

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL  
J. KOKOTT  
van 24 januari 2019 (1)

**Zaak C-43/18**

**Compagnie d'entreprises CFE SA  
tegen  
Brussels Hoofdstedelijk Gewest**

[verzoek om een prejudiciële beslissing van de Raad van State (België)]

**Zaak C-321/18**

**Terre wallonne ASBL  
tegen  
Waals Gewest**

[verzoek om een prejudiciële beslissing van de Raad van State (België)]

„Verzoek om een prejudiciële beslissing – Milieu – Richtlijn 2001/42/EG – Beoordeling van de milieueffecten van bepaalde plannen en programma's – Richtlijn 92/43/EEG – Instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna – Beheersmaatregelen beschermingszones – Aanwijzing van een speciale beschermingszone – Begrip plannen en programma's – Verplichte uitvoering van een milieubeoordeling – Vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen voor het Waalse Gewest”

## **I. Inleiding**

1. In welke verhouding staan de richtlijn strategische milieubeoordeling (hierna: „SMB-richtlijn”) (2) en de habitatrichtlijn(3) tot elkaar? Die vraag staat centraal in de twee verzoeken om een prejudiciële beslissing van de Belgische Raad van State, die ik aan een gezamenlijke beoordeling onderwerp.

2. Achtergrond van de problematiek zijn de verschillende vormen van beoordeling van milieueffecten waarin het Unierecht voorziet. In het onderhavige geval betreft dit met name de in artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn geregelde beoordeling van de gevolgen van plannen en projecten die Natura 2000-gebieden kunnen aantasten en de milieubeoordeling van plannen en programma's

overeenkomstig de SMB-richtlijn. De meest bekende beoordeling, de milieueffectbeoordeling van projecten overeenkomstig de MEB-richtlijn(4), speelt daarentegen in casu geen relevante rol.

3. De zaak CFE heeft betrekking op de omzetting van de habitatrichtlijn door de aanwijzing op nationaal niveau van een speciale beschermingszone, die de vaststelling van verschillende beschermingsbepalingen met zich brengt. In de zaak Terre wallonne gaat het om de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen voor alle Natura 2000-gebieden van het Waalse Gewest, waarmee eveneens wordt beoogd de habitatrichtlijn uit te voeren. Tegen beide handelingen wordt aangevoerd dat voorafgaande aan de vaststelling ervan een milieubeoordeling uit hoofde van de SMB-richtlijn had moeten worden verricht.

4. In dat opzicht moet in het bijzonder worden verduidelijkt of maatregelen die direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van Natura 2000-gebieden, in casu de aanwijzing van een beschermingszone en de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen, principieel zijn uitgesloten van het toepassingsgebied van de milieubeoordeling uit hoofde van de SMB-richtlijn. Te dien einde wordt vooral aangevoerd dat dergelijke maatregelen uitdrukkelijk niet zijn onderworpen aan de beoordeling van de gevolgen voor het gebied in de zin van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn. Maar wat betekent dit voor de milieubeoordeling overeenkomstig de SMB-richtlijn?

5. Daarnaast moet worden onderzocht of voornoemde maatregelen concreet voldoen aan de voorwaarden voor een milieubeoordeling. In zoverre moet vooral worden nagegaan of zij een kader vormen voor de toekomstige goedkeuring van projecten.

6. Ik wil erop wijzen dat de onderhavige procedures van groot praktisch belang zijn. Natura 2000, dat bestaat uit vele duizenden afzonderlijke gebieden, bestrijkt ongeveer 18 % van het landoppervlak en 6 % van het zeegebied van de Europese Unie. Aangezien beheersmaatregelen tot nu toe kennelijk vaak zonder milieubeoordeling worden vastgesteld, zou een verplichting tot uitvoering van een milieubeoordeling van beheersmaatregelen voor Natura 2000-gebieden dit netwerk in het gedrang kunnen brengen.

## II. Toepasselijke bepalingen

### A. *Unierecht*

#### 1. *SMB-richtlijn*

7. De doelstellingen van de SMB-richtlijn vloeien in het bijzonder voort uit artikel 1 ervan:

„Deze richtlijn heeft ten doel te voorzien in een hoog milieubeschermingsniveau en bij te dragen tot de integratie van milieuoverwegingen in de voorbereiding en vaststelling van plannen en programma's, met het oog op de bevordering van duurzame ontwikkeling, door ervoor te zorgen dat bepaalde plannen en programma's die aanzienlijke effecten op het milieu kunnen hebben overeenkomstig deze richtlijn aan een milieubeoordeling worden onderworpen.”

8. Artikel 2, onder a), van de SMB-richtlijn geeft de volgende definitie van plannen en programma's:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder

- a) „plannen en programma's': plannen en programma's, met inbegrip van die welke door de Gemeenschap worden medegefinancierd, alsook de wijzigingen ervan,
- die door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden opgesteld en/of vastgesteld of die door een instantie worden opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het parlement of de regering te worden vastgesteld en
  - die door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven.”

9. Voor de hoofdgedingen is met name de verplichting tot uitvoering van een strategische milieubeoordeling overeenkomstig artikel 3, leden 1 tot en met 5, van de SMB-richtlijn relevant:

„1. Een milieubeoordeling wordt uitgevoerd overeenkomstig de artikelen 4 tot en met 9, voor de in de leden 2, 3 en 4 bedoelde plannen en programma's die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

2. Onverminderd lid 3, wordt een milieubeoordeling gemaakt van alle plannen en programma's,

- a) die voorbereid worden met betrekking tot landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij [de MEB-richtlijn] genoemde projecten, of
- b) waarvoor, gelet op het mogelijk effect op gebieden, een beoordeling vereist is uit hoofde van de artikelen 6 of 7 van [de habitatrichtlijn].

3. Voor in lid 2 bedoelde plannen en programma's die het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau en voor kleine wijzigingen van in lid 2 bedoelde plannen en programma's is een milieubeoordeling alleen dan verplicht wanneer de lidstaten bepalen dat zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

4. Voor andere dan de in lid 2 bedoelde plannen en programma's, die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten, bepalen de lidstaten of het plan of het programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben.

5. De lidstaten stellen vast, door een onderzoek per geval of door specificatie van soorten plannen en programma's, of door combinatie van beide werkwijzen, of de in de leden 3 en 4 bedoelde plannen of programma's aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben. Hierbij houden zij voor alle gevallen rekening met de relevante criteria van bijlage II, om ervoor te zorgen dat plannen en programma's met mogelijke aanzienlijke milieueffecten door deze richtlijn zijn gedekt.”

## 2. *Habitatrichtlijn*

10. Natura 2000, het netwerk van Europese beschermingszones, wordt in artikel 3, lid 1, van de habitatrichtlijn als volgt omschreven:

„Er wordt een coherent Europees ecologisch netwerk gevormd van speciale beschermingszones, 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.

[...]”

11. Artikel 4 van de habitatrichtlijn bevat de concrete regels voor de aanwijzing van gebieden:

„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. [...]

[...]

