

ARREST VAN HET HOF (Achtste kamer)

7 augustus 2018 (*)

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Richtlijn 2011/92/EU – Milieueffectbeoordeling van bepaalde projecten – Bijlage II – Punt 1, onder d) – Begrip „ontbossing met het oog op omschakeling naar een ander bodemgebruik” – Doorgang door een bos met het oog op de aanleg en exploitatie van een bovengrondse hoogspanningslijn”

In zaak C-329/17,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk) bij beslissing van 19 mei 2017, ingekomen bij het Hof op 1 juni 2017, in de procedure

Gerhard Prenninger,

Karl Helmberger,

Franziska Zimmer,

Franz Scharinger,

Norbert Pühringer,

Agrargemeinschaft Pettenbach,

Marktgemeinde Vorchdorf,

Marktgemeinde Pettenbach,

Gemeinde Steinbach am Ziehberg

tegen

Oberösterreichische Landesregierung,

in tegenwoordigheid van:

Netz Oberösterreich GmbH,

wijst

HET HOF (Achtste kamer),

samengesteld als volgt: J. Malenovský, kamerpresident, M. Safjan en D. Šváby (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: P. Mengozzi,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- Prenninger e.a., vertegenwoordigd door W. List, Rechtsanwalt,
- Netz Oberösterreich GmbH, vertegenwoordigd door H. Kraemmer en M. Mendel, Rechtsanwältin,
- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door G. Eberhard als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. C. Becker en C. Zadra als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 4, lid 2, van 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; hierna: „MEB-richtlijn”) en van bijlage II bij die richtlijn.
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Gerhard Prenninger en acht andere verzoekers enerzijds en de Oberösterreichische Landesregierung (regering van de deelstaat Oberösterreich) anderzijds over de uitvoering van een milieueffectbeoordeling voor het project met betrekking tot de aanleg van de bovengrondse hoogspanningslijn „110 kV-Leitung Vorchdorf-Steinfeld-Kirchdorf”.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 De overwegingen 3, 7, 9 en 11 van de MEB-richtlijn luiden:

„(3) Het lijkt noodzakelijk dat de beginselen van de milieueffectbeoordeling worden geharmoniseerd, met name ten aanzien van de vraag welke projecten aan milieueffectbeoordeling moeten worden onderworpen, de voornaamste verplichtingen van de opdrachtgevers en de inhoud van de milieueffectbeoordeling. De lidstaten kunnen ter bescherming van het milieu strengere voorschriften vaststellen.

[...]

(7) Voor openbare en particuliere projecten die aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben, dient alleen een vergunning te worden verleend na een beoordeling van de aanzienlijke milieueffecten die deze projecten kunnen hebben. Die beoordeling dient plaats te vinden aan de hand van passende informatie die verstrekt wordt door de opdrachtgever en eventueel wordt aangevuld door de autoriteiten en door het publiek voor wie het project gevolgen zou kunnen hebben.

[...]

(9) Projecten van andere categorieën hebben niet noodzakelijkerwijs in alle gevallen aanzienlijke gevolgen voor het milieu en die projecten moeten aan een beoordeling worden onderworpen wanneer de lidstaten menen dat zij aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.

[...]

(11) Bij de vaststelling van deze drempelwaarden of criteria of bij het stuk voor stuk bestuderen van projecten om te bepalen welke van die projecten op grond van de omvang van hun milieueffecten moeten worden beoordeeld, dienen de lidstaten rekening te houden met de relevante selectiecriteria in deze richtlijn. De lidstaten komen volgens het subsidiariteitsbeginsel het meest in aanmerking om deze criteria in de praktijk toe te passen.”

4 Artikel 1, lid 1, van deze richtlijn is als volgt verwoord:

„Deze richtlijn is van toepassing op de milieueffectbeoordeling van openbare en particuliere projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben.”

5 Artikel 2, lid 1, van deze richtlijn bepaalt:

„De lidstaten treffen de nodige maatregelen om te verzekeren dat een vergunning vereist is voor projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, onder meer gezien hun aard, omvang of ligging, en dat een beoordeling van hun effecten plaatsvindt alvorens een vergunning wordt verleend. Deze projecten worden omschreven in artikel 4.”

6 Artikel 4, lid 2, van de MEB-richtlijn luidt:

„Onder voorbehoud van artikel 2, lid 4, bepalen de lidstaten voor de in bijlage II genoemde projecten of het project al dan niet moet worden onderworpen aan een beoordeling overeenkomstig de artikelen 5 tot en met 10, zulks:

a) door middel van een onderzoek per geval,

of

b) aan de hand van door de lidstaten vastgestelde drempelwaarden of criteria.

De lidstaten kunnen besluiten om beide onder a) en b) genoemde procedures toe te passen.”

