

33 962, nr. 3, p. 39 e.v. en *Stb.* 2018, 293, p. 509). Ook gelijkwaardigheid krijgt daarmee een grotere rol toebedeeld, door bij *middelvoorschriften* gelijkwaardigheid toe te staan (artikel 4.7 van de Omgevingswet) en door zoveel mogelijk *doelvoorschriften* in het Besluit activiteiten leefomgeving (**Bal**) op te nemen. In de milieuregels wordt het in sommige gevallen zelfs mogelijk om *zonder* voorafgaande toestemming een gelijkwaardige maatregel te realiseren (met name in gevallen van externe veiligheid). Dat er geen toestemming is vereist, betekent niet automatisch dat de toezichthouder de alternatieve maatregel goedkeurt. Bij toezicht en handhaving kan de beoordeling over gelijkwaardigheid dan alsnog aan de orde komen. Bedrijven doen er dan ook goed aan om – bij twijfel – op voorhand contact te leggen met het bevoegde gezag om handavingsperikelen te voorkomen.

13. We zijn benieuwd of het uitgangspunt van gelijkwaardigheid onder de Omgevingswet ervoor zorgt dat er meer innovatieve oplossingen kunnen worden aangedragen. Voor het overgrote deel van de regels moet alsnog op voorhand toestemming worden verleend en ook moet aantoonbaar kunnen worden gemaakt dat de maatregel tot een gelijkwaardig resultaat leidt. In de praktijk denken we dan ook niet dat het tot veel veranderingen zal leiden, al kunnen door doelvoorschriften wel verschillende maatregelen op voorhand worden getoetst. Bevoegde gezagen blijven bij middelvoorschriften mogelijk huiverig om toestemming te verlenen voor een alternatief, omdat de voorgeschreven maatregel *sowieso* voldoende bescherming biedt. Met de hoge grens die de rechtbank in de onderhavige uitspraak opwerpt aan *gelijkwaardigheid* lijkt die huivering wellicht vooralsnog ook wel terecht.

Anna Collignon & Stella van Venrooij

## M en R 2025/10

Hof van Justitie van de Europese Unie 17 oktober 2024, nr. C-461/23

(Biltgen, Arastey Sahún, Passer; A-G Campos Sánchez-Bordona)

m.nt. M.A.A. Soppe & T. Röttscheid

(Art. 3 lid 2 sub b SMB-richtlijn; art. 6 lid 3 Habitatrictlijn)

ECLI:EU:C:2024:902

**Een handeling waarbij een lidstaat een gebied als speciale beschermingszone aanwijst op grond van de Habitatrictlijn en waarin de menselijke activiteiten worden opgesomd die in dat gebied verboden zijn tenzij er sprake is van de uitzonderingen waarin die handeling eveneens voorziet, houdt direct verband met of is nodig voor het beheer van een Natura 2000-gebied, en hoeft daarmee niet passend te worden beoordeeld en is evenmin planmerplichtig op grond van de SMB-richtlijn.**

*Met zijn eerste en tweede vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 3, lid 2, onder b), van richtlijn 2001/42, gelezen in samenhang met artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43, aldus moet worden uitgelegd dat een handeling waarbij de betrokken lidstaat een gebied als speciale beschermingszone aanwijst op grond van richtlijn 92/43 en waarin de menselijke activiteiten worden opgesomd die in dat gebied verboden zijn tenzij er sprake is van de uitzonderingen waarin die handeling eveneens voorziet, onder het begrip 'plannen en programma's' in de zin van richtlijn 2001/42 valt waarvoor een milieubeoordeling verplicht is.*

Artikel 3, lid 2, onder b), van richtlijn 2001/42 stelt de verplichting om een bepaald plan of programma op grond van deze richtlijn aan een milieubeoordeling te onderwerpen afhankelijk van de voorwaarde dat een beoordeling vereist is op grond van de artikelen 6 en 7 van richtlijn 92/43. Volgens artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43 is een passende beoordeling vereist 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. Het Hof heeft reeds geoordeeld dat een handeling waarbij een lidstaat een gebied aanwijst als een speciale beschermingszone overeenkomstig richtlijn 92/43, van nature direct verband houdt met of van nature noodzakelijk is voor het beheer van het gebied. Artikel 4, lid 4, van deze richtlijn vereist immers een dergelijke aanwijzing voor de uitvoering ervan (arrest van 12 juni 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, punt 49). Deze beoordeling kan niet automatisch worden uitgebreid tot alle bepalingen van een dergelijke handeling, zonder de inhoud ervan na te gaan. In het bijzonder kan niet a priori worden uitgesloten dat deze handeling ook bepalingen bevat die geen enkel verband houden met de uitvoering door de betrokken lidstaat van de verplichting van artikel 4, lid 4, van richtlijn 92/43 en die niet op andere wijze direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van het betrokken gebied. Onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter te verrichten verificaties lijkt het bestreden besluit echter geen dergelijke bepalingen te bevatten. De instandhoudingsmaatregelen die de betrokken lidstaat op grond van dat artikel 6, lid 1, moet vaststellen, kunnen dus met name bestaan in de invoering van een rechtsregeling om in het betrokken gebied, en rekening houdend met de vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen, de menselijke activiteiten te beperken ten opzichte van hetgeen tot dan toe in dat gebied was toegestaan. Bepalingen van een handeling waarbij een gebied wordt aangewezen als speciale beschermingszone en waarmee de betrokken lidstaat een dergelijke rechtsregeling beoogt in te voeren, moeten derhalve worden beschouwd als bepalingen die 'direct met het beheer van het betrokken gebied verband houden of daarvoor nodig zijn'. In casu bestaat de bij het bestreden besluit ingevoerde juridische regeling uit een geheel van bepalingen, waaronder § 4 van dat besluit, die verbodsbepalingen bevat, en § 5 ervan, die de 'handelingen en vormen van gebruik' opsomt die niet onder deze verbodsbepalingen vallen. In dit verband wijst de verwijzende rechter er met name op dat hij van oordeel is dat de uitzonderingen van § 5 van het bestreden besluit tot doel hebben om in een bepaald kader toestemming te verlenen voor de

voortzetting van de exploitatieactiviteiten die reeds in het betrokken gebied werden verricht en die er thans nog worden verricht, met name activiteiten voor commerciële doeleinden, zoals visserij, landbouw en bosbouw alsmede bepaalde maatregelen voor het onderhoud van het water, teneinde te voorkomen dat de rechten van de eigenaren en rechthebbenden die door de bescherming van het betrokken gebied worden geraakt, onevenredig worden aangetast. Dit neemt niet weg dat, onder voorbehoud van de door die rechter te verrichten verificaties, § 5 van het bestreden besluit deel uitmaakt van de bepalingen die, in hun geheel beschouwd, beogen de juridische regeling vast te stellen die noodzakelijk wordt geacht voor de bescherming van onder meer de aangewezen speciale beschermingszone, te weten in casu het betrokken gebied. Hieruit volgt dat, onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter te verrichten verificaties, het bestreden besluit moet worden geacht in zijn geheel direct verband te houden met of noodzakelijk te zijn voor het beheer van het betrokken gebied.

