

**ARREST VAN HET HOF (grote kamer)**  
7 september 2004\*

In zaak C-127/02,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG,

ingediend door de Raad van State (Nederland) bij uitspraak van 27 maart 2002, ingeschreven op 8 april 2002, in de procedure:

**Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee,**

**Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels**

tegen

**Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,**

\* Procestaal: Nederlands.

in aanwezigheid van:

**Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij UA,**

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, P. Jann, C. W. A. Timmermans, C. Gulmann (rapporteur), J.-P. Puissochet en J. N. Cunha Rodrigues, kamerpresidenten, R. Schintgen, S. von Bahr en R. Silva de Lapuerta, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,  
griffier: M.-F. Contet, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 18 november 2003,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

- de Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee, vertegenwoordigd door C. A. M. Rombouts, advocaat,
  
- de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels, vertegenwoordigd door A. J. Durville, advocaat,

- de Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij UA, vertegenwoordigd door G. van der Wal, advocaat,
  
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door H. G. Sevenster en N. A. J. Bel als gemachtigden,
  
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door G. Valero Jordana als gemachtigde, bijgestaan door J. Stuyck, advocaat,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 29 januari 2004,

het navolgende

### Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 6 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; hierna: „habitatrictlijn”).

- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee (hierna: „Waddenvereniging”) en de Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels (hierna: „Vogelbeschermingsvereniging”) enerzijds en de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (hierna: „staatssecretaris”) anderzijds over vergunningen die deze heeft verleend aan de Coöperatieve Producenten Organisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij UA (hierna: „PO Kokkelvisserij”) om mechanisch op kokkels te vissen in de specialebeschermingszone (hierna: „SBZ”) van de Waddenzee, aangewezen in de zin van artikel 4 van richtlijn 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PB L 103, blz. 1; hierna: „vogelrichtlijn”).

## Het juridisch kader

### *De vogelrichtlijn*

- 3 In artikel 4, leden 1 en 2, van de vogelrichtlijn wordt de lidstaten opgedragen om gebieden die aan de bij deze bepalingen vastgestelde ornithologische criteria beantwoorden, aan te wijzen als SBZ.
- 4 Artikel 4, lid 4, van de vogelrichtlijn bepaalt:

„De lidstaten nemen passende maatregelen om vervuiling en verslechtering van de woongebieden in de in de leden 1 en 2 bedoelde beschermingszones te voorkomen,

alsmede om te voorkomen dat de vogels aldaar worden gestoord, voorzover deze vervuiling, verslechtering en storing, gelet op de doelstellingen van dit artikel, van wezenlijke invloed zijn. Ook buiten deze beschermingszones zetten de lidstaten zich in om vervuiling en verslechtering van de woongebieden te voorkomen.”

### *De habitatrichtlijn*

5 Artikel 6 van de habitatrichtlijn bepaalt:

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

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

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

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

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

Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd.”

- 6 Artikel 7 van de habitatrictlijn bepaalt: „De uit artikel 6, leden 2, 3 en 4, voortvloeiende verplichtingen komen in de plaats van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 4, lid 4, eerste zin, van [de vogelrichtlijn], voor wat betreft de specialebeschermingszones die overeenkomstig artikel 4, lid 1, van die richtlijn zijn aangewezen of bij analogie overeenkomstig artikel 4, lid 2, van die richtlijn zijn erkend, zulks vanaf de datum van toepassing van de onderhavige richtlijn, dan wel vanaf de datum van de aanwijzing of erkenning door een lidstaat overeenkomstig [de vogelrichtlijn], indien deze datum later valt.”

*Het nationale recht*

- 7 Volgens artikel 12, lid 1, van de Natuurbeschermingswet is het verboden zonder vergunning van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (hierna: „minister”) of in strijd met bij zodanige vergunning gestelde voorwaarden handelingen te verrichten, te doen verrichten of te gedogen die schadelijk zijn voor het natuurschoon of voor de natuurwetenschappelijke betekenis van een beschermd natuurmonument of die een beschermd natuurmonument ontsieren. Volgens artikel 12, lid 2, worden als schadelijk voor het natuurschoon of voor de natuurwetenschappelijke betekenis van een beschermd natuurmonument in ieder geval aangemerkt handelingen die de in de beschikking tot aanwijzing genoemde wezenlijke kenmerken van een beschermd natuurmonument aantasten.
- 8 Blijkens de beschikking van 17 november 1993, waarbij de Waddenzee is aangewezen als staatsnatuurmonument, en de toelichting bij die beschikking, die daarvan integrerend deel uitmaakt, is het vergunningen- en ontheffingenbeleid op grond van de Natuurbeschermingswet gekoppeld aan het beleid dat wordt gevoerd in het kader van de Planologische Kernbeslissing Waddenzee (hierna: „PKB-Waddenzee”). Op deze wijze wordt, volgens de toelichting, een adequaat kader geschapen voor de toetsing, via de procedures van de Natuurbeschermingswet, van mogelijk schadelijke activiteiten aan de hoofddoelstelling van de PKB-Waddenzee, te weten een duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied, en in het bijzonder van de fourageer-, broed- en rustgebieden van de in dit gebied voorkomende vogels. Menselijke activiteiten met een economische betekenis zijn in dit gebied mogelijk, mits voldoende afgewogen in het licht van de hoofddoelstelling. Voorgenomen activiteiten in de Waddenzee moeten daarom aan de bovengenoemde doelstelling en beleidslijnen worden getoetst en hiertegen worden afgewogen.