2. Op basis van de in bijlage III (fase 2) vermelde criteria werkt de Commissie met instemming van iedere lidstaat voor elk van de negen in artikel 1, letter c) onder 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 [...]

[...]

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. [...]

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 speciale beschermingszone 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.”

12. De gebiedsbescherming is in artikel 6, leden 1 tot en met 3, van de habitatrichtlijn als volgt geregeld:

„1. De lidstaten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke-ordeningsplannen 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 speciale beschermingszones 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.”

## **B. Nationaal recht**

### **1. Besluit van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest tot aanwijzing van het Zoniënwoud als beschermingszone**

13. Voorwerp van de procedure die tot de zaak CFE heeft geleid, is het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 14 april 2016 tot aanwijzing van het Natura 2000-gebied BE1000001: „Het Zoniënwoud met bosranden en aangrenzende beboste domeinen en de vallei van de Woluwe – complex Zoniënwoud – Vallei van de Woluwe”.(5)

14. Voornoemd besluit bepaalt in wezen welke percelen deel uitmaken van de speciale beschermingszone, welke habitattypes en soorten daar voorkomen, in welke staat van instandhouding deze zich bij identificatie van het gebied bevonden, welke staat van instandhouding wordt nagestreefd en waarom het gebied wordt beschermd.

15. Artikel 15 van het besluit bevat bepaalde verboden ter bescherming van het gebied:

„§ 1 Overeenkomstig artikel 47, § 2, van de Ordonnantie [van 1 maart 2012 betreffende het natuurbehoud], legt dit artikel de algemene verbodsbepalingen vast ten gunste van het Natura 2000-gebied dat door dit besluit wordt aangewezen.

§ 2. Onder voorbehoud van specifieke bepalingen die een ontheffing of een afwijking toelaten is het voor projecten die niet zijn onderworpen aan vergunning of toelating in de zin van artikel 47, § 2, van de Ordonnantie [van 1 maart 2012 betreffende het natuurbehoud] verboden om:

1° inheemse plantensoorten, met inbegrip van bryofyten, fungi en lichenen, uit te trekken, te ontwortelen, te beschadigen of te vernietigen, alsook om het plantendek te vernietigen, te beschadigen of te wijzigen;

2° [...]"

## 2. *Vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen voor het Waalse Gewest*

16. Het hoofdgeding in de zaak Terre wallonne gaat om het besluit van de Waalse regering van 1 december 2016 tot vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura 2000-netwerk. (6) Het besluit bevat kwantitatieve en kwalitatieve instandhoudingsdoelstellingen voor habitattypes en soorten in het gehele gewest.

17. De grondslag van het besluit wordt gevormd door artikel 25 bis van de wet op het natuurbehoud van 12 juli 1973:

„Artikel 25bis. § 1. De regering bepaalt op de schaal van het Waalse Gewest instandhoudingsdoelstellingen voor elk type natuurlijk habitat en voor elk soort waarvoor gebieden aangewezen worden.

De instandhoudingsdoelstellingen worden bepaald op basis van de staat van instandhouding, op de schaal van het Waalse Gewest, van de types natuurlijke habitats en de soorten waarvoor gebieden aangewezen moeten worden en beogen de instandhouding of, desgevallend, het herstel in een gunstige staat van instandhouding van de types natuurlijke habitats en de soorten waarvoor gebieden aangewezen moeten worden.

Die instandhoudingsdoelstellingen hebben een indicatieve waarde.

§ 2. Op basis van de instandhoudingsdoelstellingen bedoeld in § 1 bepaalt de regering instandhoudingsdoelstellingen die toepasselijk zijn op de schaal van de Natura 2000-gebieden.

Die instandhoudingsdoelstellingen hebben een reglementaire waarde. Ze worden geïnterpreteerd ten opzichte van de gegevens bedoeld in artikel 26, § 1, tweede lid, 2° en 3°.”

18. In de overwegingen van het besluit wordt het doel als volgt toegelicht:

„[...]”

Overwegende dat, overeenkomstig artikel 1bis, 21bis, en artikel 25bis, § 1, eerste lid, van de wet, instandhoudingsdoelstellingen moeten worden vastgesteld op de schaal van het geheel van het Waalse grondgebied (en niet enkel voor het Natura 2000-netwerk), om een overzicht te hebben over hetgeen moet worden behouden of, in voorkomend geval, hetgeen moet worden hersteld in het Waalse Gewest om habitats en soorten waarvoor het Natura 2000-netwerk tot stand wordt gebracht, in een gunstige staat van instandhouding te houden of te herstellen; dat deze doelstellingen een indicatieve waarde hebben;

Overwegende dat de instandhoudingsdoelstellingen op de schaal van de locaties moeten worden vastgesteld op grond van de instandhoudingsdoelstellingen vastgesteld op de schaal van het Waalse grondgebied; dat deze doelstellingen een [reglementaire] waarde hebben;

[...]

Overwegende dat deze doelstellingen [slechts] van toepassing zijn in een bepaalde Natura 2000-locatie als deze locatie wordt aangewezen voor dit soort of dit habitat; [...]"

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

#### A. *Zaak C-43/18 – CFE*

19. De naamloze vennootschap C.F.E. (hierna: „CFE”) is sinds 1983 eigenaar van een perceel dat het grootste deel beslaat van het Vorseijplateau in Watermaal-Bosvoorde, een gemeente in het zuiden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (België).

20. Op 7 december 2004 heeft de Europese Commissie overeenkomstig de habitatrichtlijn de eerste lijst opgesteld van gebieden die van communautair belang zijn voor de Atlantische biogeografische regio. Op die lijst is het Natura 2000-gebied BE1000001 „La Forêt de Soignes avec lisières et domaines boisés avoisinants et la Vallée de la Woluwe. Complexe „Forêt de Soignes – Vallée de la Woluwe” (Het Zoniënwoud met bosranden en aangrenzende beboste domeinen en de vallei van de Woluwe – complex „Zoniënwoud – Vallei van de Woluwe”) opgenomen.<sup>(7)</sup> Het perceel van CFE maakt deel uit van dat gebied.

21. CFE heeft beroep ingesteld tegen die beschikking van de Commissie, dat bij beschikking van het Gerecht van de Europese Unie van 19 september 2006 niet-ontvankelijk is verklaard.<sup>(8)</sup>

22. CFE stelt pas op 9 oktober 2007 kennis te hebben gekregen van het feit dat een groot deel van haar perceel tussen 1937 en 1987 door de gemeente Watermaal-Bosvoorde is gebruikt als illegale stortplaats. Op die datum heeft het Brussels Instituut voor Milieubeheer (BIM) (België) haar namelijk een waarschuwendende kennisgeving gestuurd met het verzoek om een saneringsplan voor haar perceel op te stellen.

23. Op 9 juli 2015 heeft de Brusselse Hoofdstedelijke Regering in eerste lezing het voorontwerp goedgekeurd van het besluit tot aanwijzing van het vermelde Natura 2000-gebied. Tussen 24 september en 7 november 2015 is een openbaar onderzoek uitgevoerd met betrekking tot dit voorontwerp van het besluit, dat resulteerde in 202 bezwaarschriften, waarvan één van CFE. Niettemin heeft de regering op 14 april 2016 haar goedkeuring gehecht aan het besluit tot aanwijzing van het voornoemde Natura 2000-gebied.