Gelet op een en ander moet op de eerste en de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 3, lid 2, onder b), van richtlijn 2001/42, gelezen in samenhang met artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43, aldus moet worden uitgelegd dat een handeling waarbij de betrokken lidstaat een gebied als speciale beschermingszone aanwijst op grond van richtlijn 92/43 en waarin de menselijke activiteiten worden opgesomd die in dat gebied verboden zijn tenzij er sprake is van de uitzonderingen waarin die handeling eveneens voorziet, niet onder het begrip 'plannen en programma's' in de zin van richtlijn 2001/42 valt waarvoor een milieubeoordeling verplicht is.

Betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Niedersächsische Oberverwaltungsgericht (hoogste bestuursrechter van de deelstaat Nedersaksen, Duitsland) bij beslissing van 4 juli 2023, ingekomen bij het Hof op 24 juli 2023, in de procedure Umweltforum Osnabrücker Land eV tegen  
Landkreis Osnabrück,  
wijst  
HET HOF [...] het navolgende

### Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van 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).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Umweltforum Osnabrücker Land eV en de Landkreis Osnabrück (district Osnabrück, Duitsland) over de rechtmatigheid van een besluit van laatstgenoemde tot aanwijzing van een beschermd landschap als essentieel element van een Natura 2000-gebied.

### Toepasselijke bepalingen

#### Unierecht

Richtlijn 2001/42

3 Artikel 1 van richtlijn 2001/42 heeft als opschrift 'Doel' en bepaalt:

'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.'

4 Artikel 2 van deze richtlijn luidt:

'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;
- [...]

5 Artikel 3 van die richtlijn heeft als opschrift 'Werkingsfeer' en bepaalt:

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 de bijlagen I en II bij richtlijn 85/337/EEG [van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 1985, L 175, blz. 40)] 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 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)].

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. [...]

6 Bij 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), die op 17 februari 2012 in werking is getreden, is richtlijn 85/337 ingetrokken en vervangen. Overeenkomstig artikel 14, tweede alinea, van richtlijn 2011/92 gelden 'verwijzingen naar [richtlijn 85/337] als verwijzingen naar [richtlijn 2011/92]'.

#### Richtlijn 92/43

7 Artikel 4, lid 4, van richtlijn 92/43 bepaalt:

'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.'

8 Artikel 6 van deze richtlijn luidt:

1. De lidstaten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke-orderingsplannen 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. [...]

9 In artikel 7 van die richtlijn staat te lezen:

'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 richtlijn 79/409/EEG [van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PB 1979, L 103, blz. 1)], voor wat betreft de speciale beschermingszones 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 richtlijn [79/409], indien deze datum later valt.'

10 Bij richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van 30 november 2009 inzake het behoud van de vogelstand (PB 2010, L 20, blz. 7), die op 15 februari 2010 in werking is getreden, is richtlijn 79/409 ingetrokken en vervangen. Overeenkomstig artikel 18, tweede alinea, van richtlijn 2009/147 gelden 'verwijzingen naar [richtlijn 79/409] als verwijzingen naar [richtlijn 2009/147]'.

#### Duits recht

##### UVPG

11 § 35 van het Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (wet betreffende de milieueffectbeoordeling) van 12 februari 1990 (BGBl. 1990 I, blz. 205), in de op het hoofdgeding toepasselijke versie (hierna: 'UVPG'), bepaalt:

- (1) Er moet een strategische milieubeoordeling worden uitgevoerd voor plannen en programma's
1. die in bijlage 5, punt 1, zijn vermeld, of
  2. die in bijlage 5, punt 2, zijn vermeld en een kader vormen voor de besluitvorming over de toelaatbaarheid van de in bijlage 1 vermelde projecten of van projecten waarvoor krachtens de regelgeving van de deelstaat een milieueffectbeoordeling of een voorafgaand onderzoek van het concrete geval moet worden uitgevoerd.
- (2) Voor andere dan de in lid 1 bedoelde plannen en programma's moet slechts een strategische milieubeoordeling worden uitgevoerd indien zij een kader vormen voor de besluitvorming over de toelaatbaarheid van de in bijlage 1 genoemde projecten of van andere projecten en indien na een voorafgaand onderzoek van het concrete geval krachtens lid 4 blijkt dat zij waarschijnlijk aanzienlijke milieueffecten zullen hebben. [...]
- 12 § 36 UVPG luidt als volgt:
- 'Er moet een strategische milieubeoordeling worden uitgevoerd voor plannen en programma's waarvoor een beoordeling moet worden gemaakt krachtens § 36, eerste volzin, punt 2, van het [Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) (wet betreffende natuurbescherming en landschapszorg) van 29 juli 2009 (BGBl. 2009 I, blz. 2542), in de op het hoofdgeding toepasselijke versie (hierna: 'BNatSchG')].'
- 13 § 37 UVPG luidt:
- 'Wanneer de in § 35, lid 1, of § 36 bedoelde plannen of programma's slechts een kleine wijziging ondergaan of het gebruik bepalen van kleine gebieden op lokaal niveau, moet slechts een strategische milieubeoordeling worden uitgevoerd indien uit een voorafgaand onderzoek van het concrete geval overeenkomstig § 35, lid 4, blijkt dat het plan of programma aanzienlijke milieueffecten kan hebben. [...]
- 14 *BNatSchG*  
In § 20, lid 2, BNatSchG is het volgende bepaald:
- 'Bepaalde delen van natuur en landschap kunnen worden beschermd [...]
4. overeenkomstig § 26, als beschermd landschap, [...]
- 15 § 22 BNatSchG bepaalt:
- '(1) Delen van de natuur en het landschap worden door middel van een verklaring onder bescherming geplaatst. [...]
- (2a) De in lid 1 bedoelde verklaringen die
1. bij wet, regelgeving of statuten zijn vastgesteld, en
  2. niet voldoen aan de eisen van richtlijn [2001/42] omdat een krachtens deze richtlijn vereiste strategische milieubeoordeling niet is uitgevoerd
- blijven van toepassing wanneer de niet-naleving van deze eisen voortvloeit uit een uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie, voor zover en zolang deze uitspraak de toepassing ervan toestaat. In het kader van een aanvullende procedure moeten zo spoedig mogelijk de nodige handelingen worden gesteld om de niet-naleving van de eisen van [richtlijn 2001/42] te verhelpen. [...]
- 16 § 26, lid 1, BayNatSchG luidt als volgt:
- 'Beschermd landschappen zijn op juridisch bindende wijze aangewezen gebieden waar een bijzondere bescherming van natuur en landschap vereist is
1. met het oog op de instandhouding, de ontwikkeling of het herstel van het rendement en de werking van het ecosysteem of het regeneratievermogen en het duurzame gebruik van natuurlijke hulpbronnen, waaronder de bescherming van biotopen en habitats van bepaalde wilde dier- en plantensoorten, [...]
- 17 In § 32 BNatSchG is het volgende bepaald:
- '[...]
- (2) De gebieden die in de in artikel 4, lid 2, derde alinea, van richtlijn [92/43] bedoelde lijst zijn opgenomen, worden overeenkomstig artikel 4, lid 4, van deze richtlijn [...] en op basis van de respectieve instandhoudingsdoelstellingen aangewezen als beschermd delen van de natuur en het landschap in de zin van § 20, lid 2.
  - (3) De beschermingsverklaring bepaalt de beschermingsdoelstelling, in overeenstemming met de respectieve instandhoudingsdoelstellingen, en de afbakening van het gebied. Zij moet aangeven of prioritare typen natuurlijke habitats of prioritare soorten moeten worden beschermd. Door middel van verplichtingen, verboden en passende beheers- en ontwikkelingsmaatregelen moet worden gewaarborgd dat aan de eisen van artikel 6 van richtlijn [92/43] wordt voldaan. [...]
- 18 § 33, lid 1, BNatSchG, luidt:
- 'Verboden zijn alle wijzigingen en verstoringen die kunnen leiden tot een significante verslechtering van een Natura 2000-gebied wat de elementen betreft die van wezenlijk belang zijn voor de instandhoudings- of beschermingsdoelstellingen. [...]