7 In bijlage II bij deze richtlijn worden de „In artikel 4, lid 2, bedoelde projecten” opgesomd. Punt 1 van deze bijlage, dat betrekking heeft op landbouw-, bosbouw- en aquacultuurprojecten, omvat onder d) projecten inzake de „Eerste bebossing en ontbossing met het oog op omschakeling naar een ander bodemgebruik”.

Nationaal recht

8 § 3 van het Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 – UVP-G 2000 (federale wet milieueffectbeoordeling 2000 – UVP-G 2000) (BGBl. 697/1993), als gepubliceerd in BGBl. I, 4/2016, heeft betrekking op het voorwerp van de milieueffectbeoordeling. Daarin is het beginsel neergelegd dat de in bijlage 1 bij die wet genoemde projecten aan deze beoordeling moeten worden onderworpen, en wordt de procedure bepaald alsook de voorwaarden waaraan in dat verband moet worden voldaan.

9 Bijlage 1 bij die wet is als volgt verwoord:

„De bijlage bevat de projecten waarvoor overeenkomstig § 3 een [milieueffectbeoordeling] moet worden uitgevoerd.

De kolommen 1 en 2 omvatten projecten die in ieder geval aan een [milieueffectbeoordeling] moeten worden onderworpen en waarvoor een [dergelijke beoordelingsprocedure] (kolom 1) of een vereenvoudigde procedure (kolom 2) moet worden uitgevoerd.

[...]

Kolom 3 vermeldt de projecten waarvoor alleen onder bepaalde specifieke voorwaarden een [milieueffectbeoordeling] moet worden uitgevoerd. Vanaf de aangegeven minimumdrempel moeten deze projecten per geval worden onderzocht. Indien uit dit onderzoek blijkt dat [een milieueffectbeoordeling] moet worden uitgevoerd, dient de vereenvoudigde procedure te worden gevolgd.

Punt 46	a) ontginning ^{14a)} op een oppervlakte van ten minste 20 ha; b) [...]	[...]
---------	---	-------

”

10 Het Forstgesetz 1975 (federale wet bossen) van 3 juli 1975, (BGBl. 440/1975), als gepubliceerd in BGBl. I, 56/2016, bevat een § 13, met als opschrift „Herbebossing”, waarin wordt bepaald:

„[...]”

(10) Voor zover de aanwezigheid van een energieleiding de volledige ontwikkeling van de hoogtegroeï op het tracé verhindert en krachtens § 81, lid 1, onder b), bijzondere toestemming is verleend, zorgt de exploitant van de leiding na elke kap tijdig voor de herbebossing van het tracégebied.”

11 In § 17 van deze wet, met als opschrift „Ontginning”, wordt bepaald:

„(1) Het gebruik van de bosbodem voor andere doeleinden dan bosbouw (ontginning) is verboden.

[...]”

12 Afdeling VI van deze wet heeft betrekking op het „Gebruik van bossen” en bevat een § 81, met als opschrift „Bijzondere toestemming”, dat als volgt luidt:

„(1) Op verzoek verleent de autoriteit vrijstelling van het in § 80, lid 1, bedoelde verbod indien

[...]

b) een doorgang door het bos noodzakelijk is voor het aanleggen van een elektriciteitslijn, voor de duur van de rechtmatige aanwezigheid van die lijn,

[...].”

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

13 Bij brief van 29 maart 2016 heeft de beheerder van het elektriciteitsnetwerk Netz Oberösterreich GmbH de regering van de deelstaat Oberösterreich gevraagd of er voor het door hem ingediende project voor de aanleg van de bovengrondse hoogspanningslijn „110 kV-Leitung Vorchdorf-Steinfeld-Kirchdorf”, een milieueffectbeoordeling moest worden uitgevoerd.

14 Bij besluit van 14 juni 2016 heeft deze regering besloten dat voor dit project geen dergelijke beoordeling hoefde plaats te vinden.

15 Prenninger en acht andere verzoekers hebben tegen dit besluit beroep ingesteld bij het Bundesverwaltungsgericht (bestuursrechter in eerste aanleg, Oostenrijk). Dit beroep is ongegrond verklaard.

16 Deze rechterlijke instantie heeft ten eerste vastgesteld dat het betrokken project bestaat uit de aanleg van een elektriciteitslijn met een totale lengte van 23,482 km, de bouw van een nieuw elektriciteitsstation en de uitbreiding van een bestaand elektriciteitsstation.

