

DRAGAGGI E.A.

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

13 januari 2005 *

In zaak C-117/03,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door de Consiglio di Stato (Italië) bij beslissing van 17 december 2002, ingekomen bij het Hof op 18 maart 2003, in de procedure

Società Italiana Dragaggi SpA e.a.

tegen

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,

Regione Autonoma del Friuli Venezia Giulia,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: C. W. A. Timmermans, kamerpresident, C. Gulmann (rapporteur), J.-P. Puissochet, N. Colneric en J. N. Cunha Rodrigues, rechters,

* Procestaal: Italiaans.

advocaat-generaal: J. Kokott,
griffier: M. Múgica Arzamendi, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 9 juni 2004,

gelet op de opmerkingen van:

- Società Italiana Dragaggi SpA, handelend in eigen naam en als gemachtigde van Associazione Temporanea di Imprese Mantovani SpA en HAM BV, vertegenwoordigd door R. Titomanlio, avvocato,
- Regione Autonoma del Friuli Venezia Giulia, vertegenwoordigd door G. Marzi, avvocato,
- de Franse Republiek, vertegenwoordigd door C. Mercier als gemachtigde,
- het Koninkrijk Zweden, vertegenwoordigd door A. Kruse als gemachtigde,
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. van Beek en L. Cimaglia als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 8 juli 2004,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 4, lid 5, artikel 6, lid 3, en artikel 21 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: „richtlijn”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen onder meer Società Italiana Dragaggi SpA (hierna: „Dragaggi”) en het Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (ministerie van Infrastructuur en Transport) alsmede de Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (autonome regio Friuli-Venezia Giulia) over de annulering door de aanbestedende overheidsdienst van een opdracht inzake baggerwerken en de storting van baggerspecie op een drooggelegd terrein in de haven van Monfalcone.

Rechtskader

De gemeenschapsregeling

- 3 Overeenkomstig de zesde overweging van de considerans van de richtlijn „[moeten] er specialebeschermingszones [...] worden aangewezen om volgens een welbepaald tijdschema een coherent Europees ecologisch netwerk tot stand te brengen, teneinde het herstel of de handhaving van de natuurlijke habitats en soorten van communautair belang in een gunstige staat van instandhouding te waarborgen”.

- 4 Luidens artikel 3, lid 1, van de richtlijn „wordt [er] een coherent Europees ecologisch netwerk gevormd van specialebeschermingszones, 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.”

- 5 Artikel 4 van de richtlijn bepaalt:

„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. [...]

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 vijf in artikel 1, letter c, sub 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 ontwerp-lijst van de gebieden van communautair belang uit, waarop staat aangegeven in welke gebieden een of meer prioritaire typen natuurlijke habitats of een of meer prioritaire soorten voorkomen.

De lidstaten waar de gebieden met een of meer prioritaire typen natuurlijke habitats en een of meer prioritaire soorten in oppervlakte meer dan 5 % van het nationale grondgebied beslaan, kunnen, met instemming van de Commissie, verzoeken dat de criteria van bijlage III (fase 2) voor de selectie van alle gebieden van communautair belang op hun grondgebied flexibeler worden toegepast.

De lijst van gebieden van communautair belang, 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 gebied van communautair belang is verklaard, wijst de betrokken lidstaat dat gebied zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen zes jaar, aan als specialebeschermingszone [...]

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 Krachtens bijlage III, fase 2, punt 1, bij de richtlijn „[worden] [a]lle door de lidstaten in fase 1 aangewezen gebieden met prioritaire typen natuurlijke habitats en/of prioritaire soorten [...] beschouwd als gebieden van communautair belang”.

7 Artikel 6 van de richtlijn bepaalt:

„[...]

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.”