19 § 34 BNatSchG bepaalt:

- (1) Voordat een project wordt goedgekeurd of uitgevoerd, moet een beoordeling worden gemaakt van de gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied wanneer het afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of plannen significante gevolgen kan hebben voor het gebied en niet rechtstreeks van belang is voor het beheer van het gebied. Wanneer een Natura 2000-gebied een beschermd deel van de natuur en het landschap is in de zin van § 20, lid 2, vloeien de criteria voor de beoordeling van de gevolgen voort uit de beschermingsdoelstelling en de daartoe vastgestelde bepalingen, mits reeds rekening is gehouden met de verschillende instandhoudingsdoelstellingen. [...]
- (6) Wanneer voor een project in de zin van lid 1, eerste zin, dat niet door een overheidsinstantie wordt uitgevoerd, op grond van andere bepalingen geen administratieve beslissing of kennisgeving aan de overheid vereist is, moet het ter kennis worden gebracht van de voor natuurbescherming en landschapszorg bevoegde autoriteit. [...]
- (7) Met betrekking tot beschermde delen van de natuur en het landschap in de zin van § 20, lid 2, [...] zijn de leden 1 tot en met 6 slechts van toepassing voor zover de beschermingsregelingen, met inbegrip van de bepalingen inzake uitzonderingen en vrijstellingen, geen strengere regels voor de toelaatbaarheid van projecten bevatten. [...]

20 § 36 BNatSchG bepaalt:

- ‘§ 34, leden 1 tot en met 5, is van overeenkomstige toepassing [...]
2. op de plannen die moeten worden nageleefd of waarmee rekening moet worden gehouden bij administratieve beslissingen. [...]

*Wet inzake natuurbescherming van de deelstaat Nedersaksen*

21 § 19 van het Niedersächsische Naturschutzgesetz (wet inzake natuurbescherming van de deelstaat Nedersaksen) van 19 februari 2010, in de op het hoofdgeding toepasselijke versie, bepaalt:

‘De voor natuurbescherming bevoegde autoriteit kan middels regelgeving gebieden overeenkomstig § 26, lid 1, BNatSchG als beschermde landschappen aanwijzen.’

*Bestreden besluit*

22 § 1 van de Verordnung über das Landschaftsschutzgebiet ‘Bäche im Artland’ in den Städten Quakenbrück, Fürstenau und Bersenbrück sowie den Gemeinden Menslage,

Nortrup, Badbergen, Berge, Bippin, Eggermühlen, Kettenkamp, Ankum und Merzen, Landkreis Osnabrück (besluit van 30 september 2019 inzake het beschermde landschap ‘Beken in Artland’ in de steden Quakenbrück, Fürstenau en Bersenbrück, de gemeenten Menslage, Nortrup, Badbergen, Berge, Bippin, Eggermühlen, Kettenkamp, Ankum en Merzen en het district Osnabrück; hierna: ‘bestreden besluit’), met als opschrift ‘Beschermd landschap’, bepaalt:

- (1) Het in de leden 2 en 3 nader beschreven gebied is aangewezen als beschermd landschap met de naam ‘Beken in Artland’.  
[...]
- (4) Het beschermde landschap is een essentieel element van het [Natura 2000-gebied] ‘Beken in Artland’ [...], dat krachtens richtlijn [92/43] is aangewezen. Het doel van de aanwijzing is overeenkomstig § 32, lid 2, BNatSchG de instandhouding van het gebied als Natura 2000-gebied en het waarborgen van de samenhang van het Europese ecologische netwerk ‘Natura 2000’.
- (5) Het beschermde landschap is ongeveer 1 095 ha groot.  
[...]

23 § 2 van het bestreden besluit heeft als opschrift ‘Kenmerken van het gebied’ en luidt:

**(1) Natuurgebied en kenmerken van het terrein**

Het beschermde landschap ‘Beken in Artland’ bevindt zich in de landschappelijke regio ‘Ems-Hunte-Geest en Dümmer-Geestniederung’. De beken gelden als voor het natuurgebied representatieve waterlopen met onderwatervegetatie en in het bijzonder als een belangrijke habitat van de in bijlage II bij richtlijn 92/43 opgenomen vis- en rondbeksoorten. De elzen (essen) met alluviale bodem langs de beken en de aangrenzende berkenmoerasbossen zijn prioritaire natuurlijke habitats in de zin van richtlijn 92/43. De aanwezigheid van andere niet-prioritaire natuurlijke habitats, zoals voedselrijke ruigten, kleine overgangs- en trilveengebieden en gemengde zuurminnende beuken- en eikenbossen, alsook van de kamsalamander (*triturus cristatus*) en het vliegend hert (*Lucanus cervus*), die zijn opgenomen in bijlage II, dragen bij aan de waarde van het gebied.  
[...]

24 § 3 van het bestreden besluit heeft als opschrift ‘Bijzondere beschermingsdoelstelling’ en bepaalt in lid 4:

‘Naast hetgeen is bepaald in § 3, leden 1 en 2, van dit besluit heeft het [Natura 2000-gebied] in de landschapsbeschermingszone als bijzondere beschermingsdoelstelling (instandhoudingsdoelstellingen in de zin van § 7, lid 1, punt 9, BNatSchG) ook het behoud of het herstel in een gunstige staat van instandhouding, in de zin van § 7, lid 1, punt 10, BNatSchG, van de in bijlage I bij richtlijn 92/43

opgenomen natuurlijke habitats van communautair belang en de in bijlage II bij die richtlijn opgenomen diersoorten die in het gebied aanwezig zijn en die de voor de beschermingsdoelstelling relevante factoren zijn,

1. in het bijzonder de prioritaire natuurlijke habitats (bijlage I bij richtlijn 92/43):  
[...]
2. in het bijzonder de overige natuurlijke habitats (bijlage I bij richtlijn 92/43):  
[...]
3. in het bijzonder de diersoorten (bijlage II bij richtlijn 92/43):  
[...]