- 9 Het onderdeel kustvisserijbeleid uit de PKB-Waddenzee is verder uitgewerkt in de regeringsbeslissing van 21 januari 1993, de Structuurnota Zee- en kustvisserij „Vissen naar evenwicht”. Hierin wordt het beleid geformuleerd voor de schelpdiervisserij in onder meer de Waddenzee voor de jaren 1993-2003. In de Structuurnota is een aantal beperkende maatregelen voor de kokkelvisserij opgenomen. Een aantal gebieden in dit staatsnatuurmonument is permanent voor de kokkelvisserij gesloten, terwijl tevens in voedselarme jaren 60 % van de gemiddelde voedselbehoefte van vogels in de vorm van kokkels en mosselen voor deze vogels wordt gereserveerd. De reden dat niet 100 % van de gemiddelde voedselbehoefte wordt gereserveerd, is dat de vogels ook alternatieve voedselbronnen gebruiken (nonnetjes, spisula, strandkrabben).
- 10 Volgens de PKB-Waddenzee houdt het voorzorgsbeginsel in dat, wanneer op basis van de best beschikbare informatie sprake blijkt te zijn van duidelijke twijfel over het achterwege blijven van mogelijk belangrijke negatieve gevolgen voor het ecosysteem, het voordeel van de twijfel zal gaan in de richting van het behoud van de Waddenzee. Blijkens de verwijzingsbeschikking geven de meeste beschikbare en geraadpleegde deskundigenberichten niet eenduidig te zien dat er aan de mechanische kokkelvisserij belangrijke negatieve gevolgen voor het ecosysteem van de Waddenzee verbonden zijn.

### Het hoofdgeding en de prejudiciële vragen

- 11 Bij besluiten van 1 juli 1999 en 7 juli 2000 (hierna: „in het hoofdgeding bestreden besluiten”) heeft de staatssecretaris aan de PO Kokkelvisserij onder bepaalde voorwaarden vergunningen verleend om in de periode van 16 augustus tot en met 25 november 1999, respectievelijk 14 augustus tot en met 30 november 2000, mechanisch op kokkels te vissen in de SBZ van de Waddenzee.



- 12 De Waddenvereniging en de Vogelbeschermingsvereniging hebben deze besluiten aangevochten bij de staatssecretaris, die de bezwaren die tegen de in het hoofdgeding bestreden besluiten zijn gemaakt, bij besluiten van 23 december 1999 en 19 februari 2001 ongegrond heeft verklaard.
- 13 De natuurbeschermingsverenigingen hebben tegen deze afwijzende besluiten beroep ingesteld bij de Raad van State. Samengevat hebben zij aangevoerd dat de vergunde kokkelvisserij langdurige schade toebrengt aan de geomorfologie en de flora en fauna van de bodem van de Waddenzee. Voorts hebben zij naar voren gebracht dat de kokkelvisserij ingrijpt in de voedselvoorraad van schelpdieretende vogels, met als gevolg achteruitgang van de populatie daarvan, met name scholeksters en eidereenden. Volgens de Waddenvereniging en de Vogelbeschermingsvereniging zijn de bestreden besluiten verder in strijd met de habitatrichtlijn en de vogelrichtlijn.
- 14 Wat de vraag betreft of artikel 6, leden 2 tot en met 4, van de habitatrichtlijn correct in Nederlands recht is geïmplementeerd, wijst de Raad van State erop dat artikel 12 van de Natuurbeschermingswet weliswaar niet uitdrukkelijk bedoeld is als implementatie van de in artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn opgenomen verplichtingen, maar richtlijnconform kan worden geïnterpreteerd. Evenals met betrekking tot artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn bevat de Natuurbeschermingswet ook wat artikel 6, leden 3 en 4, van de richtlijn betreft, geen implementatieregels. Ook anderszins zijn op de Waddenzee geen algemeen verbindende voorschriften van toepassing die bedoeld zijn als implementatie van deze twee artikelleden.
- 15 De verwijzende rechter wijst er tevens op dat er volgens de Waddenvereniging en de Vogelbeschermingsvereniging, gezien de uitbreiding van de kokkelvisserij in de SBZ van de Waddenzee, sprake is van een „plan of project” dat volgens artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn aan een „passende beoordeling” dient te worden onderworpen,

terwijl deze activiteit volgens de staatssecretaris al jaren bestaat en niet is geïntensiveerd, zodat zij onder artikel 6, lid 2, van de habitatrictlijn valt.