24. CFE heeft op 12 juli 2016 beroep ingesteld en vordert nietigverklaring van het besluit van 14 april 2016. Daarbij maakt zij vooral bezwaar dat geen milieubeoordeling in de zin van de SMB-richtlijn is verricht.

25. De Raad van State verzoekt het Hof in dit verband om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Is een besluit waarbij een instantie van een lidstaat [overeenkomstig de habitatrichtlijn] een speciale beschermingszone aanwijst en dat instandhoudingsdoelstellingen en algemene preventieve maatregelen van regelgevende aard bevat, een plan of programma in de zin van [de SMB-richtlijn]?
- 2) Is, meer in het bijzonder, een dergelijk besluit onderworpen aan artikel 3, lid 4, [van de SMB-richtlijn] omdat het daarbij gaat om een plan of programma dat het kader vormt voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten, waaruit volgt dat de lidstaten overeenkomstig lid 5 moeten bepalen of het aanzienlijke milieueffecten kan hebben?
- 3) Moet artikel 3, lid 2, onder b), van [de SMB-richtlijn] aldus worden uitgelegd dat het betrokken aanwijzingsbesluit niet valt onder artikel 3, lid 4, van die richtlijn?”

26. CFE, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, Ierland, de Tsjechische Republiek en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend.

#### B. *Zaak C-321/18 – Terre wallonne*

27. Op 8 november 2012 nam de procedure tot goedkeuring van een besluit houdende vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura 2000-netwerk voor het Waalse Gewest een

aanvang. Van 10 december 2012 tot 8 februari 2013 heeft een openbaar onderzoek plaatsgevonden in de 218 bij het Natura 2000-netwerk betrokken gemeenten. Op 1 december 2016 heeft de Waalse regering haar goedkeuring aan het besluit gehecht.

28. Bij verzoekschrift van 9 februari 2017 verzoekt de vereniging zonder winstoogmerk (vzw) Terre Wallonne om nietigverklaring van het besluit van 1 december 2016.

29. In het kader van die procedure legt de Raad van State thans de volgende prejudiciële vragen voor aan het Hof:

„1) Vormt het besluit waarmee een instantie van een lidstaat overeenkomstig [de habitatrichtlijn] de instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura 2000-netwerk vaststelt, een plan of programma in de zin van [de SMB-richtlijn], en in het bijzonder van artikel 3, lid 2, onder a), of artikel 3, lid 4, van die richtlijn?

2) Dient, ingeval die vraag bevestigend wordt beantwoord, een dergelijk besluit overeenkomstig [de SMB-richtlijn] aan een milieueffectbeoordeling te worden onderworpen, alhoewel volgens [de habitatrichtlijn], op grond waarvan het besluit is genomen, geen dergelijke beoordeling vereist is?”

30. Terre wallonne, het Koninkrijk België, Ierland, de Tsjechische Republiek en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend.

### **C. *Gemeenschappelijke pleitzitting***

31. Het Hof heeft op 13 december 2018 een gemeenschappelijke pleitzitting gehouden waaraan is deelgenomen door CFE, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het Koninkrijk België en de Commissie.

## **IV. Juridische beoordeling**

32. Doel van de twee prejudiciële verwijzingen is een antwoord te verkrijgen op de vraag of maatregelen die direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van Natura 2000-gebieden in de zin van artikel 6, lid 3, eerste volzin, van de habitatrichtlijn, moeten worden beschouwd als plannen of programma's waarvoor een milieubeoordeling overeenkomstig de SMB-richtlijn vereist is.

33. In concreto gaat het in de zaak CFE om een handeling waarbij aan een reeds voorlopig beschermd gebied een specifieke nationale beschermingsstatus wordt verleend en in de zaak Terre Wallonne om een maatregel waarmee de instandhoudingsdoelstellingen voor alle Natura 2000-gebieden van het Waalse Gewest worden samengevat.

34. De Raad van State gaat er terecht van uit dat de betrokken maatregelen direct verband houden met en nodig zijn voor het beheer van Natura 2000-gebieden. De aanwijzing van een speciale beschermingszone legt de grondslag voor de nationale beschermingsstatus van het gebied en vormt het kader voor het beheer ervan. Door de samenvatting van de instandhoudingsdoelstellingen van alle Natura 2000-gebieden van het Waalse Gewest worden de specifieke territoriale kaders in een bredere context geplaatst.

35. Buiten kijf staat dat beide maatregelen voldoen aan de voorwaarden van artikel 2, lid 1, onder a), van de SMB-richtlijn. Zij zijn vastgesteld door instanties op regionaal niveau en waren voorgeschreven door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen, namelijk de habitatrichtlijn en de relevante bepalingen tot omzetting daarvan.

36. De vragen van de Raad van State hebben betrekking op twee andere probleemcomplexen, namelijk in eerste instantie of maatregelen inzake de bescherming en het beheer van Natura 2000-gebieden in ieder geval zijn uitgesloten van de strategische milieubeoordeling in de zin van de SMB-richtlijn en, zo nee, of zij voldoen aan de overige voorwaarden voor een strategische milieubeoordeling in de zin van artikel 3 van de SMB-richtlijn, in het bijzonder of zij een kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten.

## A. *Strategische milieubeoordeling van beheersmaatregelen voor Natura 2000-gebieden*

37. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het Koninkrijk België, Ierland en de Commissie zijn van mening dat artikel 3, lid 2, onder b), van de SMB-richtlijn en de uitzondering voor maatregelen voor gebiedsbeheer van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn de strategische milieubeoordeling in verband met Natura 2000-gebieden beperken tot de toetsing van plannen en projecten die ook zijn onderworpen aan een beoordeling van de gevolgen voor het gebied volgens de habitatrichtlijn. Dat impliceert dat met betrekking tot beheersmaatregelen voor Natura 2000-gebieden nooit een milieubeoordeling vereist is.

38. Volgens artikel 3, lid 2, onder b), van de SMB-richtlijn wordt een milieubeoordeling verricht voor alle plannen en programma's waarvoor, gelet op het mogelijke effect op gebieden, een beoordeling uit hoofde van de artikelen 6 of 7 van de habitatrichtlijn vereist is. Die beoordeling dient alle milieueffecten van de betrokken maatregel in kaart te brengen, maar de SMB-richtlijn verbindt geen juridische gevolgen aan die effecten.

39. Artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn sluit echter plannen of projecten die direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van het gebied uit van de daarin geregelde beoordeling van de gevolgen voor het gebied. De bevoegde nationale instanties mogen daarentegen slechts toestemming geven voor andere plannen en projecten wanneer uit de beoordeling van de gevolgen voor het gebied blijkt dat zij de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen aantasten.

40. Aangezien de litigieuze maatregelen direct verband houden met het beheer van Natura 2000-gebieden, zijn zij niet onderworpen aan de beoordeling van de gevolgen voor het gebied in de zin van artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn en is hiervoor derhalve ook geen milieubeoordeling vereist in de zin van artikel 3, lid 2, onder b), van de SMB-richtlijn.