25 § 4 van het bestreden besluit heeft als opschrift 'Verbodsbepalingen' en bepaalt:

'Volgens § 26, lid 2, BNatSchG zijn alle handelingen verboden die de kenmerken van het in § 2 van dit besluit omschreven gebied wijzigen of in strijd zijn met de algemene of de bijzondere beschermingsdoelstelling die in § 3 van dit besluit zijn omschreven. Volgens § 33, lid 1, BNatSchG zijn alle handelingen verboden die kunnen leiden tot een significante verslechtering van het Natura 2000-gebied wat de elementen betreft die van wezenlijk belang zijn voor de instandhoudings- of beschermingsdoelstellingen.

Daarom zijn in het beschermde landschap de volgende handelingen verboden:

- [...]
10. een eerste bebossing uitvoeren,
  11. herbestemming van bossen voor een ander gebruik,  
[...]

26 § 5 van het bestreden besluit heeft als opschrift 'Uitzonderingen' en bepaalt:

'(1) De in de leden 2 tot en met 7 bedoelde handelingen of vormen van gebruik vallen niet onder de verbodsbepalingen van § 4.

[...]

(3) Niet verboden is het wateronderhoud dat correct wordt uitgevoerd overeenkomstig de beginselen van het [Wasserhaushaltsgesetz (wet betreffende de waterhuishouding), het Niedersächsische Wassergesetz (wet betreffende de waterhuishouding van de deelstaat Nedersaksen)] en het BNatSchG, alsmede overeenkomstig de volgende uit de beschermingsdoelstelling voortvloeiende eisen:

1. Mits de voor dit onderhoud verantwoordelijke partij voor wateren van tweede rang uiterlijk op 31 januari van elk jaar een onderhoudsplan indient dat alle binnen de werkingssfeer van dit besluit vallende onderhoudsmaatregelen omvat die voor het betrokken onderhoudsjaar zijn gepland, vervallen de vereisten van § 5 lid 3, punt 2, onder b), c), e) en h) van dit besluit zodra het bevoegde district dit plan goedkeurt.

2. Indien geen onderhoudsplan is ingediend overeenkomstig § 5, lid 3, punt 1, van dit besluit, moet het onderhoud van de wateren van tweede rang bedoeld in § 2 en de omgeving daarvan voldoen aan de volgende regels:

[...]

- b) maaien in de vorm van gedeeltelijk maaien langs de stroomlijn is het hele jaar toegestaan. Als de bedding van de waterloop niet breed genoeg is om gedeeltelijk langs de stroomlijn te kunnen maaien, wordt er slechts aan één kant of in delen gemaaid; om af te wijken van bovenstaande regels is voorafgaande toestemming van de voor natuurbescherming bevoegde autoriteit nodig;

[...]

(4) Niet verboden is het gebruik voor de visserij dat correct plaatsvindt overeenkomstig het [Niedersächsische Fischereigesetz (wet op de visserij van de deelstaat Nedersaksen) en de Binnenfischereiorndnung (besluit inzake zoetwatervisserij)], waarbij de van nature in het gebied heersende omstandigheden en biocenosen – in het bijzonder de water- en drijfbladvegetatie alsook de oevervegetatie – zo veel mogelijk in stand worden gehouden, en overeenkomstig de volgende uit de beschermingsdoelstelling voortvloeiende eisen:

1. Herstel van de vispopulatie is uitsluitend toegestaan [met soorten die deel uitmaken van] het natuurlijke spectrum van soorten die overeenstemmen met de in § 2 genoemde waterstromen op voorwaarde dat het soorten betreft waarvoor het besluit inzake zoetwatervisserij, in de versie die van kracht is op de datum van het herstel van de vispopulatie, het herstel van de vispopulatie niet afhankelijk stelt van een vergunning, en dat wordt verzekerd dat het herstel van de vispopulatie niet tot gevolg heeft dat de prioritaire soorten of de soorten die kenmerkend zijn voor de habitat als bedoeld in § 3, worden aangetast of verplaatst.

[...]

(5) Niet verboden is het agrarische gebruik van de grond dat plaatsvindt overeenkomstig de in § 5, lid 2, bedoelde goede praktijken en overeenkomstig de volgende uit de beschermingsdoelstelling voortvloeiende eisen:

[...]

(6) Niet verboden is het bosbouwbeheer dat plaatsvindt overeenkomstig § 11 van het [Niedersächsische Gesetz über den Wald und die Landschaftsordnung (wet op het bos en tot organisatie van het landschapsgebruik van de deelstaat Nedersaksen)] en overeenkomstig § 5, lid 3, BNatSchG en de volgende uit de beschermingsdoelstelling voortvloeiende eisen:

[...]

7. De aanleg van nieuwe bosgebieden door bebos-  
sing is alleen toegestaan met instemming van de  
voor natuurbescherming bevoegde autoriteit.

[...]

(8) In de in de leden 2, 3, 5 en 6 bedoelde gevallen ver-  
leent de voor natuurbescherming bevoegde auto-  
riteit de vereiste toestemming [...] indien en voor  
zover niet kan worden verwacht dat er blijvende ge-  
volgen zijn voor of verstoringen van het beschermd  
landschap of de elementen daarvan die essentieel  
zijn voor de instandhoudings- of beschermingsdoel-  
stellingen van dit besluit. [...]

(9) In de in de leden 2, 4, 6 en 7 bedoelde gevallen van  
verplichte kennisgeving kan de voor natuurbescher-  
ming bevoegde autoriteit de nodige maatregelen  
nemen om de naleving van de beschermingsdoelstel-  
ling van dit besluit te waarborgen. [...] De voor na-  
tuurbescherming bevoegde autoriteit kan van geval  
tot geval de uitvoering van de ter kennis gebrachte  
handelingen of maatregelen verbieden wanneer de  
beschermingsdoelstelling van dit besluit wordt aan-  
getast.

[...]

27 § 7 van het bestreden besluit heeft als opschrift  
'Bevoegdheid tot het geven van bevelen' en bepaalt in lid 1:

'[...] [D]e voor natuurbescherming bevoegde autoriteit  
kan het herstel van de vorige toestand gelasten indien de  
verbodsbepalingen van § 4 of de in § 5 van dit besluit be-  
doelde verplichtingen tot goedkeuring of kennisgeving  
zijn geschonden en de natuur of het landschap onrecht-  
matig is vernietigd, beschadigd of gewijzigd.'

28 § 9 van het bestreden besluit heeft als opschrift  
'Tenuitvoerlegging van instandhoudings- en herstelmaat-  
regelen' en bepaalt in lid 1:

'De voorschriften in de §§ 4 en 5 van dit besluit komen in  
de regel overeen met maatregelen die erop gericht zijn de  
in bijlage I bij richtlijn [92/43] genoemde habitattypen en  
de in bijlage II bij die richtlijn bedoelde diersoorten die in  
het [beschermde landschap] aanwezig zijn, in een gun-  
stige staat van instandhouding te behouden.'