- 16 Wat de verhouding tussen lid 2 en lid 3 van artikel 6 van de habitatrictlijn betreft, dient volgens de Waddenvereniging en de Vogelbeschermingsvereniging de activiteit waarvoor vergunningen zijn verleend, ook al moet deze als een „plan of project” in de zin van artikel 6, lid 3, worden gekwalificeerd, desalniettemin aan artikel 6, lid 2, van de habitatrictlijn te worden getoetst. Derhalve moet worden onderzocht of artikel 6, lid 3, moet worden gezien als een verbijzondering van de regels die zijn opgenomen in artikel 6, lid 2, — en dus beide leden cumulatief van toepassing kunnen zijn — of als een bepaling met een afzonderlijke, zelfstandige strekking, in die zin dat het tweede lid betrekking heeft op bestaand gebruik en het derde op nieuwe plannen of projecten.
- 17 De Raad van State vraagt zich tevens af onder welke voorwaarden moet worden overgegaan tot een „passende beoordeling” van de gevolgen van het plan of project voor het betrokken gebied. Hij vraagt zich verder af aan de hand van welke criteria moet worden beoordeeld of er sprake is van „passende maatregelen” respectievelijk een „passende beoordeling”, zulks mede gelet op de in artikel 6, lid 3, van de habitatrictlijn opgenomen regel dat de bevoegde autoriteiten slechts toestemming voor het plan of project mogen geven nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten.
- 18 Ten slotte acht hij het nuttig te weten of artikel 6, leden 2 en 3, van de habitatrictlijn rechtstreekse werking heeft.

19 De Raad van State heeft dan ook de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) a) Dienen de begrippen ‚plan of project’ in artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn aldus te worden uitgelegd dat daaronder ook valt een activiteit die al vele jaren wordt uitgeoefend maar waarvoor in beginsel elk jaar voor een beperkte periode een vergunning wordt verleend, waarbij telkens opnieuw wordt beoordeeld of en zo ja, in welke gedeelten van het gebied de activiteit mag worden uitgeoefend?

b) Ingeval vraag 1 a) ontkennend wordt beantwoord: dient de desbetreffende activiteit wel als een ‚plan of project’ te worden beschouwd, indien de intensiteit van die activiteit in de loop der jaren is toegenomen, respectievelijk een toename daarvan door de vergunningen mogelijk wordt gemaakt?

2) a) Ingeval uit het antwoord op vraag 1) voortvloeit dat er sprake is van een ‚plan of project’ in de zin van artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn: Dient artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn te worden gezien als een verbijzondering van de regels die zijn opgenomen in het tweede lid of als een bepaling met een afzonderlijke, zelfstandige strekking, zulks in die zin dat bijvoorbeeld:

i) het tweede lid betrekking heeft op bestaand gebruik en het derde op nieuwe plannen of projecten, of

ii) het tweede lid betrekking heeft op beheersmaatregelen en het derde op andere besluiten, of

iii) het derde lid betrekking heeft op plannen of projecten en het tweede op overige activiteiten?

b) Kunnen in het geval artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn als een verbijzondering van de regels die zijn opgenomen in het tweede lid moet worden gezien, beide leden cumulatief van toepassing zijn?

3) a) Dient artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn aldus te worden uitgelegd dat er reeds sprake is van een ‚plan of project’ als een bepaalde activiteit gevolgen voor het desbetreffende gebied kan hebben (en daarna een ‚passende beoordeling’ moet worden gemaakt om te weten of die gevolgen ‚significant’ zijn) of betekent deze bepaling dat er pas een ‚passende beoordeling’ behoeft te worden gemaakt indien (voldoende) aannemelijk is dat een ‚plan of project’ significante gevolgen kan hebben?

b) Aan de hand van welke criteria moet worden beoordeeld of een plan of project in de zin van artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo’n gebied?

- 4) a) Aan de hand van welke criteria dient in het kader van de toepassing van artikel 6 van de habitatrichtlijn te worden beoordeeld of sprake is van ‚passende maatregelen’ als bedoeld in het tweede lid van die bepaling, respectievelijk een ‚passende beoordeling’ in samenhang met de vereiste zekerheid voor het geven van toestemming voor een plan of project als bedoeld in het derde lid?
- b) Hebben de begrippen ‚passende maatregelen’, respectievelijk ‚passende beoordeling’ een zelfstandige betekenis of dient bij het oordeel daarover ook rekening te worden gehouden met artikel 174, tweede lid, van het EG-Verdrag en met name het in dat artikellid genoemde voorzorgsbeginsel?
- c) Ingeval rekening dient te worden gehouden met het in artikel 174, tweede lid, van het EG-Verdrag genoemde voorzorgsbeginsel: houdt dat in dat een bepaalde activiteit, zoals de onderhavige kokkelvisserij, mag worden toegestaan als over de afwezigheid van mogelijke significante gevolgen geen duidelijke twijfel bestaat of mag dat alleen als geen twijfel bestaat over de afwezigheid van zulke gevolgen, respectievelijk die afwezigheid met zekerheid kan worden vastgesteld?
- 5) Werkt artikel 6, tweede, respectievelijk derde lid, van de habitatrichtlijn rechtstreeks, in die zin dat particulieren zich daarop voor de nationale rechter kunnen beroepen en die rechter, zoals onder meer beslist in [het arrest van 14 december 1995,] Peterbroeck [(C-312/93, Jurispr. blz. I-4599)], de rechtsbescherming moet verlenen die voor de justitiabelen uit de rechtstreekse werking voortvloeit?”

