou het behouden in het netwerk Natura 2000 van gebieden die definitief niet meer aan de verwezenlijking van de doelstellingen ervan kunnen bijdragen, niet stroken met de vereisten inzake de kwaliteit van dit netwerk.

- 29 De verplichting die op de lidstaten rust om bij de Commissie een voorstel in te dienen tot intrekking van de beschermde status van een op de lijst van GCB's geplaatst gebied dat onherroepelijk ongeschikt is geworden ter bereiking van de doelstellingen van richtlijn 92/43, geldt des te meer wanneer in dit gebied een perceel is gelegen dat aan een eigenaar toebehoort wiens eigendomsrecht door deze opnemng wordt beperkt, hoewel het niet langer gerechtvaardigd is dat dit gebied aan de voorschriften van deze richtlijn onderworpen blijft. Zolang de toestand van een gebied voldoet aan de voorwaarden die tot de bescherming ervan hebben geleid, worden deze beperkingen van het eigendomsrecht immers, zoals de advocaat-generaal in punt 39 van haar conclusie heeft aangegeven, gerechtvaardigd door de doelstelling die door de richtlijn wordt nagestreefd, namelijk de bescherming van het milieu (zie in die zin arrest *Križan e.a.*, C-416/10, EU:C:2013:8, punten 113-115). Indien deze voorwaarden echter definitief niet meer zijn vervuld, vormt de verdere beperking van het gebruik van de gronden een inbreuk op dit eigendomsrecht.
- 30 Daarbij zij evenwel aangetekend dat het enkele feit dat de eigenaar van een in een GCB gelegen perceel beweert dat de milieutoestand van dit gebied is verslechterd, op zich niet volstaat om tot een dergelijke aanpassing van de lijst van GCB's over te gaan. Het is essentieel dat deze milieuschade het gebied onherroepelijk ongeschikt maakt ter verzekering van de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna en van de vorming van het netwerk Natura 2000, zodat dit gebied definitief geen bijdrage meer kan leveren aan de verwezenlijking van de in de artikelen 2 en 3 van de richtlijn genoemde doelstellingen. Zoals uit artikel 4, leden 1 en 2, van deze richtlijn blijkt, is een gebied immers juist op deze lijst opgenomen ter vervulling van de dwingende vereisten die verband houden met de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna en de totstandkoming van dat netwerk.
- 31 Bijgevolg rechtvaardigt niet elke achteruitgang van een op de lijst van GCB's geplaatst gebied dat de beschermde status van dit gebied wordt ingetrokken.
- 32 Dienaangaande moet worden beklemtoond dat artikel 6, lid 2, van richtlijn 92/43, waarnaar artikel 4, lid 5, van deze richtlijn verwijst, de lidstaten de verplichting oplegt de GCB's te beschermen door passende maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de daarin voorkomende natuurlijke habitats en soorten niet verslechtert. Dat een lidstaat deze beschermingsverplichting niet is nagekomen met betrekking tot een bepaald gebied kan als zodanig geen grond zijn om dit gebied zijn beschermde status te ontnemen (zie, naar analogie, arrest *Commissie/Ierland*, C-418/04, EU:C:2007:780, punten 83-86). De betrokken lidstaat moet dan juist de nodige maatregelen treffen om het gebied te saneren.
- 33 Verder moet worden benadrukt dat een gebied enkel rechtmatig mag worden aangetast door een plan of een project dat significante gevolgen kan hebben die onverenigbaar zijn met de beschermingsdoelstellingen van richtlijn 92/43, indien de voorschriften van artikel 6, leden 3 en 4, van de richtlijn, waarnaar artikel 4, lid 5, van deze richtlijn verwijst, in acht worden genomen, welke bepalingen verlangen dat een passende beoordeling van de milieugevolgen wordt gemaakt en in voorkomend geval compenserende beschermingsmaatregelen worden genomen.
- 34 Bovendien heeft het Hof met betrekking tot plannen of projecten die bij de vaststelling ervan niet onder artikel 6, leden 3 en 4, van richtlijn 92/43 vallen, geoordeeld 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 richtlijn 92/43 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 (zie arrest Commissie/Spanje, C-404/09, EU:C:2011:768, punten 156 en 157).