29 § 10 van het bestreden besluit heeft als opschrift  
'Overtredingen' en bepaalt in lid 1:

'Eenieder die, bij gebrek aan een uitzondering overeen-  
komstig § 5 of een afwijking overeenkomstig § 6, opzet-  
telijk of uit onachtzaamheid de verbodsbepalingen van  
§ 4 van dit besluit overtreedt, maakt zich schuldig aan  
een overtreding.'

## Hoofdinge en prejudiciële vragen

30 Op 30 september 2019 heeft het district Osnabrück  
het bestreden besluit vastgesteld, waarbij het beschermd

landschap 'Beken in Artland' is aangewezen als essen-  
tieel onderdeel van het gelijknamige Natura 2000-gebied  
(hierna: 'betrokken gebied').

31 Tijdens de procedure tot vaststelling van dat be-  
sluit had het district Osnabrück gezorgd voor inspraak van  
het publiek, waaronder verzoekster in het hoofdgeding,  
door het publiek inzage te geven in het ontwerpbesluit met  
de verschillende bijbehorende kaarten alsmede in een toe-  
lichting. Het district Osnabrück had daarentegen vóór de  
vaststelling van het bestreden besluit geen milieubeoorde-  
ling op grond van richtlijn 2001/42 uitgevoerd en had vooraf  
ook niet onderzocht of een dergelijke beoordeling noodza-  
kelijk was.

32 Op 13 oktober 2020 heeft verzoekster in het hoofd-  
geding verzocht om de rechtmatigheid van het bestreden  
besluit na te gaan, waarbij zij schending van milieubepa-  
lingen en met name van bepalingen tot omzetting van het  
Unierecht aanvoerde.

33 Het Niedersächsische Oberverwaltungsgericht (hoog-  
ste bestuursrechter van de deelstaat Nedersaksen, Duitsland),  
de verwijzende rechter in de onderhavige zaak bij wie dit ver-  
zoek aanhangig is gemaakt, is gelet op het arrest van 22 fe-  
bruari 2022 in de zaak Bund Naturschutz in Bayern (C-300/20,  
EU:C:2022:102, punten 60–69), van oordeel dat § 35 UVPG,  
die is gebaseerd op artikel 3, lid 2, onder a), van richtlijn 2001/42,  
niet de verplichting bevat om vóór de vaststelling van het be-  
streden besluit een milieubeoordeling uit te voeren.

34 Volgens deze rechter is het echter mogelijk dat vóór deze  
vaststelling een milieubeoordeling had moeten worden uitge-  
voerd krachtens § 36 UVPG junctis § 36, eerste  
zin, punt 2, en § 34, lid 1, eerste zin, BNatSchG, die zijn ge-  
baseerd op artikel 3, lid 2, onder b), van richtlijn 2001/42  
juncto artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43.

35 In de eerste plaats vraagt de verwijzende rechter  
zich dienaangaande af, gelet op met name het arrest van  
12 juni 2019, CFE (C-43/18, EU:C:2019:483, punten 49 en 50),  
of een handeling als het bestreden besluit, waarbij een lid-  
staat een gebied overeenkomstig richtlijn 92/43 aanwijst als  
een speciale beschermingszone, hoe dan ook moet worden  
beschouwd direct verband te houden met of nodig te zijn  
voor het beheer van het gebied, ongeacht de normatieve in-  
houd ervan.

36 Aangezien volgens de verwijzende rechter ver-  
schillende factoren zich tegen een dergelijke uitlegging ver-  
zetten, wil hij in de tweede plaats weten of en onder welke  
voorwaarden regels als de uitzonderingen van § 5, leden 3  
tot en met 6, van het bestreden besluit moeten worden ge-  
acht direct met het beheer van het betrokken gebied ver-  
band te houden of daarvoor nodig te zijn.

37 In de derde plaats — gesteld dat die uitzonderingen  
niet louter moeten worden opgevat als een verduidelijking  
van de draagwijdte van de verbodsbepalingen van § 4 van  
het bestreden besluit, maar als autonome regels die niet di-  
rect verband houden met of nodig zijn voor het beheer van  
het betrokken gebied — vraagt de verwijzende rechter zich  
af wat de invloed is op het bestaan van een verplichting om  
overeenkomstig richtlijn 2001/42 een milieubeoordeling  
uit te voeren van, ten eerste, de omstandigheid dat onder

die uitzonderingen vallende activiteiten vóór de uitvoering ervan niet meer per geval zullen worden onderworpen aan een beoordeling van de effecten in de zin van artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43, en dat zelfs indien zij aan een dergelijke beoordeling zouden worden onderworpen deze beoordeling zou worden verricht in het licht van de specifieke criteria en procedures die bij die uitzonderingen zijn vastgesteld, ten tweede, de omstandigheid dat de krachtens die uitzonderingen toegestane activiteiten reeds lang op het betrokken gebied worden uitgeoefend en, ten derde, de omstandigheid dat het bestreden besluit in voorkomend geval moet worden aangemerkt als een plan dat het gebruik bepaalt van kleine gebieden op lokaal niveau in de zin van artikel 3, lid 3, van richtlijn 2001/42.

38 In de vierde plaats vraagt de verwijzende rechter zich ten slotte af welke voorwaarden in voorkomend geval bij een milieubeoordeling in acht moet worden genomen.

39 In deze context heeft het Niedersächsische Oberverwaltungsgericht de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- 1) Moet artikel 3, lid 2, onder b), van [richtlijn 2001/42] juncto artikel 6, lid 3, van [richtlijn 92/43] aldus worden uitgelegd dat alle bepalingen in een handeling waarmee een lidstaat een gebied aanwijst als speciale beschermingszone overeenkomstig [richtlijn 92/43], ongeacht de inhoud ervan, moeten worden geacht direct met het beheer van het gebied verband te houden of daarvoor nodig te zijn, zodat de handeling als plan niet onderworpen is aan een milieubeoordeling overeenkomstig artikel 3, lid 2, onder b), van [richtlijn 2001/42] juncto artikel 6, lid 3, van [richtlijn 92/43], of kan al naargelang de inhoud van elk van de bepalingen een verschillende benadering wenselijk zijn, zodat sommige bepalingen van een dergelijke handeling als (onderdeel van) een plan moeten worden beschouwd direct verband te houden met of nodig te zijn voor het beheer van het gebied, terwijl dit voor andere bepalingen van deze handeling als (onderdeel van) een plan niet geldt?
- 2) Indien het tweede deel van de eerste prejudiciële vraag bevestigend wordt beantwoord: moet artikel 3, lid 2, onder b), van [richtlijn 2001/42] juncto artikel 6, lid 3, van [richtlijn 92/43] aldus worden uitgelegd dat een bepaling in een handeling van een lidstaat waarmee een gebied als speciale beschermingszone in de zin van [richtlijn 92/43] wordt aangewezen, instandhoudingdoelstellingen worden vastgesteld en eisen en verboden worden opgesteld, moet worden beschouwd als (onderdeel van) een plan dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied wanneer deze bepaling middels de vaststelling van concrete criteria en voorwaarden activiteiten in het gebied uitzondert van de werkingssfeer van de opgestelde eisen en verboden en deze activiteiten niet direct dienen om te voldoen aan de instandhoudingsdoelstellingen, maar moeten

worden beschouwd als op beheer of onderhoud gerichte maatregelen die andere doelen dienen en zijn aan te merken als project in de zin van artikel 6, lid 3, van [richtlijn 92/43]?