20 Bij beschikking van 28 april 2004 is het verzoek van de PO Kokkelvisserij om schriftelijke opmerkingen te mogen indienen na de conclusie van de advocaat-generaal, of anderszins in staat te worden gesteld om op die conclusie in te gaan, afgewezen.

## De prejudiciële vragen

### *De eerste vraag*

#### Vraag 1 a

- 21 Met vraag 1 a wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de mechanische kokkelvisserij, die al vele jaren wordt uitgeoefend maar waarvoor elk jaar voor een beperkte periode een vergunning wordt verleend, waarbij telkens opnieuw wordt beoordeeld of, en zo ja in welk gebied, de activiteit mag worden uitgeoefend, onder het begrip „plan” of „project” in artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn valt.
- 22 Volgens de tiende overweging van de considerans van de habitatrichtlijn moet „elk plan of programma dat een significant effect kan hebben op de instandhoudingsdoelstellingen van een aangewezen gebied of een gebied dat in de toekomst aangewezen zal zijn, op passende wijze [...] worden beoordeeld”. Deze overweging vindt haar uitdrukking in artikel 6, lid 3, van de richtlijn, dat met name bepaalt dat voor een plan of project dat significante gevolgen kan hebben voor het betrokken gebied, slechts toestemming kan worden gegeven nadat een passende beoordeling is gemaakt van de gevolgen daarvan voor het gebied.
- 23 De habitatrichtlijn bevat geen definitie van de begrippen „plan” en „project”.

<sup>24</sup> Daarentegen wordt in richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 175, blz. 40), waarvan de zesde overweging van de considerans aangeeft dat voor projecten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, alleen een vergunning dient te worden verleend na een voorafgaande beoordeling van de aanzienlijke milieueffecten die deze projecten kunnen hebben, in artikel 1, lid 2, het begrip project gedefinieerd als volgt:

„— 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”.

<sup>25</sup> Een activiteit als de mechanische kokkelvisserij valt binnen het begrip „project” zoals gedefinieerd in artikel 1, lid 2, tweede streepje, van richtlijn 85/337.

<sup>26</sup> Dit begrip „project” is relevant voor de verduidelijking van het begrip plan of project in de zin van de habitatrichtlijn, die, zoals uit het voorgaande blijkt, evenals richtlijn 85/337 tot doel heeft, te voorkomen dat voor activiteiten die schadelijk kunnen zijn voor het milieu, toestemming wordt verleend zonder een voorafgaande beoordeling van hun milieueffecten.

- 27 Een activiteit als de mechanische kokkelvisserij valt dus onder het begrip plan of project in artikel 6, lid 3, van de habitatrictlijn.
- 28 Het feit dat deze activiteit al vele jaren periodiek wordt uitgeoefend in het betrokken gebied en dat daarvoor elk jaar een vergunning nodig is, voor verlening waarvan telkens opnieuw wordt beoordeeld of, en zo ja in welk gebied, de activiteit mag worden uitgeoefend, staat op zich niet eraan in de weg dat zij bij elke aanvraag kan worden beschouwd als een apart plan of project in de zin van de habitatrictlijn.
- 29 Derhalve moet op vraag 1 a worden geantwoord dat de mechanische kokkelvisserij, die al vele jaren wordt uitgeoefend maar waarvoor elk jaar voor een beperkte periode een vergunning wordt verleend, waarbij telkens opnieuw wordt beoordeeld of, en zo ja in welk gebied, de activiteit mag worden uitgeoefend, valt onder het begrip „plan” of „project” in artikel 6, lid 3, van de habitatrictlijn.

Vraag 1 b

- 30 Gelet op het antwoord op vraag 1 a behoeft vraag 1 b niet te worden beantwoord.



*De tweede vraag*

- 31 Met zijn tweede vraag wil de verwijzende rechter in wezen weten in welke verhouding lid 2 en lid 3 van artikel 6 van de habitatrichtlijn tot elkaar staan.
- 32 Er zij op gewezen dat artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn, gelezen in samenhang met artikel 7 van die richtlijn, de lidstaten ertoe verplicht passende maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de habitats in de SBZ niet verslechteren en dat er geen storende factoren van betekenis optreden voor de soorten waarvoor die zones zijn aangewezen.
- 33 Artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn bepaalt dat de bevoegde nationale autoriteiten voor een plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar significante gevolgen kan hebben voor het gebied, pas toestemming verlenen nadat zij door middel van een passende beoordeling van de gevolgen van het plan of het project voor het gebied de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten.
- 34 Met laatstgenoemde bepaling wordt dus een procedure ingevoerd die is bedoeld om door middel van voorafgaande controle te garanderen dat voor een plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar dat voor het gebied significante gevolgen kan hebben, alleen toestemming wordt verleend voorzover het de natuurlijke kenmerken van het gebied niet aantast.
- 35 Het feit dat voor een plan of project toestemming is verleend volgens de procedure van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, maakt het overbodig dat voor de in het

plan of project bedoelde ingreep in het beschermde gebied tegelijkertijd de algemene beschermingsnorm van artikel 6, lid 2, wordt toegepast.