- 8 Artikel 21 van de richtlijn bepaalt dat de beoogde maatregelen worden vastgesteld volgens een comitéprocedure.
- 9 Krachtens artikel 23 van de richtlijn moet de omzetting ervan in de nationale rechtsorde door de lidstaten voltooid zijn binnen twee jaar na kennisgeving van de richtlijn. Deze kennisgeving vond plaats op 10 juni 1992.

De nationale regeling

- 10 De richtlijn is in de Italiaanse rechtsorde omgezet bij decreet nr. 357 van de president van de Republiek van 8 september 1997, „Regeling houdende uitvoering van richtlijn 92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna” (*GIURI* nr. 284, „supplemento ordinario nr. 219/L”, van 23 oktober 1997; hierna: „decreet nr. 357/97”).

- 11 In het bijzonder koppelt artikel 4 van decreet nr. 357/97 de maatregelen voor de instandhouding van de gebieden aan de vaststelling van de lijst met gebieden van communautair belang door de Commissie.

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

- 12 Dragaggi is op 14 mei 2001 een opdracht gegund inzake baggerwerken en de storting van baggerspecie op een drooggelegd terrein in de haven van Monfalcone.
- 13 Vier maanden later heeft de aanbestedende overheidsdienst de gehele procedure voor de gunning van de opdracht geannuleerd omdat het drooggelegde terrein waarop de baggerspecie moest worden gestort, was gekwalificeerd als gebied van communautair belang waarvoor krachtens de relevante nationale regeling een beoordeling van de gevolgen moest plaatsvinden. Een dergelijke beoordeling kon echter volgens de bevoegde instantie geen positieve uitkomst hebben.
- 14 Dragaggi heeft de rechtmatigheid van de beslissing tot annulering van de gunning aangevochten bij het Tribunale amministrativo regionale del Friuli-Venezia Giulia (Italië). Zij heeft in het bijzonder opgeworpen dat de procedure voor indeling van het gebied „monding van de Timavo”, waar zich het drooggelegde terrein bevindt waarop het baggerproject betrekking heeft, als gebied van communautair belang nog niet was afgerond. Hoewel de Italiaanse autoriteiten de Commissie een lijst met gebieden, waaronder dat van de monding van de Timavo, hadden voorgesteld, had deze de communautaire lijst nog niet vastgesteld overeenkomstig artikel 4, lid 2,

derde alinea, van de richtlijn. Derhalve gold de verplichting tot het verrichten van een voorafgaande beoordeling van projecten die significante gevolgen hebben voor het gebied, nog niet.

- 15 In zijn beslissing heeft het Tribunale amministrativo regionale del Friuli-Venezia Giulia het argument betreffende de niet-toepasselijkheid van de procedure inzake de beoordeling van de gevolgen op het betrokken project verworpen. Volgens hem moet een gebied krachtens bijlage III, fase 2, punt 1, bij de richtlijn als van communautair belang worden beschouwd wanneer een lidstaat, zoals in casu, dit gebied heeft aangewezen als een gebied met een prioritaire habitat en dit heeft opgenomen in de aan de Commissie voorgestelde lijst. Derhalve moeten krachtens artikel 4, lid 5, van de richtlijn voor dit gebied de beschermingsmaatregelen van artikel 6, leden 2 tot en met 4, van die richtlijn worden vastgesteld en moet in het bijzonder de beoordeling van de gevolgen krachtens lid 3 plaatsvinden.
- 16 Zijns inziens kan alleen deze benadering een logische betekenis geven aan de richtlijn die, omdat zij de bescherming van met verdwijnen of uitsterven bedreigde habitats of soorten tot doel heeft, rechtstreeks moet kunnen worden toegepast, ook louter als vrijwaring. Overigens werden de handelingen waarmee de indeling van de monding van de Timavo als prioritair gebied werd voorgesteld, meer bepaald het decreet van de minister van Milieu van 3 april 2000, niet aangevochten.
- 17 Met de overweging dat een beoordeling van de gevolgen noodzakelijk was, heeft het Tribunale amministrativo regionale del Friuli-Venezia Giulia de overige grieven van Dragaggi aanvaard dat de door de realisatie van het project geraakte personen niet waren geraadpleegd, dat vóór de annulering van de handelingen met betrekking tot de opdracht geen alternatieve oplossingen in aanmerking waren genomen voor die waartoe in het project was besloten en dat de bevoegde instantie niet de mogelijkheid van een met voorwaarden verbonden positief advies in overweging had genomen.