- 3) Indien de tweede prejudiciële vraag bevestigend wordt beantwoord: moet artikel 3, lid 2, onder b), van [richtlijn 2001/42] juncto artikel 6, lid 3, van [richtlijn 92/43] aldus worden uitgelegd dat het niet uitgesloten kan worden geacht dat zich een significante aantasting van het gebied voordoet als gevolg van een in een handeling tot aanwijzing van een gebied als speciale beschermingszone in de zin van [richtlijn 92/43] opgenomen bepaling zoals beschreven in de tweede prejudiciële vraag, waarin de criteria en voorwaarden voor de uitvoering van de daaronder vallende, als project in de zin van artikel 6, lid 3, van [richtlijn 92/43] aan te merken activiteiten voldoende concreet zijn vastgesteld, wanneer het nationale recht niet voorziet in een verplichte goedkeuring voor deze activiteiten en de bevoegde instantie wegens de genoemde bepaling in de handeling voor deze activiteiten in afzonderlijke gevallen ook afziet van een voorafgaande melding en van het verrichten van een beoordeling van de gevolgen van het project voor het gebied overeenkomstig artikel 6, lid 3, van [richtlijn 92/43] of daarentegen in afzonderlijke gevallen een beoordeling van de gevolgen van het project voor het gebied verricht en daarbij als criterium voor de beoordeling van het project hanteert of is voldaan aan de criteria en voorwaarden die zijn opgenomen in de bepaling zoals beschreven in de tweede prejudiciële vraag?
- 4) Indien de tweede prejudiciële vraag bevestigend wordt beantwoord: moet artikel 3, lid 2, onder b), van [richtlijn 2001/42] juncto artikel 6, lid 3, van [richtlijn 92/43] aldus worden uitgelegd dat niet valt te vrezen voor een significante aantasting van het gebied als gevolg van een in een handeling tot aanwijzing van een gebied als speciale beschermingszone in de zin van [richtlijn 92/43] opgenomen bepaling zoals beschreven in de tweede prejudiciële vraag wanneer de activiteiten die onder een dergelijke bepaling vallen doorgaans al vele jaren worden uitgeoefend en op grond van de in de bepaling vastgestelde criteria en voorwaarden voor de uitoefening van deze activiteiten in elk geval geen intensivering of uitbreiding ervan in het gebied mogelijk is?
- 5) Indien er op grond van de antwoorden op de bovenstaande prejudiciële vragen van moet worden uitgegaan dat er sprake is van een verplichting tot het verrichten van een milieubeoordeling overeenkomstig artikel 3, lid 2, onder b), van [richtlijn 2001/42] juncto artikel 6, lid 3, van [richtlijn 92/43] wegens de inhoud van sommige bepalingen van een handeling tot aanwijzing van een gebied als speciale beschermingszone in de zin van de habitatrichtlijn: moet artikel 3, lid 3, van [richtlijn 2001/42] aldus worden uitgelegd dat indien de aanwijzing van het gebied



moet worden beschouwd als de vaststelling van het gebruik van kleine gebieden op lokaal niveau, een instantie van de lidstaat op grond van de reeds eerder bestaande indeling van het gebied als gebied van communautair belang in de zin van artikel 4, lid 2, derde alinea, van [richtlijn 92/43] er in de regel van uit moet gaan dat de aanwijzing als beschermd gebied waarschijnlijk significante gevolgen heeft voor het milieu?

- 6) Indien er op grond van de antwoorden op de bovenstaande prejudiciële vragen van moet worden uitgegaan dat er sprake is van een verplichting tot het verrichten van een milieubeoordeling wegens de inhoud van sommige bepalingen van een handeling tot aanwijzing van een gebied als speciale beschermingszone in de zin van de habitatrichtlijn: moet artikel 3, lid 2, onder b), van [richtlijn 2001/42] juncto artikel 6, lid 3, [richtlijn 92/43] aldus worden uitgelegd dat alleen deze bepalingen voorwerp van de milieubeoordeling behoeven te zijn of moet een dergelijke milieubeoordeling betrekking hebben op de gehele inhoud van de handeling?
- 7) Indien er op grond van de antwoorden op de bovenstaande prejudiciële vragen van moet worden uitgegaan dat er sprake is van een verplichting tot het verrichten van een milieubeoordeling wegens de inhoud van sommige bepalingen van een handeling tot aanwijzing van een gebied als speciale beschermingszone in de zin van de habitatrichtlijn: moet artikel 4, lid 1, van [richtlijn 2001/42], waarin is bepaald dat de in artikel 3 van [deze] richtlijn bedoelde milieubeoordeling tijdens de voorbereiding en vóór het aannemen van een plan of programma moet worden verricht, aldus worden uitgelegd dat een uitgebleven milieubeoordeling van een plan of van onderdelen van een plan niet achteraf kan worden verricht via een aanvullende procedure na het aannemen van het plan of van onderdelen van het plan, waardoor de procedurefout van een uitgebleven milieubeoordeling achteraf zou kunnen worden hersteld?

## Beantwoording van de prejudiciële vragen

### Eerste en tweede vraag

40 Met zijn eerste en tweede vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wenz te vernemen of artikel 3, lid 2, onder b), van richtlijn 2001/42, gelezen in samenhang met artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43, aldus moet worden uitgelegd dat een handeling waarbij de betrokken lidstaat een gebied als speciale beschermingszone aanwijst op grond van richtlijn 92/43 en waarin de menselijke activiteiten worden opgesomd die in dat gebied verboden zijn tenzij er sprake is van de uitzonderingen waarin die handeling eveneens voorziet, onder het begrip 'plannen en programma's' in de zin van richtlijn 2001/42 valt waarvoor een milieubeoordeling verplicht is.

41 Artikel 3, lid 2, onder b), van richtlijn 2001/42 stelt de verplichting om een bepaald plan of programma op grond

van deze richtlijn aan een milieubeoordeling te onderwerpen afhankelijk van de voorwaarde dat een beoordeling vereist is op grond van de artikelen 6 en 7 van richtlijn 92/43.

42 Volgens artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43 is een passende beoordeling vereist 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.

43 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat een handeling waarbij een lidstaat een gebied aanwijst als een speciale beschermingszone overeenkomstig richtlijn 92/43, van nature direct verband houdt met of van nature noodzakelijk is voor het beheer van het gebied. Artikel 4, lid 4, van deze richtlijn vereist immers een dergelijke aanwijzing voor de uitvoering ervan (arrest van 12 juni 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, punt 49).

44 Deze beoordeling kan niet automatisch worden uitgebreid tot alle bepalingen van een dergelijke handeling, zonder de inhoud ervan na te gaan. In het bijzonder kan niet a priori worden uitgesloten dat deze handeling ook bepalingen bevat die geen enkel verband houden met de uitvoering door de betrokken lidstaat van de verplichting van artikel 4, lid 4, van richtlijn 92/43 en die niet op andere wijze direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van het betrokken gebied.