41. Daarmee is echter niet beslist of een milieubeoordeling op grond van artikel 3, lid 2, onder a), of artikel 3, lid 4, van de SMB-richtlijn is uitgesloten.

42. Volgens artikel 3, lid 2, onder a), van de SMB-richtlijn wordt een milieubeoordeling verricht bij alle plannen en programma's die voorbereid worden met betrekking tot landbouw, bosbouw, visserij, energie, industrie, vervoer, afvalstoffenbeheer, waterbeheer, telecommunicatie, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in de bijlagen I en II bij de MEB-richtlijn genoemde projecten.

43. De twijfel van een aantal betrokkenen of de aanwijzing van een speciale beschermingszone of de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden van een Gewest onder één van de voornoemde categorieën valt, valt goed te begrijpen.

44. Hierop hoeft echter niet nader te worden ingegaan, aangezien de lidstaten volgens artikel 3, lid 4, van de SMB-richtlijn voorts bepalen of andere dan de in lid 2 van dat artikel bedoelde plannen en programma's die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor (andere) projecten, aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.<sup>(9)</sup> Wanneer dat het geval is, dient eveneens een milieubeoordeling te worden verricht.

45. Nu benadrukken de voornoemde betrokkenen terecht dat de Uniewetgever in artikel 3 van de SMB-richtlijn geen gewag heeft gemaakt van maatregelen inzake gebiedsbeheer. Echter is ook in geen van de genoemde bepalingen uitdrukkelijk vastgelegd dat maatregelen inzake gebiedsbeheer zijn uitgesloten van de strategische milieubeoordeling.

46. Mocht de uitzondering voor het gebiedsbeheer echter niet ook voor de SMB-richtlijn gelden, dan zou op het eerste gezicht sprake kunnen zijn van tegenstrijdigheid tussen de twee richtlijnen. Waarom zou de Uniewetgever de maatregelen inzake gebiedsbeheer uitdrukkelijk uitsluiten van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied volgens artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, maar deze tegelijkertijd onderwerpen aan de verplichte milieubeoordeling van de SMB-richtlijn?

47. In feite is er echter geen sprake van een dergelijke tegenstrijdigheid, aangezien de twee beoordelingen uiteenlopende functies hebben.



48. De beoordeling van de gevolgen voor een gebied volgens artikel 6, lid 3, eerste volzin, van de habitatrichtlijn heeft tot doel vast te stellen of voor een plan of project volgens artikel 6, lid 3, tweede volzin, of lid 4, toestemming kan worden verleend. De bevoegde instanties mogen een plan of programma volgens artikel 6, lid 3, tweede volzin, namelijk slechts goedkeuren wanneer de voornoemde beoordeling volledige, precieze en definitieve constatering en conclusies bevat die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de geplande werken voor het betrokken beschermde gebied kunnen wegnemen.<sup>(10)</sup> En de uitzondering op die strenge voorwaarden van artikel 6, lid 4, van de habitatrichtlijn kan slechts toepassing vinden nadat de gevolgen van een plan of project overeenkomstig artikel 6, lid 3, van de richtlijn zijn onderzocht.<sup>(11)</sup>

49. Met name de vereisten voor het toekennen van vergunningen van artikel 6, lid 3, tweede volzin, van de habitatrichtlijn sluiten toepassing op maatregelen inzake gebiedsbeheer uit. Op het vlak van het gebiedsbeheer is het immers vaak onmogelijk de betrokken maatregelen aldus te structureren dat elke redelijke wetenschappelijke twijfel omtrent een aantasting van instandhoudingsdoelstellingen kan worden uitgesloten. Specifiek met betrekking tot de aanwijzing van speciale beschermingszones bepaalt artikel 4, lid 4, van de habitatrichtlijn zelfs uitdrukkelijk dat de bevoegde instanties in het bijzonder bij de aanwijzing van gebieden prioriteiten moeten stellen, dat wil zeggen aan bepaalde doelstellingen voorrang moeten verlenen boven andere.<sup>(12)</sup>

50. Bijvoorbeeld moeten ten behoeve van de bescherming van habitattypes met open grasland, dus met name weilanden, over het algemeen struiken of bomen worden gekapt, die op hun beurt als habitat zouden kunnen fungeren voor beschermde soorten of zich tot andere beschermde habitattypes zouden kunnen ontwikkelen.

51. Bovendien zal het vaak noodzakelijk zijn om bepaalde maatregelen ter bescherming van habitattypes en soorten te treffen alhoewel niet elke redelijke wetenschappelijke twijfel over daarmee gepaard gaande nadelen voor de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied kan worden uitgesloten. Zo wordt ervan uitgegaan dat tal van habitattypes zijn aangewezen op bepaalde exploitatievormen<sup>(13)</sup> zonder dat echter aantastingen door een dergelijke exploitatie in elk geval kunnen worden uitgesloten.

52. In tegenstelling tot de habitatrichtlijn bevat de SMB-richtlijn zelf geen materieelrechtelijke eisen met betrekking tot de toekenning van een vergunning voor een project.<sup>(14)</sup> Zij dient vooral te waarborgen dat de milieueffecten van plannen en programma's bij de vaststelling ervan in aanmerking worden genomen.

53. Alhoewel dit impliceert dat in elk geval rekening moet worden gehouden met bindende milieurechtelijke bepalingen, kunnen deze enkel voortvloeien uit andere regelingen dan de SMB-richtlijn zelf, bijvoorbeeld de habitatrichtlijn of de kaderrichtlijn water.<sup>(15)</sup>

54. Met name Ierland en de Commissie voeren echter ook aan dat beheersmaatregelen voor Natura 2000-gebieden van nature geen nadelige milieueffecten hebben, terwijl de SMB-richtlijn juist tot doel heeft dergelijke effecten te identificeren en in aanmerking te nemen.

55. De strategische milieubeoordeling is volgens overweging 4 van de SMB-richtlijn inderdaad een instrument voor de integratie van milieuoverwegingen in andere activiteiten. Zij heeft daarentegen niet in eerste instantie tot doel milieumaatregelen aan een beoordeling te onderwerpen.

56. Zoals echter ter terechtzitting is opgemerkt, heeft het Hof reeds in het in 2010 gewezen arrest *Terre wallonne*<sup>(16)</sup> vastgesteld dat ook een maatregel op het vlak van de milieubescherming een milieubeoordeling kan vereisen. In die zaak ging het om het actieprogramma van het Waalse Gewest tot uitvoering van de nitraatrichtlijn.<sup>(17)</sup>

57. Met betrekking tot beheersmaatregelen voor Natura 2000-gebieden blijkt reeds uit het feit dat de doelstellingen van dergelijke maatregelen met elkaar in botsing kunnen komen, dat deze het milieu niet automatisch beschermen of verbeteren, maar ook kunnen aantasten.

58. Tevens bestaat het risico dat de beheersmaatregelen slecht of ontoereikend zijn en daarom ofwel zelf de gebieden aantasten dan wel dreigende aantastingen niet voorkomen. Bovendien staat vaak niet zonder meer vast dat de betrokken maatregelen ook doeltreffend zijn.