- 35 Hieruit volgt dat de bevoegde nationale instanties slechts zijn gehouden om de intrekking van de beschermde status van een gebied voor te stellen indien dit gebied, in weerwil van de naleving van deze bepalingen, onherroepelijk ongeschikt is geworden om de doelstellingen van richtlijn 92/43 te bereiken, zodat de rangschikking ervan als GCB niet meer gerechtvaardigd is.
- 36 Gelet op de voorgaande overwegingen moet op de eerste, de vierde en de vijfde vraag worden geantwoord dat de artikelen 4, lid 1, 9 en 11 van richtlijn 92/43 aldus moeten worden uitgelegd dat de bevoegde nationale instanties gehouden zijn de intrekking van de beschermde status van een op de lijst van GCB's geplaatst gebied aan de Commissie voor te stellen wanneer bij deze instanties een verzoek is ingediend door de eigenaar van een in dit gebied gelegen perceel waarin deze de milieuverslechtering van dat gebied aanvoert, voor zover dit verzoek is gebaseerd op de omstandigheid dat dit gebied, in weerwil van de naleving van de bepalingen van artikel 6, leden 2 tot en met 4, van deze richtlijn, definitief geen bijdrage meer kan leveren aan de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna of aan de vorming van het netwerk Natura 2000.

Tweede vraag

- 37 Rekening houdend met het antwoord op de eerste, de vierde en de vijfde vraag hoeft de tweede vraag niet meer te worden beantwoord, aangezien de beantwoording van die vraag niet meer strikt noodzakelijk is om het geschil in het hoofdgeding af te doen.

Derde vraag

- 38 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de artikelen 4, lid 1, 9 en 11 van richtlijn 92/43 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling die enkel aan de territoriale collectiviteiten de bevoegdheid verleent om een aanpassing van de lijst van GCB's voor te stellen en niet – minstens subsidiair, in geval van stilzitten van deze collectiviteiten – aan de staat.
- 39 Dienaangaande moet worden opgemerkt dat deze richtlijn de lidstaten verplichtingen oplegt zonder dat daarin voor de uitvoering van deze verplichtingen naar enige verdeling van de bevoegdheden in het interne recht wordt verwezen. De richtlijn regelt dus niet hoe de bevoegdheid tot het voorstellen van een aanpassing van de lijst van de GCB's moet worden verdeeld in het interne recht.
- 40 Bij gebreke van enige precisering ter zake moet de regel van artikel 288, derde alinea, VWEU worden toegepast volgens welke de richtlijn weliswaar verbindend is ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, doch aan de nationale instanties de bevoegdheid wordt gelaten vorm en middelen te kiezen. Tot deze bevoegdheid behoort de aanwijzing van de bevoegde instanties die belast zijn met de uitvoering van de verplichtingen van richtlijn 92/43.
- 41 Het recht van de Unie eist in dit verband enkel dat de omzetting in het interne recht, inclusief de voormelde aanwijzing van de bevoegde instanties, daadwerkelijk de volledige toepassing van de Unierechtelijke bepalingen op voldoende bepaalde en duidelijke wijze verzekert (zie in die zin met name arrest Commissie/Oostenrijk, C-507/04, EU:C:2007:427, punt 89).