- 18 Dragaggi heeft bij de Consiglio di Stato hoger beroep aangetekend tegen de beslissing van het Tribunale amministrativo regionale del Friuli-Venezia Giulia. In het bijzonder heeft zij voor deze haar argument herhaald dat artikel 4, lid 5, van de richtlijn de toepassing van de beschermingsmaatregelen van artikel 6 van die richtlijn pas voorschrijft nadat de communautaire lijst is opgesteld. Dit standpunt wordt haars inziens bevestigd door artikel 4 van decreet nr. 357/97, dat bepaalt dat de beschermingsmaatregelen binnen drie maanden volgend op de plaatsing van het gebied op de door de Commissie opgestelde lijst moeten worden vastgesteld.
- 19 De Consiglio di Stato merkt op dat de uitlegging van artikel 4, lid 5, van de richtlijn door het Tribunale amministrativo regionale del Friuli-Venezia Giulia niet als kennelijk ongegrond kan worden beschouwd, omdat de plaatsing op de lijst van de gebieden van communautair belang met prioritaire habitats een zuiver declaratoire handeling lijkt waarvoor het gemeenschapsorgaan geen enkele discretionaire bevoegdheid behoeft uit te oefenen.
- 20 De Consiglio di Stato heeft dan ook besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vraag voor te leggen:

„Moet artikel 4, lid 5, van richtlijn 92/43/EEG van 21 mei 1992 aldus worden uitgelegd dat de maatregelen van artikel 6 van de richtlijn, in het bijzonder die van artikel 6, lid 3, pas verbindend zijn voor de lidstaten na de definitieve goedkeuring op communautair niveau van de lijst van de gebieden volgens artikel 21, of moet juist naast de vaststelling van het tijdstip van de gewone inwerkingtreding van de instandhoudingsmaatregelen onderscheid worden gemaakt tussen declaratoire en constitutieve inschrijvingen (waarbij de inschrijvingen voor prioritaire gebieden tot de eerstgenoemde behoren), en moet niet ter bescherming van het nuttig effect van de richtlijn betreffende de instandhouding van de habitats worden aangenomen dat,

wanneer een lidstaat een gebied van communautair belang met prioritaire typen natuurlijke habitats of prioritaire soorten heeft aangewezen, er reeds een verplichting bestaat om plannen en projecten die significante gevolgen voor het gebied hebben, zelfs vóór de opstelling van de ontwerp-lijst van de gebieden door de Commissie of de definitieve vaststelling van die lijst overeenkomstig artikel 21 van de richtlijn en in feite dus vanaf de opstelling van de nationale lijst, aan een beoordeling van de gevolgen te onderwerpen?"

Beantwoording van de prejudiciële vraag

- 21 Krachtens artikel 4, lid 5, van de richtlijn wordt de beschermingsregeling voor de speciale instandhoudingszones van artikel 6, leden 2 tot en met 4, van de richtlijn op een gebied toegepast vanaf het moment waarop dit overeenkomstig artikel 4, lid 2, derde alinea, van de richtlijn is opgenomen in de door de Commissie volgens de procedure van artikel 21 van deze richtlijn vastgestelde lijst van gebieden van communautair belang.
- 22 Het feit dat volgens bijlage III, fase 2, punt 1, bij de richtlijn alle door de lidstaten in fase 1 van die bijlage aangewezen gebieden met prioritaire typen natuurlijke habitats en/of prioritaire soorten worden beschouwd als gebieden van communautair belang, leidt niet ertoe dat de beschermingsregeling van artikel 6, leden 2 tot en met 4, van de richtlijn op die gebieden van toepassing is voordat zij overeenkomstig artikel 4, lid 2, derde alinea, van de richtlijn voorkomen op de door de Commissie vastgestelde lijst van gebieden van communautair belang.