- 36 De toestemming die krachtens artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn voor een plan of project is verleend, veronderstelt immers noodzakelijkerwijs dat het wordt beschouwd als een plan of project dat de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet aantast, en bijgevolg ook geen verslechtering of verstoring van betekenis zal meebrengen in de zin van artikel 6, lid 2.
- 37 Niettemin valt niet uit te sluiten dat het plan of project, ook als dat niet te wijten is aan fouten van de bevoegde nationale autoriteiten, naderhand toch een verslechtering of verstoring blijkt mee te brengen. In die omstandigheden maakt de toepassing van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn het mogelijk te voldoen aan het hoofddoel, behoud en bescherming van de kwaliteit van het milieu, met inbegrip van de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, zoals in de eerste overweging van de considerans van die richtlijn wordt beschreven.
- 38 Op de tweede vraag moet dus worden geantwoord dat bij artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn een procedure wordt ingevoerd die is bedoeld om door middel van voorafgaande controle te garanderen dat voor een plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het betrokken gebied, maar dat voor het gebied significante gevolgen kan hebben, alleen toestemming wordt verleend voorzover dit de natuurlijke kenmerken van het gebied niet aantast, terwijl artikel 6, lid 2, van die richtlijn een algemene beschermingsverplichting oplegt, die erin bestaat verslechteringen of verstoringen te voorkomen die gelet op de doelstellingen van de richtlijn significante gevolgen zouden kunnen hebben, en niet tegelijkertijd met artikel 6, lid 3, kan worden toegepast.

*De derde vraag*

Vraag 3 a

- 39 Zoals in artikel 6, lid 3, eerste volzin, van de habitatrichtlijn is bepaald, moet 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 een dergelijk gebied, een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied worden gemaakt, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied.
- 40 Voor het vereiste van een passende beoordeling van de gevolgen van een plan of project wordt dus als voorwaarde gesteld dat dit plan of project significante gevolgen kan hebben voor het gebied.
- 41 Voor de inwerkingstelling van het milieubeschermingsmechanisme van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn is het dus niet nodig, zoals overigens ook blijkt uit de leidraad van de Commissie voor de uitlegging van dit artikel, getiteld „Beheer van Natura 2000-gebieden — De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG)”, dat het voorgenomen plan of project met zekerheid significante gevolgen heeft voor het betrokken gebied, maar volstaat het dat het plan of project waarschijnlijk dergelijke gevolgen heeft.
- 42 Met betrekking tot artikel 2, lid 1, van richtlijn 85/337, waarvan de formulering in wezen gelijk is aan die van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, namelijk dat „de lidstaten [...] de nodige maatregelen [treffen] om te verzekeren dat, voordat een vergunning wordt verleend, de projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben [...] worden onderworpen aan een beoordeling van die effecten”, heeft het Hof geoordeeld dat dit projecten zijn die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben

(zie in die zin arrest van 29 april 2004, Commissie/Portugal, C-117/02, Jurispr. blz. I-5517, punt 85).

- 43 Hieruit volgt dat artikel 6, lid 3, eerste volzin, van de habitatrichtlijn voor het vereiste van een passende beoordeling van de gevolgen van een plan of project als voorwaarde stelt dat de waarschijnlijkheid of het risico bestaat dat dit plan of project significante gevolgen heeft voor het gebied.
- 44 In het bijzonder gelet op het voorzorgsbeginsel, een van de grondslagen van het beleid van de Gemeenschap, op milieugebied een hoog beschermingsniveau na te streven overeenkomstig artikel 174, lid 2, EG, tegen de achtergrond van welk beginsel de habitatrichtlijn moet worden uitgelegd, bestaat dit risico wanneer op grond van objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten dat het plan of project significante gevolgen heeft voor het gebied (zie *mutatis mutandis* met name arrest van 5 mei 1998, Verenigd Koninkrijk/Commissie, C-180/96, Jurispr. blz. I-2265, punten 50, 105 en 107). Wanneer de voorwaarde voor de beoordeling van de effecten van een plan of project op een bepaald gebied aldus wordt uitgelegd dat dit betekent dat in geval van twijfel of die effecten zullen uitblijven, die beoordeling moet plaatsvinden, kan op efficiënte wijze worden voorkomen dat toestemming wordt verleend voor plannen of projecten die de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied aantasten. Deze uitlegging draagt aldus, overeenkomstig de derde overweging van de considerans en artikel 2, lid 1, van de habitatrichtlijn, bij aan de verwezenlijking van het voornaamste doel van die richtlijn, namelijk het waarborgen van de biologische diversiteit door het instandhouden van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.
- 45 Gezien het voorgaande moet op vraag 3 a worden geantwoord dat artikel 6, lid 3, eerste volzin, van de habitatrichtlijn aldus moet worden uitgelegd dat voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een

gebied, een passende beoordeling wordt gemaakt van de gevolgen voor dat gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied, wanneer op grond van objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten dat het afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen heeft voor dat gebied.