59. Dergelijke twijfels omtrent de kwaliteit van het besluit van het Waalse Gewest liggen vermoedelijk ten grondslag aan het door de milieuorganisatie Terre wallonne ingestelde beroep.

60. Het abstracte doel van maatregelen inzake gebiedsbeheer om de gebiedsbescherming in de zin van de habitatrichtlijn te verwezenlijken, leidt derhalve niet dwingend tot de conclusie dat dergelijke maatregelen geen nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

61. Tegen deze achtergrond is er veeleer sprake van een tegenstrijdigheid in de habitatrichtlijn zelf. Zij stelt de toestemming voor plannen en projecten in de context van Natura 2000-gebieden afhankelijk van een strenge beoordeling die op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake moet worden verricht.<sup>(18)</sup> Voor het gebiedsbeheer is daarentegen – althans volgens de tekst van de habitatrichtlijn – geen wetenschappelijke grondslag vereist.

62. Maar ook hieruit volgt niet dat de Uniewetgever het gebiedsbeheer van elke vorm van milieubeoordeling wenste uit te sluiten. Uit die tegenstrijdigheid blijkt veeleer vooral dat de Uniewetgever het bij de vaststelling van de habitatrichtlijn niet noodzakelijk achtte dit vraagstuk definitief en in detail te regelen. Hij ging er kennelijk van uit dat de lidstaten op eigen verantwoordelijkheid de vereiste maatregelen zouden nemen.

63. Dergelijke maatregelen zijn noodzakelijk, aangezien het gebiedsbeheer de instandhoudingsdoelstellingen van de gebieden eveneens aanzienlijk kan aantasten en derhalve op een ten minste even goede wetenschappelijke leest moet worden geschoeid als besluiten over andere plannen en projecten.<sup>(19)</sup> Het feit dat de bevoegde instanties bij de vaststelling van de litigieuze maatregelen een openbaar onderzoek hebben uitgevoerd, bevestigt overigens die zienswijze.

64. Dat de wetgever in verband met de habitatrichtlijn een regeling inzake de milieubeoordeling en publieke inspraak niet noodzakelijk achtte op het vlak van het gebiedsbeheer, betekent echter nog niet dat hij bij de vaststelling van algemene regels voor de milieubeoordeling in een later stadium het beheer van Natura 2000-gebieden wilde uitsluiten.

65. Integendeel, een milieubeoordeling volgens de SMB-richtlijn, een milieueffectbeoordeling volgens de MEB-richtlijn of, voor overige gevallen, publieke inspraak met beoordeling van de gevolgen voor het milieu overeenkomstig artikel 6, lid 1, onder b), van het Verdrag van Aarhus<sup>(20)</sup>, kunnen de regels van de habitatrichtlijn inzake gebiedsbeheer zinvol aanvullen op het punt van de beoordeling van milieueffecten en publieke inspraak.

66. Die overwegingen pleiten ten slotte ook tegen het argument dat toepassing van de SMB-richtlijn de uitvoering van de habitatrichtlijn op onaanvaardbare wijze zou vertragen. Wanneer maatregelen inzake kwaliteitsbewaking worden opgeofferd ten behoeve van de efficiëntie, liggen aanzienlijke risico's op de loer. Welk nut heeft Natura 2000 indien de gebieden weliswaar qua vorm snel worden aangewezen, maar de daadwerkelijke bescherming van soorten en habitattypes ontoereikend is omdat de afzonderlijke maatregelen werden vastgesteld zonder toereikende grondslag en zonder inspraak van het publiek?

67. Dat betekent dat artikel 3, lid 2, onder b), van de SMB-richtlijn en de uitzondering voor maatregelen inzake gebiedsbeheer in de zin van artikel 6, lid 3, eerste volzin, van de habitatrichtlijn niet in de weg staan aan een verplichting tot uitvoering van een strategische milieubeoordeling.

### ***B. Begrippen plan en programma in het kader van artikel 3, lid 2, onder a), en lid 4, van de SMB-richtlijn***

68. In het licht van bovenstaande overwegingen staat vast dat de aanwijzing van een speciale beschermingszone en de vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen van een Gewest niet uit hoofde van artikel 3, lid 2, onder b), van de SMB-richtlijn behoeven te worden onderworpen aan een milieubeoordeling. Zoals hierboven in de punten 42 en 44 uiteengezet, zou echter met name uit artikel 3, lid 4, van de SMB-richtlijn een verplichting tot uitvoering van een milieubeoordeling kunnen voortvloeien.

69. Een dergelijke verplichting – net als de beoordelingsverplichting van artikel 3, lid 2, onder a), van de SMB-richtlijn – bestaat in gevallen waarin het betrokken plan of programma het kader vormt voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor *projecten*.

70. Het Hof heeft in dat opzicht vastgesteld dat het begrip „plannen en programma's” betrekking heeft op iedere handeling die, door vaststelling van op de betrokken sector toepasselijke regels en controleprocedures, een heel pakket criteria en modaliteiten vaststelt voor de goedkeuring en de uitvoering van één of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben. (21) In dat opzicht dient het begrip „heel pakket van criteria en modaliteiten” op een kwalitatieve en niet op een kwantitatieve manier te worden begrepen. Er moet namelijk een halt worden toegeroepen aan mogelijke ontwijkingsstrategieën inzake de in de SMB-richtlijn neergelegde verplichtingen, die de vorm kunnen aannemen van een fragmentering van de maatregelen, waardoor afbreuk wordt gedaan aan de nuttige werking van die richtlijn.(22)

### ***1. Aanwijzing van een speciale beschermingszone***

71. De aanwijzing van een speciale beschermingszone, die het voorwerp uitmaakt van de zaak CFE, kan op twee manieren een kader vormen in de zin van artikel 3, lid 2, onder a), of lid 4, van de SMB-richtlijn. Ten eerste kan reeds de aanwijzing van een beschermd gebied met bepaalde instandhoudingsdoelstellingen een kader vormen voor de toekenning van vergunningen voor projecten en ten tweede kan de aanwijzing worden gekoppeld aan specifieke beschermingsregelingen die een dergelijk kader vormen.

#### ***a) Aanwijzing van een beschermingszone met bepaalde instandhoudingsdoelstellingen***

##### *i) De aanwijzing op zich*

72. De aanwijzing van een beschermingszone met bepaalde instandhoudingsdoelstellingen vormt ongetwijfeld een strikt kader voor de goedkeuring van projecten binnen en in de omgeving van het beschermde gebied. Voor dergelijke projecten kan namelijk – los van de vraag of zij al dan niet onder de MEB-richtlijn vallen(23) – slechts toestemming worden verleend op basis van artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn. De maatstaf voor de noodzakelijke beoordeling wordt gevormd door de voor het betrokken gebied vastgelegde instandhoudingsdoelstellingen.

73. Alhoewel projecten binnen dat kader weliswaar reeds worden bestreken door artikel 3, lid 2, onder b), van de SMB-richtlijn, sluit dat niet uit dat de vastlegging van het kader zelf wordt onderworpen aan artikel 3, lid 2, onder a), en lid 4, van die richtlijn.