45 Onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter te verrichten verificaties lijkt het bestreden besluit echter geen dergelijke bepalingen te bevatten.

46 In dit verband zij eraan herinnerd dat de betrokken lidstaat overeenkomstig artikel 4, lid 4, van richtlijn 92/43, zodra een gebied van communautair belang is aangewezen, dit zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen zes jaar als speciale beschermingszone moet aanwijzen en tevens de prioriteiten moet vaststellen, gelet op het belang van de gebieden voor het in een gunstige staat van instandhouding behouden of herstellen van een type natuurlijke habitat of van een soort alsmede voor de coherentie van Natura 2000. Deze lidstaat moet tevens, ten eerste, overeenkomstig die bepaling van richtlijn 92/43 zoals die is uitgelegd door het Hof, binnen dezelfde termijnen en vóór de vaststelling van die prioriteiten de instandhoudingsdoelstellingen vaststellen, die specifiek moeten zijn, en, ten tweede, overeenkomstig artikel 6, lid 1, van deze richtlijn instandhoudingsmaatregelen treffen [zie in die zin arrest van 29 juni 2023, Commissie/Ierland (Bescherming van speciale beschermingszones), C-444/21, EU:C:2023:524, punten 45, 53, 65 en 66].

47 Volgens artikel 6, lid 1, van richtlijn 92/43 omvatten de instandhoudingsmaatregelen in voorkomend geval 'passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen'.

48 De instandhoudingsmaatregelen die de betrokken lidstaat op grond van dat artikel 6, lid 1, moet vaststellen, kunnen dus met name bestaan in de invoering van een rechtsregeling om in het betrokken gebied, en rekening houdend met de vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen, de menselijke activiteiten te beperken ten opzichte van hetgeen tot dan toe in dat gebied was toegestaan.

49 Bepalingen van een handeling waarbij een gebied wordt aangewezen als speciale beschermingszone en waarmee de betrokken lidstaat een dergelijke rechtsregeling beoogt in te voeren, moeten derhalve worden beschouwd als bepalingen die 'direct met het beheer van het betrokken gebied verband houden of daarvoor nodig zijn'.

50 Bij gebreke van een precisering dienaangaande in richtlijn 92/43 blijven de lidstaten overigens vrij om in hun rechtsorde het soort normen vast te stellen die zij het meest geschikt achten voor de invoering van een dergelijke rechtsregeling.

51 In casu bestaat de bij het bestreden besluit ingevoerde juridische regeling uit een geheel van bepalingen, waaronder § 4 van dat besluit, die verbodsbepalingen bevat, en § 5 ervan, die de 'handelingen en vormen van gebruik' opsomt die niet onder deze verbodsbepalingen vallen.

52 In dit verband wijst de verwijzende rechter er met name op dat hij van oordeel is dat de uitzonderingen van § 5 van het bestreden besluit tot doel hebben om in een bepaald kader toestemming te verlenen voor de voortzetting van de exploitatieactiviteiten die reeds in het betrokken gebied werden verricht en die er thans nog worden verricht, met name activiteiten voor commerciële doeleinden, zoals visserij, landbouw en bosbouw alsmede bepaalde maatregelen voor het onderhoud van het water, teneinde te voorkomen dat de rechten van de eigenaren en rechthebbenden die door de bescherming van het betrokken gebied worden geraakt, onevenredig worden aangetast.

53 Dit neemt niet weg dat, onder voorbehoud van de door die rechter te verrichten verificaties, § 5 van het bestreden besluit deel uitmaakt van de bepalingen die, in hun geheel beschouwd, beogen de juridische regeling vast te stellen die noodzakelijk wordt geacht voor de bescherming van onder meer de aangewezen speciale beschermingszone, te weten in casu het betrokken gebied.

54 Dit lijkt te worden bevestigd door § 9 van het bestreden besluit, die in lid 1 bepaalt dat de bepalingen van de §§ 4 en 5 van dat besluit 'in de regel [overeenkomen] met maatregelen die erop gericht zijn de in bijlage I bij richtlijn [92/43] genoemde habitattypen en de in bijlage II bij die richtlijn bedoelde diersoorten die in het [betrokken gebied] aanwezig zijn, in een gunstige staat van instandhouding te behouden', alsook door de bewoordingen van § 7, lid 1, en § 10, lid 1, van dat besluit.

55 Hieruit volgt dat, onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter te verrichten verificaties, het bestreden besluit moet worden geacht in zijn geheel direct verband te houden met of noodzakelijk te zijn voor het beheer van het betrokken gebied.

56 Gelet op een en ander moet op de eerste en de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 3, lid 2, onder b), van richtlijn 2001/42, gelezen in samenhang met artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43, aldus moet worden uitgelegd dat een handeling waarbij de betrokken lidstaat een gebied als speciale beschermingszone aanwijst op grond van richtlijn 92/43 en waarin de menselijke activiteiten worden opgesomd die in dat gebied verboden zijn tenzij er sprake is van de uitzonderingen waarin die handeling eveneens voorziet,

niet onder het begrip 'plannen en programma's' in de zin van richtlijn 2001/42 valt waarvoor een milieubeoordeling verplicht is.

#### *Derde tot en met zevende vraag*

57 Gelet op het antwoord op de eerste en de tweede vraag hoeven de derde tot en met de zevende vraag niet te worden beantwoord.

#### **Kosten**

[...]

Het Hof (Zevende kamer) verklaart voor recht:

**Artikel 3, lid 2, onder b), van 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, gelezen in samenhang met 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, moet aldus worden uitgelegd dat een handeling waarbij de betrokken lidstaat een gebied als speciale beschermingszone aanwijst op grond van richtlijn 92/43 en waarin de menselijke activiteiten worden opgesomd die in dat gebied verboden zijn tenzij er sprake is van de uitzonderingen waarin die handeling eveneens voorziet, niet onder het begrip 'plannen en programma's' in de zin van richtlijn 2001/42 valt waarvoor een milieubeoordeling verplicht is.**

#### **Noot**

1. Art. 3 lid 2 sub b SMB-richtlijn bepaalt dat een plan of programma waarvoor een passende beoordeling als bedoeld in art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn is vereist, planmerplichtig is (de SMB-richtlijn spreekt overigens over een plicht tot het opstellen van een milieubeoordeling; dat staat gelijk aan een plan-mer). Uit de redactie van art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn volgt dat een passende beoordeling niet is vereist voor een plan of project dat 'direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied'. Een besluit tot aanwijzing van een Natura 2000-gebied ex art. 4 lid 4 Habitatrichtlijn (hierna: '**aanwijzingsbesluit**') houdt van nature direct verband met of is van nature noodzakelijk voor het beheer van het Natura 2000-gebied. Om die reden geldt daarvoor geen plicht tot het opstellen van een passende beoordeling en hoeft er in het verlengde daarvan geen plan-MER te worden opgesteld. Aldus volgt uit HvJ EU 12 juni 2019, ECLI:EU:C:2019:483 (punt 49), AB 2020/62 (hierna: '**Brussel-arrest**').