### Vraag 3 b

- 46 Zoals blijkt uit artikel 6, lid 3, eerste volzin, van de habitatrichtlijn, gelezen in samenhang met de tiende overweging van de considerans, wordt de significantie van de gevolgen voor een gebied van een plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van dat gebied, afgezet tegen de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied.
- 47 Wanneer een dergelijk plan of project weliswaar gevolgen heeft voor het gebied, maar de instandhoudingsdoelstellingen daarvan niet in gevaar brengt, kan het niet worden beschouwd als een plan of project dat significante gevolgen heeft voor het betrokken gebied.
- 48 Omgekeerd moet een plan of project dat de instandhoudingsdoelstellingen van het betrokken gebied in gevaar dreigt te brengen, noodzakelijkerwijs worden beschouwd als een plan of project dat significante gevolgen kan hebben voor het betrokken gebied. In het kader van de inschatting van de effecten die dit plan of project kan hebben, moet de significantie van die gevolgen met name worden beoordeeld in het licht van de specifieke milieukenmerken en omstandigheden van het gebied waarop het plan of project betrekking heeft, zoals in wezen door de Commissie is betoogd.

- 49 Derhalve moet op vraag 3 b worden geantwoord dat op grond van artikel 6, lid 3, eerste volzin, van de habitatrichtlijn een plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied, wanneer het de instandhoudingsdoelstellingen daarvan in gevaar dreigt te brengen, moet worden beschouwd als een plan of project dat significante gevolgen kan hebben voor het betrokken gebied. Dit moet met name worden beoordeeld in het licht van de specifieke milieukenmerken en omstandigheden van het gebied waarop het plan of project betrekking heeft.

*De vierde vraag*

- 50 Met zijn vierde vraag, sub a tot en met c, vraagt de verwijzende rechter het Hof in wezen om verduidelijking van het begrip „passende maatregelen” in de zin van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn en van het begrip „passende beoordeling” in de zin van artikel 6, lid 3. Voorts wil hij weten onder welke voorwaarden toestemming kan worden verleend voor een activiteit als de mechanische kokkelvisserij.
- 51 Gezien de context van het hoofdgeding, alsook de voorgaande overwegingen, met name het antwoord op de eerste twee vragen, is het, zoals de advocaat-generaal in punt 116 van haar conclusie uiteenzet, niet noodzakelijk om de vierde vraag te beantwoorden voorzover deze betrekking heeft op artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn.
- 52 Wat het begrip „passende beoordeling” in de zin van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn betreft, moet worden opgemerkt dat deze bepaling niet voorschrijft volgens welke methode de beoordeling moet worden verricht.

- 53 Niettemin moet, gezien de bewoordingen van deze bepaling, een passende beoordeling van de gevolgen van het plan of project voor het betrokken gebied plaatsvinden voordat toestemming wordt verleend, en moet worden gelet op de cumulatieve gevolgen die kunnen optreden door de combinatie van dit plan of project met andere plannen of projecten, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van het betrokken gebied.
- 54 Een dergelijke beoordeling houdt dus in dat, op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake, alle aspecten van het plan of het project die op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten deze doelstellingen in gevaar kunnen brengen, moeten worden geïnventariseerd. Zoals uit de artikelen 3 en 4, en met name uit artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn blijkt, kunnen deze doelstellingen met name worden vastgesteld aan de hand van het belang van het gebied voor het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van een type natuurlijke habitat van bijlage I bij deze richtlijn of van een soort van bijlage II, alsmede voor de coherentie van Natura 2000 en gelet op de voor het gebied bestaande dreiging van achteruitgang en vernietiging.
- 55 Wat de vraag betreft onder welke voorwaarden voor een activiteit als de mechanische kokkelvisserij toestemming kan worden verleend, moet erop worden gewezen dat, gelet op artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn en het op de eerste vraag gegeven antwoord, het aan de bevoegde nationale autoriteiten staat om, rekening houdend met de conclusies van de beoordeling van de gevolgen van het plan of project voor het betrokken gebied, een dergelijk plan of project pas goed te keuren nadat zij zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten.
- 56 De conclusie is dus dat voor het plan of project slechts toestemming kan worden verleend indien de bevoegde nationale autoriteiten de zekerheid hebben verkregen dat het geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied.