- 23 De door de verwijzende rechter aangehaalde tegenovergestelde stelling, dat, wanneer een lidstaat, zoals in het hoofdgeding, een gebied heeft aangewezen als een gebied met prioritaire habitat en dit heeft opgenomen in de overeenkomstig artikel 4, lid 1, van de richtlijn aan de Commissie voorgestelde lijst, dit gebied, gelet op bijlage III, fase 2, punt 1, bij de richtlijn, moet worden beschouwd als van communautair belang en daarom krachtens artikel 4, lid 5, van de richtlijn onderworpen is aan de beschermingsmaatregelen in de zin van artikel 6, leden 2 tot en met 4, van de richtlijn, kan niet slagen.
- 24 Enerzijds conflicteert deze stelling immers met de bewoordingen van artikel 4, lid 5, van de richtlijn, dat de toepassing van de vermelde beschermingsmaatregelen uitdrukkelijk koppelt aan het feit dat het betrokken gebied overeenkomstig artikel 4, lid 2, derde alinea, van de richtlijn opgenomen is in de door de Commissie vastgestelde lijst van gebieden van communautair belang. Anderzijds vooronderstelt deze stelling dat, wanneer een gebied door een lidstaat is aangewezen als gebied met prioritaire typen natuurlijke habitats of prioritaire soorten en het is opgenomen in de overeenkomstig artikel 4, lid 1, van de richtlijn aan de Commissie voorgestelde lijst, de Commissie verplicht is dit gebied op te nemen in de lijst van gebieden van communautair belang die zij vaststelt volgens de procedure van artikel 21 en die wordt vermeld in artikel 4, lid 2, derde alinea, van de richtlijn. Zou dit het geval zijn, dan zou de Commissie, wanneer zij met instemming van iedere lidstaat een ontwerp-lijst van de gebieden van communautair belang in de zin van artikel 4, lid 2, eerste alinea, van de richtlijn opstelt, worden belet om te overwegen een gebied dat door een lidstaat wordt voorgesteld als gebied met prioritaire typen natuurlijke habitats of prioritaire soorten, niet in deze ontwerp-lijst op te nemen, zelfs wanneer zij van oordeel zou zijn dat een welbepaald gebied, niettegenstaande de tegen-gestelde mening van de betrokken lidstaat, geen gebied is met prioritaire typen natuurlijke habitats en/of prioritaire soorten in de zin van bijlage III, fase 2, punt 1, bij de richtlijn. Een dergelijke situatie zou echter in het bijzonder strijdig zijn met artikel 4, lid 2, eerste alinea, van de richtlijn juncto bijlage III, fase 2, punt 1, daarbij.