2. Het thans aan de orde zijnde arrest heeft betrekking op een door Landkreis Osnabrück genomen besluit waarbij het beschermde landschap 'Beken in Artland' is aangewezen als essentieel onderdeel van het gelijknamige Natura 2000-gebied (hierna: '**Beken in Artland-aanwijzingsbesluit**'). Het besluit bevat verschillende verbodsbepalingen voor menselijke activiteiten. Daarop wordt een aantal uitzonderingen gemaakt voor commerciële

activiteiten, zoals visserij, landbouw en bosbouw alsmede bepaalde maatregelen voor het onderhoud van het water.

3. Voor het Beken in Artland-aanwijzingsbesluit is geen MER gemaakt. Het Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht (hierna: '**verwijzende rechter**') heeft aan het Hof van Justitie EU (hierna: '**Hof**') de vraag voorgelegd of dat wel valt te rijmen met art. 3 lid 2 sub b SMB-richtlijn. Daartoe overweegt de verwijzende rechter onder meer dat het niet duidelijk is of uit het Brussel-arrest voortvloeit dat *ieder* aanwijzingsbesluit zonder meer moet worden geacht 'direct verband te houden met of nodig te zijn voor het beheer van het Natura 2000-gebied', ongeacht de normatieve inhoud ervan. Mocht het antwoord ontkennend zijn, dan zou de verwijzende rechter willen weten of er op grondslag van art. 3 lid 2 sub b SMB-richtlijn toch een plan-mer-plicht kan bestaan voor een aanwijzingsbesluit voor zover daarin activiteiten worden toegestaan die niet direct dienen om te voldoen aan de instandhoudingsdoelstellingen. De verwijzende rechter wijst in dat kader met name op de uitzonderingen op de verbodsbepalingen zoals die zijn opgenomen in het Beken in Artland-aanwijzingsbesluit (hierna: '**uitzonderingsbepalingen**').

4. Niet heel verrassend oordeelt het Hof dat een aanwijzingsbesluit niet zonder meer volledig kan worden beschouwd direct verband te houden met of nodig te zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied. Wel degelijk zal moeten worden getoetst of de (normatieve) inhoud inderdaad direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het Natura 2000-gebied (punt 44).

5. Het Hof spreekt in punt 45 e.v. de verwachting uit dat het Beken in Artland-aanwijzingsbesluit moet worden geacht de juridische regeling te vormen die noodzakelijk is voor de bescherming van het Natura 2000-gebied. Daartoe overweegt het Hof dat de lidstaten binnen zes jaar na plaatsing van een gebied op de communautaire lijst, deze gebieden als speciale beschermingszones moeten aanwijzen, daarvoor instandhoudingsdoelstellingen moeten vaststellen en vervolgens instandhoudingsmaatregelen moeten treffen. Die instandhoudingsmaatregelen kunnen de vorm hebben van een juridisch bindende regeling waarin menselijke activiteiten in het betrokken Natura 2000-gebied worden beperkt ten opzichte van hetgeen tot dan toe was toegestaan. Uit punt 49 volgt dat een dergelijke regeling moet worden beschouwd als bepalingen die direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van het Natura 2000-gebied zoals bedoeld in art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn.

6. Het Hof beziet de uitzonderingsbepalingen in het Beken in Artland-aanwijzingsbesluit niet als zodanig, maar relateert ze aan het totale beschermingskader dat met het Beken in Artland-aanwijzingsbesluit voor het Natura 2000-gebied wordt geboden (punt 53). Dat kader voorziet primair in verbodsbepalingen die zijn ingesteld met het oog op het voorkomen van een significante verslechtering van elementen die van wezenlijk belang zijn voor de instandhoudings- of beschermingsdoelstellingen. In punt 52 wordt ingegaan op de achtergrond van de uitzonderingsbepalingen die ligt in de wens te voorkomen dat de rechten van de eigenaren en rechthebbenden die door de bescherming van

het Beken in Artland-gebied worden geraakt, onevenredig worden aangetast. De toetsing of er sprake is van onevenredigheid zal logischerwijs moeten geschieden in de context van de noodzaak tot het treffen van instandhoudingsmaatregelen voor het Natura 2000-gebied. Daarmee bestaat er naar het oordeel van het Hof een verband met het beheer van het Beken in Artland-gebied. De verbodsbepalingen en de uitzonderingsbepalingen geven tezamen vorm aan de vraag welke menselijke activiteiten ten opzichte van eerder toegestane mogelijkheden kunnen worden gecontinueerd in het licht van (het behouden en/of behalen van) de instandhoudingsdoelstellingen. Daarom richten zij zich samen op het beheer van het Beken in Artland-gebied (punt 55).

7. Het Hof benadrukt overigens nog wel dat hij geen absoluut eindoordeel geeft, maar dat het aan de verwijzende rechter is om te verifiëren of een of meer van de uitzonderingsbepalingen niet toch geen enkel verband houden met het beheer van het Natura 2000-gebied. Onzes inziens lijkt het bij die toetsing van belang om te achterhalen of de desbetreffende uitzondering daadwerkelijk is gezien in de context van het hoofdverbod, in die zin dat de uitzondering het (beheer)doel van het hoofdverbod niet schaadt. Als dat niet het geval is, kan zo'n uitzondering onzes inziens niet meer worden gezien als een maatregel die direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het Natura 2000-gebied. Uit de overwegingen van het Hof in punt 54 lijkt te volgen dat het Hof het aannemelijk acht dat alle uitzonderingen in het Beken in Artland-aanwijzingsbesluit een relatie met het beheer van het Natura 2000-gebied hebben.

8. De eindconclusie van het Hof is dat een aanwijzingsbesluit waarin menselijke activiteiten worden opgesomd die in dat gebied verboden zijn tenzij er sprake is van daarin omschreven uitzonderingen, vanwege art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn niet passend beoordeeld hoeft te worden en daarom niet plan-mer-plichtig is op grond van art. 3 lid 2 sub b SMB-richtlijn.

9. Als een activiteit in een beheerplan moet worden gezien als een maatregel die direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het Natura 2000-gebied, geldt er geen vergunningplicht voor een Natura 2000-activiteit. Dit volgt uit de definitie van het begrip 'Natura 2000-activiteit' in (onderdeel A) van de bijlage bij art. 1.1 Ow. Die definitie maakt, in lijn met art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn, duidelijk dat een activiteit die direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, niet als een Natura 2000-activiteit heeft te gelden. Uit het voorliggende arrest volgt dat het mogelijk is dat in een beheerplan een beheerpakket wordt opgenomen waartoe ook activiteiten behoren met nadelige gevolgen voor het Natura 2000-gebied. Als die activiteiten niet afdoen aan het doel van het beheerpakket (bijvoorbeeld het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen), dan hebben die activiteiten ook een relatie met het beheer van het Natura 2000-gebied, waardoor ze niet hebben te gelden als een Natura 2000-activiteit en dus zonder vergunning voor een Natura 2000-activiteit kunnen worden gerealiseerd.

*Marcel Soppe & Tessa Röttscheid*