- 57 Wanneer er onzekerheid bestaat of deze schadelijke gevolgen voor het gebied zullen uitblijven, zal de bevoegde autoriteit dus toestemming voor het betrokken plan of project moeten weigeren.
- 58 In dit verband moet worden vastgesteld dat in het in artikel 6, lid 3, tweede volzin, van de habitatrichtlijn neergelegde toestemmingscriterium het voorzorgsbeginsel besloten ligt (zie arrest van 5 mei 1998, *National Farmers' Union e.a.*, C-157/96, Jurispr. blz. I-2211, punt 63) en dat dit het mogelijk maakt om aantasting van beschermde gebieden als gevolg van plannen of projecten, op efficiënte wijze te voorkomen. Met een minder streng toestemmingscriterium zou de verwezenlijking van de doelstelling van bescherming van de gebieden, het doel van deze bepaling, niet even goed kunnen worden gegarandeerd.
- 59 De bevoegde nationale autoriteiten geven dus ingevolge artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, op basis van de resultaten van de passende beoordeling van de gevolgen van de mechanische kokkelvisserij voor het gebied, in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen daarvan, slechts toestemming voor deze activiteit indien zij de zekerheid hebben verkregen dat die activiteit geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het gebied. Dit is het geval wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn (zie *mutatis mutandis* arrest van 9 september 2003, *Monsanto Agricoltura Italia e.a.*, C-236/01, Jurispr. blz. I-8105, punten 106 en 113).
- 60 Wanneer dit niet het geval is, zou voor de mechanische kokkelvisserij eventueel toestemming kunnen worden verleend op grond van artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn, voorzover is voldaan aan de aldaar gestelde voorwaarden.
- 61 Gelet op het voorafgaande moet op de vierde vraag worden geantwoord dat ingevolge artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn een passende beoordeling van de gevolgen van een plan of project voor het betrokken gebied meebrengt dat, voordat



voor dit plan of project toestemming wordt verleend, op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake, alle aspecten van het plan of het project die op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten de instandhoudingsdoelstellingen van dit gebied in gevaar kunnen brengen, moeten worden geïnventariseerd. De bevoegde nationale autoriteiten geven, op basis van de passende beoordeling van de gevolgen van de mechanische kokkelvisserij voor het betrokken gebied, in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen daarvan, slechts toestemming voor deze activiteit wanneer zij de zekerheid hebben verkregen dat de activiteit geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied. Dit is het geval wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn.

*De vijfde vraag*

- 62 Gezien de vaststelling in punt 51 van het onderhavige arrest behoeft de vijfde vraag in casu niet te worden onderzocht voorzover zij betrekking heeft op artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn.
- 63 De behandeling van deze vraag kan dus beperkt blijven tot het deel dat betrekking heeft op artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn.
- 64 Met zijn vijfde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of, wanneer een nationale rechter moet nagaan of de toestemming voor een plan of project in de zin van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn rechtmatig is verleend, hij kan toetsen of de door deze bepaling aan de beoordelingsmarge van de bevoegde nationale autoriteiten gestelde grenzen in acht zijn genomen, ook als de bepaling niet in de rechtsorde van de betrokken lidstaat is omgezet ofschoon de daartoe gestelde termijn is verstreken.

- 65 De verplichting van een lidstaat om alle maatregelen te treffen die nodig zijn om het door de richtlijn voorgeschreven resultaat te bereiken, is een dwingende verplichting die wordt opgelegd door artikel 249, derde alinea, EG, alsmede door de richtlijn zelf. Deze verplichting om alle algemene of bijzondere maatregelen te treffen geldt voor alle met overheidsgezag beklede instanties in de lidstaten en dus, binnen het kader van hun bevoegdheden, ook voor de rechterlijke instanties (zie arrest van 24 oktober 1996, Kraaijeveld e.a., C-72/95, Jurispr. blz. I-5403, punt 55).
- 66 Met betrekking tot het recht van een particulier om zich op een richtlijn te beroepen en van een nationale rechter om daarmee rekening te houden, zou het met de dwingende werking die in artikel 249 EG aan de richtlijn wordt toegekend, onverenigbaar zijn om principieel uit te sluiten dat de daarbij opgelegde verplichting kan worden ingeroepen door betrokken personen. Met name in gevallen waarin het gemeenschapsgezag de lidstaten bij richtlijn heeft verplicht een bepaalde gedragslijn te volgen, zou het nuttig effect van zodanige handeling worden verzwakt, wanneer de justitiabelen zich daarop in rechte niet zouden mogen beroepen en de nationale rechterlijke instanties daarop geen acht zouden mogen slaan als op een element van het gemeenschapsrecht, teneinde na te gaan of de nationale wetgever bij het gebruik van de hem gelaten vrijheid ten aanzien van de vorm en middelen ter uitvoering van de richtlijn, binnen de door de richtlijn aangegeven beoordelingsmarge is gebleven (zie arrest Kraaijeveld e.a., reeds aangehaald, punt 56). Hetzelfde geldt wanneer moet worden nagegaan of, wanneer de relevante richtlijnbevestiging niet in nationaal recht is omgezet, de nationale autoriteit die de bestreden handeling heeft gegeven, binnen de grenzen van de in die bepaling neergelegde beoordelingsmarge is gebleven.
- 67 Wat meer in het bijzonder de grenzen van de in artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn neergelegde beoordelingsmarge betreft, volgt uit deze bepaling dat in een geval als dat van het hoofdgeding de bevoegde nationale autoriteiten, op basis van de conclusies van de passende beoordeling van de gevolgen van de mechanische kokkelvisserij voor het betrokken gebied, in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen daarvan, slechts toestemming voor deze activiteit geven wanneer zij de zekerheid hebben verkregen dat zij geen schadelijke gevolgen heeft voor de

natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied, en dat dit het geval is wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn (zie punt 59 van dit arrest).

- 68 Aan deze voorwaarde zou dus niet zijn voldaan, indien de bevoegde nationale autoriteiten voor deze activiteit toestemming zouden verlenen wanneer er onzekerheid bestaat wat de schadelijke gevolgen voor het betrokken gebied betreft.
- 69 Hieruit volgt dat artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn door de nationale rechter kan worden betrokken in zijn toetsing of de nationale autoriteit die een vergunning heeft verleend voor een plan of project, is gebleven binnen de grenzen van de door deze bepaling gegeven beoordelingsmarge.
- 70 Op de vijfde vraag moet derhalve worden geantwoord dat, wanneer een nationale rechter moet nagaan of de toestemming voor een plan of project in de zin van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn rechtmatig is verleend, hij kan toetsen of de door deze bepaling aan de beoordelingsmarge van de bevoegde nationale autoriteiten gestelde grenzen in acht zijn genomen, ook als de bepaling niet in de rechtsorde van de betrokken lidstaat is omgezet ofschoon de daartoe gestelde termijn is verstreken.

## **Kosten**

- 71 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 VAN JUSTITIE (grote kamer) verklaart voor recht:

- 1) De mechanische kokkelvisserij, die al vele jaren wordt uitgeoefend maar waarvoor elk jaar voor een beperkte periode een vergunning wordt verleend, waarbij telkens opnieuw wordt beoordeeld of, en zo ja in welk gebied, de activiteit mag worden uitgeoefend, valt onder het begrip „plan” of „project” in artikel 6, lid 3, 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.
  
- 2) Bij artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43 wordt een procedure ingevoerd die is bedoeld om door middel van voorafgaande controle te garanderen dat voor een plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het betrokken gebied, maar dat voor het gebied significante gevolgen kan hebben, alleen toestemming wordt verleend voorzover dit de natuurlijke kenmerken van het gebied niet aantast, terwijl artikel 6, lid 2, van die richtlijn een algemene beschermingsverplichting oplegt, die erin bestaat verslechtering en verstoringen te voorkomen die gelet op de doelstellingen van de richtlijn significante gevolgen zouden kunnen hebben, en niet tegelijkertijd met artikel 6, lid 3, kan worden toegepast.
  
- 3) a) Artikel 6, lid 3, eerste volzin, van richtlijn 92/43 moet aldus worden uitgelegd dat voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een gebied, een passende beoordeling wordt gemaakt van de gevolgen voor dat gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied, wanneer op grond van objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten dat het afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen heeft voor dat gebied.
  
- b) Op grond van artikel 6, lid 3, eerste volzin, van richtlijn 92/43 moet een plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het

**beheer van een gebied, wanneer het de instandhoudingsdoelstellingen daarvan in gevaar dreigt te brengen, worden beschouwd als een plan of project dat significante gevolgen kan hebben voor het betrokken gebied. Dit moet met name worden beoordeeld in het licht van de specifieke milieukenmerken en omstandigheden van het gebied waarop het plan of project betrekking heeft.**

- 4) Ingevolge artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43 brengt een passende beoordeling van de gevolgen van een plan of project voor het betrokken gebied mee dat, voordat voor dit plan of project toestemming wordt verleend, op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake, alle aspecten van het plan of het project die op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten de instandhoudingsdoelstellingen van dit gebied in gevaar kunnen brengen, moeten worden geïnventariseerd. De bevoegde nationale autoriteiten geven op basis van de passende beoordeling van de gevolgen van de mechanische kokkelvisserij voor het betrokken gebied, in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen daarvan, slechts toestemming voor deze activiteit wanneer zij de zekerheid hebben verkregen dat de activiteit geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied. Dit is het geval wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn.**
  
- 5) Wanneer een nationale rechter moet nagaan of de toestemming voor een plan of project in de zin van artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43 rechtmatig is verleend, kan hij toetsen of de door deze bepaling aan de beoordelingsmarge van de bevoegde nationale autoriteiten gestelde grenzen in acht zijn genomen, ook als de bepaling niet in de rechtsorde van de betrokken lidstaat is omgezet ofschoon de daartoe gestelde termijn is verstreken.**

Ondertekening