- 42 Het is immers juist dat iedere lidstaat de vrijheid heeft de bevoegdheden intern naar eigen goeddunken te verdelen en richtlijnen via maatregelen van regionale of plaatselijke overheden ten uitvoer te leggen, maar deze bevoegdheidsverdeling ontslaat hen niet van de verplichting ervoor te zorgen dat de bepalingen van de richtlijn ten volle en nauwkeurig in nationaal recht worden omgezet.
- 43 Het recht van de Unie verlangt dan ook niet dat de voor de uitvoering van de verplichtingen van richtlijn 92/43 aan de territoriale collectiviteiten toegekende bevoegdheid wordt vervolledigd met een subsidiaire bevoegdheid van de staat. Bovendien impliceren de krachtens deze richtlijn op een lidstaat rustende verplichtingen, inzonderheid de verplichting om een aanpassing van de lijst van de GCB's voor te stellen, niet dat deze lidstaat, wat de interne verdeling van bevoegdheden betreft, zich in voorkomend geval in de plaats van de stilzittende territoriale collectiviteiten dient te stellen. Het recht van de Unie eist evenwel dat het overeenkomstig de bepalingen van de nationale rechtsorde vastgestelde stelsel van maatregelen afdoende is om een juiste toepassing van de voorschriften van richtlijn 92/43 mogelijk te maken (zie in die zin arrest Duitsland/Commissie, C-8/88, EU:C:1990:241, punt 13).
- 44 Gelet op een en ander moet op de derde vraag worden geantwoord dat de artikelen 4, lid 1, 9 en 11 van richtlijn 92/43 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale regeling die enkel de territoriale collectiviteiten het initiatiefrecht tot het voorstellen van een herziening van de lijst van GCB's verleent, zonder te voorzien in een op zijn minst subsidiaire initiatiefbevoegdheid van de staat in het geval van stilzitten van deze collectiviteiten, mits deze bevoegdheidsverdeling garandeert dat de voorschriften van die richtlijn correct worden toegepast.

De zesde tot en met de tiende vraag

- 45 In herinnering moet worden geroepen dat het in het kader van de procedure van artikel 267 VWEU uitsluitend aan de nationale rechter staat 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 te beoordelen als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt. Wanneer de vragen betrekking hebben op de uitlegging van het recht van de Unie, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden (zie met name arrest Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 46 Het vermoeden van relevantie dat op de prejudiciële vragen van de nationale rechterlijke instanties rust, kan enkel in uitzonderlijke gevallen worden weerlegd, wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het recht van de Unie geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, of wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die voor hem noodzakelijk zijn om een nuttig antwoord te geven op de gestelde vragen.
- 47 Zoals de verwijzende rechter in zijn verzoek om een prejudiciële beslissing echter zelf erkent, staat in casu vast dat de zesde tot en met de tiende vraag, die door de Regione Lombardia zijn voorgesteld, louter hypothetisch van aard zijn. Volgens de door deze rechter verstrekte gegevens hebben deze vragen immers betrekking op een nationale wetgeving die thans in de Italiaanse rechtsorde niet bestaat.
- 48 Bijgevolg moeten de zesde tot en met de tiende vraag niet-ontvankelijk worden verklaard.

Kosten

- ⁴⁹ Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie 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 (Tweede kamer) verklaart voor recht:

- 1) De artikelen 4, lid 1, 9 en 11 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, zoals gewijzigd bij de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië en de Slowaakse Republiek en de aanpassingen van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond, moeten aldus worden uitgelegd dat de bevoegde nationale instanties gehouden zijn de intrekking van de beschermde status van een op de lijst van GCB's geplaatst gebied aan de Europese Commissie voor te stellen wanneer bij deze instanties een verzoek is ingediend door de eigenaar van een in dit gebied gelegen perceel waarin deze de milieuverslechtering van dat gebied aanvoert, voor zover dit verzoek is gebaseerd op de omstandigheid dat dit gebied, in weerwil van de naleving van de bepalingen van artikel 6, leden 2 tot en met 4, van deze richtlijn, definitief geen bijdrage meer kan leveren aan de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna of aan de vorming van het netwerk Natura 2000.
- 2) De artikelen 4, lid 1, 9 en 11 van richtlijn 92/43, zoals gewijzigd bij de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië en de Slowaakse Republiek en de aanpassingen van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond, moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich niet verzetten tegen een nationale regeling die enkel de territoriale collectiviteiten het initiatiefrecht tot het voorstellen van een herziening van de lijst van GCB's verleent, zonder te voorzien in een op zijn minst subsidiaire initiatiefbevoegdheid van de staat in het geval van stilzitten van deze collectiviteiten, mits deze bevoegdheidsverdeling garandeert dat de voorschriften van die richtlijn correct worden toegepast.

ondertekeningen