74. Dat betekent dat de aanwijzing van een speciale beschermingszone in combinatie met artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn moet worden beschouwd als een heel pakket – in kwalitatieve zin – van criteria en modaliteiten voor de goedkeuring en uitvoering van één of meerdere projecten.

75. Feit is echter dat een dergelijk kader niet noodzakelijkerwijs pas door de aanwijzing van de speciale beschermingszone ontstaat. Alhoewel artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn, afzonderlijk gelezen, slechts van toepassing is op speciale beschermingszones, bepaalt artikel 4, lid 5, dat voor een gebied reeds de bepalingen van artikel 6, leden 2, 3 en 4, gelden zodra het is opgenomen in de lijst van gebieden van communautair belang van artikel 4, lid 2, derde alinea, van de habitatrichtlijn. In die lijst neemt de Commissie volgens artikel 4, lid 2, van die richtlijn de gebieden op die zij uitkiest uit de door de lidstaten overeenkomstig artikel 4, lid 1, voorgestelde lijst van gebieden. Hoewel de lidstaten de in de lijst opgenomen gebieden als speciale beschermingszones moeten aanwijzen, hebben zij daartoe overeenkomstig artikel 4, lid 4, maximaal zes jaar de tijd. Dat betekent dat de Natura 2000-gebieden over het algemeen al lang voordat zij de status van speciale beschermingszone krijgen, bescherming genieten uit hoofde van artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn.

76. Alhoewel op het tijdstip van opname in de communautaire lijst nog geen uitdrukkelijke instandhoudingsdoelstellingen worden vastgelegd, vloeien deze voort uit het geheel van de habitats en de soorten waarvoor het gebied, op grond van de gegevens die door de lidstaat in zijn voorstel van het gebied zijn verstrekt, onder bescherming werd geplaatst.(24) Het door de vaststelling van het

beschermde gebied gevormde kader voor de goedkeuring van projecten ontstaat dus in de regel lang voor de aanwijzing ervan als speciale beschermingszone. Indien de aanwijzing van een speciale beschermingszone dat kader enkel bekrachtigt, bestaat derhalve geen verplichting tot uitvoering van een milieubeoordeling.

*ii) Wijziging van de instandhoudingsdoelstellingen naar aanleiding van de aanwijzing*

77. Echter kan niet worden uitgesloten dat de aanwijzing van de speciale beschermingszone als wijziging van een plan of programma een milieubeoordeling vereist.

78. Volgens artikel 2, onder a), van de SMB-richtlijn omvat het begrip „plannen en programma's” ook wijzigingen ervan. Uit artikel 3, lid 3, volgt voorts dat een milieubeoordeling alleen verplicht is wanneer de wijzigingen aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

79. De aanwijzing van een speciale beschermingszone kan met name van invloed zijn op de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied. Zo bepaalt artikel 4, lid 4, van de habitatrictlijn dat bij de aanwijzing prioriteiten moeten worden vastgesteld. Voorts is het denkbaar dat bij de aanwijzing de lijst van beschermde habitattypes en soorten of de geografische omvang van het gebied worden gewijzigd.

80. Of er sprake is van wijzigingen moet worden beoordeeld aan de hand van een vergelijking met de habitats en soorten waarvoor het gebied werd beschermd bij de opname ervan in de communautaire lijst en met de oppervlakten die oorspronkelijk in het gebied waren opgenomen, tenzij de habitats, soorten en oppervlakten in de tussentijd reeds werden gewijzigd overeenkomstig artikel 4, lid 1, van de habitatrictlijn.[\(25\)](#)

81. Door een wijziging van de instandhoudingsdoelstellingen verandert het kader dat het beschermde gebied voor projecten stelt. Wanneer bepaalde habitattypes, soorten of ook oppervlakten onder bescherming worden geplaatst dan wel niet meer worden beschermd, leidt dit automatisch tot een wijziging van de voorwaarden voor de goedkeuring van projecten die gevolgen voor het gebied kunnen hebben.

82. In de zaak CFE zou in het bijzonder moeten worden onderzocht of het feit dat overeenkomstig de artikelen 8 en 9 en bijlage 4 bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ook habitattypes en soorten van gewestelijk belang in de aangewezen zone bescherming genieten, het kader voor de goedkeuring van projecten in toereikende mate heeft gewijzigd. De bescherming van die habitattypes en soorten vloeit niet voort uit de habitatrictlijn, maar enkel uit het recht van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Ook zijn zij niet relevant voor de opname van het gebied in de communautaire lijst. Derhalve kan niet worden uitgesloten dat het betrokken voorstel om het gebied in de lijst op te nemen voorafgaande aan de aanwijzing van de speciale beschermingszone nog niet voorzag in bescherming van die habitattypes en soorten.

*iii) Teleologische beperking van de milieubeoordeling met betrekking tot het door artikel 6, leden 3 en 4, gevormde kader?*

83. Specifiek met betrekking tot het door artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrictlijn gevormde kader zou de vraag kunnen rijzen of de doelstellingen van de SMB-richtlijn daadwerkelijk een milieubeoordeling vereisen. Maar in wezen staat ook die overweging niet in de weg aan een milieubeoordeling.

84. Naast het reeds vermelde doel van integratie van milieuoverwegingen in de besluitvorming bestaat een ander structureel doel van de SMB-richtlijn in aanvulling van de meer dan tien jaar oudere MEB-richtlijn, die ertoe strekt milieueffecten bij de goedkeuring van projecten in aanmerking te nemen. Bij de toepassing van de MEB-richtlijn is namelijk gebleken dat op het ogenblik van de beoordeling van projecten belangrijke milieueffecten vaak reeds vaststaan op grond van vroegere planningsmaatregelen.[\(26\)](#) Deze effecten kunnen dus weliswaar bij de beoordeling van de gevolgen voor het gebied worden onderzocht, maar bij de toekenning van een vergunning voor het plan niet meer ten volle in aanmerking worden genomen. Daarom is het zinvol, dergelijke milieueffecten reeds

in de fase van de voorbereidende maatregelen te onderzoeken en er in die context rekening mee te houden.[\(27\)](#)

85. Uit dat doel zou kunnen worden opgemaakt dat een milieubeoordeling niet vereist is wanneer alle milieueffecten in het kader van de toekenning van de vergunning voor het project kunnen worden onderzocht en volledig in aanmerking worden genomen. En in beginsel houdt artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn in dat de gevolgen van plannen en projecten voor de instandhoudingsdoelstellingen van de betrokken gebieden volledig in aanmerking moeten worden genomen.

86. Het risico van nadelige milieueffecten bij de vastlegging van Natura 2000-gebieden en van de wijziging van de omvang van de bescherming bestaat er echter juist in dat ontoereikende instandhoudingsdoelstellingen worden vastgelegd. Het is dan niet meer mogelijk om dat risico later te ondervangen op het niveau van de toekenning van vergunningen voor plannen en programma's.