- 25 Uit het voorgaande volgt dus dat artikel 4, lid 5, van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat de beschermingsmaatregelen van artikel 6, leden 2 tot en met 4, van de richtlijn enkel moeten worden vastgesteld voor de gebieden die overeenkomstig artikel 4, lid 2, derde alinea, van de richtlijn zijn opgenomen in de door de Commissie volgens de procedure van artikel 21 van deze richtlijn vastgestelde lijst van gebieden van communautair belang.
- 26 Hieruit volgt evenwel niet dat de lidstaten de gebieden niet behoeven te beschermen vanaf het moment dat zij deze krachtens artikel 4, lid 1, van de richtlijn op de aan de Commissie toegezonden nationale lijst voorstellen als gebieden die kunnen worden aangewezen als gebieden van communautair belang.
- 27 Wanneer er met ingang van dat moment geen afdoende bescherming aan deze gebieden wordt geboden, zou de realisatie van de doelstellingen van de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde fauna en flora, zoals vermeld in onder meer de zesde overweging van de considerans en artikel 3, lid 1, van de richtlijn, immers in het gedrang dreigen te komen. Een dergelijke situatie zou des te erger zijn omdat het zou gaan om typen prioritaire natuurlijke habitats en prioritaire soorten die, wegens de bedreigingen waaraan zij blootstaan, in aanmerking zouden dienen te komen voor een snelle uitvoering van maatregelen voor de instandhouding ervan, zoals wordt aanbevolen in de vijfde overweging van de considerans van de richtlijn.
- 28 In casu zij eraan herinnerd dat op de nationale lijsten van gebieden die kunnen worden aangewezen als gebieden van communautair belang gebieden moeten voorkomen die op nationaal niveau van relevant ecologisch belang zijn ter verwezenlijking van de door de richtlijn beoogde instandhouding van de natuurlijke habitats en van de wilde flora en fauna (zie arrest van 7 november 2000, *First Corporate Shipping*, C-371/98, Jurispr. blz. I-9235, punt 22).

29 Hieruit blijkt dat de lidstaten met betrekking tot de gebieden die kunnen worden aangewezen als gebieden van communautair belang, die zijn opgenomen in de aan de Commissie toegezonden nationale lijsten, waartoe in het bijzonder gebieden met prioritaire typen natuurlijke habitats of prioritaire soorten kunnen behoren, op grond van de richtlijn verplicht zijn om beschermingsmaatregelen vast te stellen die het vermelde ecologisch belang kunnen waarborgen.

30 Op de voorgelegde vraag moet dan ook worden geantwoord dat:

- artikel 4, lid 5, van de richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat de beschermingsmaatregelen van artikel 6, leden 2 tot en met 4, van de richtlijn enkel moeten worden vastgesteld voor de gebieden die overeenkomstig artikel 4, lid 2, derde alinea, van de richtlijn opgenomen zijn in de door de Commissie volgens de procedure van artikel 21 van deze richtlijn vastgestelde lijst van gebieden van communautair belang;
- de lidstaten met betrekking tot de gebieden die kunnen worden aangewezen als gebieden van communautair belang, die voorkomen op de aan de Commissie toegezonden nationale lijsten, in het bijzonder met betrekking tot de gebieden met prioritaire typen natuurlijke habitats of prioritaire soorten, op grond van de richtlijn verplicht zijn om beschermingsmaatregelen vast te stellen die het relevante ecologisch belang kunnen waarborgen dat deze gebieden op nationaal niveau toekomt ter verwezenlijking van de door de richtlijn beoogde instandhouding van de natuurlijke habitats en van de wilde flora en fauna.

Kosten

- 31 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 (Tweede kamer) verklaart voor recht:

Artikel 4, lid 5, 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, moet aldus worden uitgelegd dat de beschermingsmaatregelen van artikel 6, leden 2 tot en met 4, van deze richtlijn enkel moeten worden vastgesteld voor de gebieden die overeenkomstig artikel 4, lid 2, derde alinea, van de richtlijn opgenomen zijn in de door de Commissie van de Europese Gemeenschappen volgens de procedure van artikel 21 van de richtlijn vastgestelde lijst van gebieden van communautair belang.

De lidstaten zijn met betrekking tot de gebieden die kunnen worden aangewezen als gebieden van communautair belang, die voorkomen op de aan de Commissie toegezonden nationale lijsten, in het bijzonder met betrekking tot de gebieden met prioritaire typen natuurlijke habitats of prioritaire soorten, op grond van richtlijn 92/43 verplicht om beschermingsmaatregelen vast te stellen die het relevante ecologisch belang kunnen waarborgen dat deze gebieden op nationaal niveau toekomt ter verwezenlijking van de door de richtlijn beoogde instandhouding van de natuurlijke habitats en van de wilde flora en fauna.

ondertekeningen