*iv) Tussentijdse conclusie*

87. Bijgevolg is voor de aanwijzing van een speciale beschermingszone een milieubeoordeling volgens artikel 3, lid 2, onder a), en lid 3, of volgens artikel 3, lid 4, van de SMB-richtlijn vereist indien deze gepaard gaat met wijzigingen van de beschermingsomvang van de betrokken beschermingszone, in het bijzonder wijzigingen van de instandhoudingsdoelstellingen of van de beschermde oppervlakten die invloed hebben op de toepassing van artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn of van strengere nationale beschermingsmaatregelen, indien deze wijzigingen aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

**b) Vastlegging van speciale beschermingsbepalingen in het kader van een gebiedsaanwijzing**

88. Naast de beschermingsbepalingen die voortvloeien uit artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn, kunnen in het kader van een gebiedsaanwijzing ook specifieke beschermingsbepalingen worden vastgesteld om bijvoorbeeld bijzondere risico's waaraan het gebied is blootgesteld tegen te gaan.

89. Zo bevat artikel 15 van het besluit dat voorwerp is van procedure C-43/18 bepaalde verboden, bijvoorbeeld het verbod van § 2, lid 1, om inheemse plantensoorten, met inbegrip van bryofyten, fungi en lichenen, uit te trekken, te ontwortelen, te beschadigen of te vernietigen, alsook om het plantendek te vernietigen, te beschadigen of te wijzigen.

90. In beginsel kunnen dergelijke verboden in combinatie met het bepaalde in artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn een heel pakket van criteria en modaliteiten vormen voor de goedkeuring en uitvoering van één of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben, met andere woorden een kader vormen in de zin van artikel 3, lid 2, onder a), of lid 4, van de SMB-richtlijn.

91. Volgens de tekst van artikel 15 van voornoemd besluit lijken de daarin vastgelegde verboden echter geen dergelijke werking te hebben, aangezien zij vermoedelijk enkel gelden voor activiteiten waarvoor geen vergunning of toestemming vereist is. Het voor toepasbaarheid van artikel 3, lid 2, onder a), of lid 4, van de SMB-richtlijn noodzakelijke kader dient daarentegen betrekking te hebben op de toekenning van vergunningen voor projecten.

92. Andere verboden die in verband met het toekennen van vergunningen zouden moeten worden nageleefd, zijn er echter kennelijk niet.

93. Dat betekent dat voor de aanwijzing van een speciale beschermingszone een milieubeoordeling volgens artikel 3, lid 2, onder a), of artikel 3, lid 4, van de SMB-richtlijn is vereist wanneer daarbij speciale beschermingsbepalingen worden vastgelegd die naast artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn moeten worden toegepast en een kader vormen voor de goedkeuring van projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

**2. Vaststelling van instandhoudingsdoelstellingen voor het Gewest**

94. Het besluit van de Waalse regering van 1 december 2016 houdende vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura 2000-netwerk, dat de handeling is die aan de orde is in de zaak Terre wallonne, strekt weliswaar ook tot uitvoering van de habitatrictlijn, maar heeft een geheel andere functie en werking dan de aanwijzing van een speciale beschermingszone. Het besluit legt niet de instandhoudingsdoelstellingen voor bepaalde gebieden vast, maar vat deze als het ware voor het gehele Waalse Gewest samen. Het bevat een opsomming van de in het gehele Gewest en de verschillende Natura 2000-gebieden reeds bestaande oppervlakten van bepaalde habitattypes en legt vast of die oppervlakten in de Natura 2000-gebieden qua omvang moeten worden gehandhaafd of uitgebreid. Het besluit legt echter niet vast op welke wijze en in welke gebieden van het Gewest die instandhoudingsdoelstellingen dienen te worden verwerkelijkt.

95. Het besluit vormt dus ongetwijfeld in niet-technische zin het kader voor alle plannen en projecten die gevolgen kunnen hebben voor enig gebied van het Natura 2000-netwerk.

96. Nu voorziet de habitatrictlijn echter niet in regionale instandhoudingsdoelstellingen, maar uitsluitend in instandhoudingsdoelstellingen voor de afzonderlijke gebieden.

97. De instandhoudingsdoelstellingen voor het Gewest van artikel 25 bis, § 1, van de wet van 12 juli 1973 hebben dan ook slechts indicatieve waarde. Slechts de voor de afzonderlijke gebieden vastgelegde instandhoudingsdoelstellingen zijn volgens artikel 25 bis, § 2, regelgevend van aard.

98. Overweging 8 van het besluit bevat een toelichting op de functie van de instandhoudingsdoelstellingen voor het Gewest, die ertoe dienen een globaal overzicht te verkrijgen over hetgeen moet worden behouden of, in voorkomend geval, moet worden hersteld in het Waalse Gewest om de habitats en soorten waarvoor het Natura 2000-netwerk tot stand wordt gebracht, in een gunstige staat van instandhouding te houden of te herstellen.

99. Dat betekent dat de gewestelijke instandhoudingsdoelstellingen van het besluit vooral een informatieve en coördinerende functie hebben voor het beheer van de Natura 2000-gebieden in het Gewest. Zij bevatten echter geen heel pakket van criteria en modaliteiten voor de goedkeuring en de uitvoering van één of meerdere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

100. Een besluit waarmee een instantie van een lidstaat in overeenstemming met de habitatrictlijn de instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura 2000-netwerk voor zijn gehele bevoegdheidsgebied, maar niet voor afzonderlijke Natura 2000-gebieden, bepaalt en dus geen voorwaarden vastlegt voor de toekenning van vergunningen voor projecten, is derhalve geen plan of programma in de zin van de SMB-richtlijn.

### **C. Slotopmerking**

101. Tot besluit wil ik erop wijzen dat de hier gevolgde benadering erop neerkomt dat de aanwijzing van een Natura 2000-gebied respectievelijk bepaalde wijzigingen van de instandhoudingsdoelstellingen of de omvang ervan, in beginsel aan een milieubeoordeling moeten worden onderworpen indien zij aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

102. Nu mag worden aangenomen dat de opname van tal van gebieden in de communautaire lijst en vermoedelijk ook sommige tussentijdse wijzigingen van hun beschermingsomvang in temporeel opzicht nog niet binnen de werkingssfeer van de SMB-richtlijn vallen. Maar inmiddels is waarschijnlijk ook sprake van een groot aantal gebiedsaanwijzingen en wijzigingen waarvoor in beginsel wel een milieubeoordeling vereist was, maar die hieraan niet zijn onderworpen. Indien dergelijke aanwijzingen en wijzigingen nog niet definitief zijn, dat wil zeggen niet meer voor beroep vatbaar, bestaat derhalve het risico dat zij voor de rechter worden aangevochten.

103. Niettemin mogen eventuele gerechtelijke procedures wegens het ontbreken van een milieubeoordeling niet tot gevolg hebben dat de omvang van de bescherming van Natura 2000-gebieden wordt beperkt. Integendeel, in dergelijke gevallen lijkt het dwingend noodzakelijk de werking van de kennisgeving aan de Commissie te handhaven totdat het gebrek is verholpen.<sup>(28)</sup> Slechts bij wijzigingen die tot een beperking van de gebiedsbescherming leiden, komt een opheffing of schorsing tot het gebrek is verholpen in aanmerking.

104. Bovendien zal in elk geval moeten worden onderzocht of niet toch aan de eisen van de SMB-richtlijn is voldaan.<sup>(29)</sup> In de onderhavige gevallen werd bijvoorbeeld althans publieke inspraak gewaarborgd. Of ook een milieuraapport of gelijksoortige documenten zijn overgelegd, volgt uit de stukken daarentegen niet.

## V. Conclusie

105. Ik geef het Hof derhalve in overweging in zaak C-43/18, CFE, als volgt uitspraak te doen:

„Voor de aanwijzing van een speciale beschermingszone is een milieubeoordeling overeenkomstig artikel 3, lid 2, onder a), en lid 3 of lid 4, van de SMB-richtlijn vereist:

- indien deze aanwijzing gepaard gaat met wijzigingen van de beschermingsomvang van de betrokken beschermingszone, in het bijzonder wijzigingen van de instandhoudingsdoelstellingen of van de beschermde oppervlakten die invloed hebben op de toepassing van artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn of van strengere nationale beschermingsbepalingen, indien deze wijzigingen aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben, of
- indien daarbij speciale beschermingsbepalingen worden vastgelegd die naast artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn moeten worden toegepast en een kader vormen voor de toekenning van vergunningen voor projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben.”

106. In de zaak C-321/18, Terre wallonne, geef ik het Hof in overweging als volgt te antwoorden:

„Een besluit waarmee een instantie van een lidstaat in overeenstemming met de habitatrichtlijn de instandhoudingsdoelstellingen voor het Natura 2000-netwerk voor zijn gehele bevoegdheidsgebied, maar niet voor afzonderlijke Natura 2000-gebieden, bepaalt en dus geen voorwaarden vastlegt voor de toekenning van vergunningen voor projecten, is geen plan of programma in de zin van de SMB-richtlijn.”

---

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

---

<sup>2</sup> Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PB 2001, L 197, blz. 30).

---

<sup>3</sup> Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB 1992, L 206, blz. 7), zoals gewijzigd bij richtlijn 2013/17/EU van de Raad van 13 mei 2013 (PB 2013, L 158, blz. 193).

---

<sup>4</sup> Richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 2012, L 26, blz. 1).

---

<sup>5</sup> *Belgisch Staatsblad* nr. 136 van 13 mei 2016, blz. 31558.

---

<sup>6</sup> *Belgisch Staatsblad* nr. 340 van 22 december 2016, blz. 88148.

---

<sup>7</sup> Beschikking 2004/813/EG (PB 2004, L 387, blz. 1).

---

<sup>8</sup> Beschikking van 19 september 2006, CFE/Commissie (T-100/05, niet gepubliceerd, EU:T:2006:260).

[9](#) Zie arresten van 22 september 2011, Valčiukienė e.a. (C-295/10, EU:C:2011:608, punten 45-47), en 21 december 2016, Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, EU:C:2016:978, punten 52-54).

---

[10](#) Arresten van 11 april 2013, Sweetman e.a. (C-258/11, EU:C:2013:220, punt 44); 21 juli 2016, Orleans e.a. (C-387/15 en C-388/15, EU:C:2016:583, punt 50), en 17 april 2018, Commissie/Polen (bosgebied Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, punt 114).

---

[11](#) Arresten van 21 juli 2016, Orleans e.a. (C-387/15 en C-388/15, EU:C:2016:583, punt 60 en aldaar aangehaalde rechtspraak), en 17 april 2018, Commissie/Polen (bosgebied Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, punt 189).

---

[12](#) Arrest van 4 maart 2010, Commissie/Frankrijk (C-241/08, EU:C:2010:114, punt 53). Zie ook mijn conclusie in de zaak Commissie/Frankrijk (C-241/08, EU:C:2009:398, punten 43, 44 en 71).

---

[13](#) Zie Halada, L., Evans, D., Romão, C., Petersen, J. E., „Which habitats of European importance depend on agricultural practices?”, *Biodiversity and Conservation* 20 (2011), 2365-2378.

---

[14](#) Aangaande de MEB-richtlijn, zie arresten van 13 december 2007, Commissie/Ierland (C-418/04, EU:C:2007:780, punt 231), en 14 maart 2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, punt 46).

---

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

---

[16](#) Arrest van 17 juni 2010, Terre wallonne en Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 en C-110/09, EU:C:2010:355).

---

[17](#) Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PB 1991, L 375, blz. 1).

---

[18](#) Arresten van 21 juli 2016, Orleans e.a. (C-387/15 en C-388/15, EU:C:2016:583, punt 51); 26 april 2017, Commissie/Duitsland (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301, punt 57), en 17 april 2018, Commissie/Polen (bosgebied Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, punt 113).

---

[19](#) Zie mijn conclusie in de zaak Commissie/Frankrijk (C-241/08, EU:C:2009:398, punten 70 en 71).

---

[20](#) Verdrag betreffende de toegang tot informatie, inspraak bij de besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden van 1998 (PB 2005, L 124, blz. 4), goedgekeurd bij besluit 2005/370/EG van de Raad van 17 februari 2005 (PB 2005, L 124, blz. 1). Zie ook arresten van 8 november 2016, Lesoochránárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, punten 57 en 59), en 20 december 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, punten 38 en 39).

---

[21](#) Arresten van 27 oktober 2016, D'Oultremont e.a. (C-290/15, EU:C:2016:816, punt 49); 7 juni 2018, Inter-Environnement Bruxelles e.a. (C-671/16, EU:C:2018:403, punt 53), en Thybaut e.a. (C-160/17, EU:C:2018:401, punt 54).

---



[22](#) Arresten van 7 juni 2018, Inter-Environnement Bruxelles e.a. (C-671/16, EU:C:2018:403, punt 55), en Thybaut e.a. (C-160/17, EU:C:2018:401, punt 55).

---

[23](#) Zie arrest van 7 november 2018, Coöperatie Mobilisation for the Environment e.a. (C-293/17 en C-294/17, EU:C:2018:882, punten 65 en 66).

---

[24](#) Arrest van 7 november 2018, Holohan e.a. (C-461/17, EU:C:2018:883, punt 37), en mijn conclusie in de zaak Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:60, punt 97).

---

[25](#) Aangaande de verkleining van een gebied, zie arrest van 19 oktober 2017, Vereniging Hoekschewaards Landschap (C-281/16, EU:C:2017:774, punten 16-20 en 30).

---

[26](#) Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's [COM(96) 511 def., blz. 6].

---

[27](#) Zie mijn conclusie in de gevoegde zaken Terre wallonne en Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 en C-110/09, EU:C:2010:120, punten 31 en 32).

---

[28](#) Zie arresten van 28 februari 2012, Inter-Environnement Wallonie en Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, punten 42 e.v.), en 28 juli 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, punten 29 e.v.).

---

[29](#) Arrest van 11 augustus 1995, Commissie/Duitsland (Großkrotzenburg, C-431/92, EU:C:1995:260, punten 43-45).