- 17 Ten tweede heeft zij een onderscheid gemaakt tussen het „te ontginnen” bosareaal met een oppervlakte van 0,4362 ha en het gebied waarop de doorgang door het bos moest worden gemaakt – dat wil zeggen het gebied waarop de bomen die zich onder de elektriciteitslijnen bevinden, moesten worden geveld om een minimale veiligheidsafstand ten aanzien van de elektriciteitskabels te garanderen – met een oppervlakte van 17,82 ha.
- 18 Ten derde heeft het Bundesverwaltungsgericht geoordeeld dat het maken van een dergelijke doorgang naar nationaal recht niet als „ontginning” kon worden aangemerkt, omdat deze kwalificatie veronderstelt dat de betrokken bosbodem niet langer voor bosbouwdoeleinden wordt gebruikt. Uit het betrokken project blijkt echter dat het betrokken rooigebied onder normaal bosbeheer zal blijven vallen, aangezien het mogelijk zal blijven regelmatig bomen te kappen, af te voeren en te herplanten.
- 19 Volgens deze rechterlijke instantie wordt een dergelijke uitlegging bevestigd door punt 1, onder d), van bijlage II bij richtlijn 2011/92. Zij is van oordeel dat het begrip „ontbossing met het oog op omschakeling naar een ander bodemgebruik” in de zin van die bepaling aldus moet worden uitgelegd dat het ook de transformatie van de bosbodem vereist met het oog op een ander bodemgebruik.
- 20 Prenninger en acht andere verzoekers hebben tegen dit vonnis hoger beroep (*Revision*) ingesteld bij de verwijzende rechter, het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk).
- 21 Net als het Bundesverwaltungsgericht is deze rechterlijke instantie van oordeel dat het maken van een doorgang door een bos geen gebruik van de bosbodem voor andere doeleinden dan bosbouw vormt en derhalve naar nationaal recht niet als ontginning kan worden beschouwd.
- 22 Niettemin wenst de verwijzende rechter te vernemen of een dergelijke uitlegging van het begrip „ontginning” in overeenstemming is met richtlijn 2011/92. Volgens de bewoordingen van punt 1, onder d), van bijlage II bij deze richtlijn valt hieronder inderdaad enkel ontbossing die tot doel heeft de aard van het bodemgebruik te veranderen. Bijgevolg kan worden gesteld dat een doorgang door een bos die geen dergelijke verandering teweegbrengt, maar die wordt gemaakt met de uitdrukkelijke bedoeling het bos in stand te houden, niet kan worden beschouwd als „ontbossing met het oog op omschakeling naar een ander bodemgebruik” in de zin van deze bepaling.
- 23 In zijn arrest van 3 juli 2008, Commissie/Ierland (C-215/06, EU:C:2008:380), heeft het Hof echter geoordeeld dat Ierland, door ontbossing zonder voorafgaande milieueffectbeoordeling toe te staan, de krachtens het Unierecht op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen. De verwijzende rechter geeft aan dat het Hof in punt 109 van dat arrest de nadruk heeft gelegd op de mate van kwetsbaarheid van het milieu in het betrokken gebied, die deel uitmaakt van de selectiecriteria van bijlage III bij richtlijn 2011/92 en waarbij met name rekening moet worden gehouden met „het opnamevermogen van het natuurlijke milieu”, met bijzondere aandacht voor de berg- en bosgebieden. De verwijzende rechter is van oordeel dat deze overwegingen kunnen worden opgevat als een verruiming van het begrip „ontbossing met het oog op omschakeling naar een ander bodemgebruik” in de zin van punt 1, onder d), van bijlage II bij richtlijn 2011/92, of zelfs als een aanwijzing dat een andere uitlegging van dat begrip dan die waarnaar in punt 22 van dit arrest wordt verwezen, moet worden overwogen.
- 24 Daarop heeft het Verwaltungsgerichtshof de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:
- „Dient [de MEB-richtlijn] aldus te worden uitgelegd dat het maken van een doorgang door een bos met het oog op de aanleg van een energieleiding, en voor de duur van de rechtmatige aanwezigheid van die leiding, ‚ontbossing met het oog op omschakeling naar een ander bodemgebruik’ in de zin van punt 1, onder d), van bijlage II bij de MEB-richtlijn vormt?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

- 25 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of punt 1, onder d), van bijlage II bij de MEB-richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat onder het begrip „ontbossing met het oog op omschakeling naar een ander bodemgebruik” in de zin van deze bepaling mede moet worden begrepen het maken van een doorgang door een bos met het oog op de aanleg en de exploitatie van een bovengrondse hoogspanningslijn als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, voor de duur van de rechtmatige aanwezigheid van die lijn.
- 26 Om te beginnen zij erop gewezen dat verzoekers in het hoofdgeding in hun bij het Hof ingediende opmerkingen de omvang betwisten van de gebieden waarop de doorgang door het bos in het hoofdgeding betrekking heeft. Zij zijn van mening dat de door deze doorgang getroffen oppervlakte 39 ha bedraagt en niet, zoals de verwijzende rechter heeft vastgesteld, 17,82 ha.
- 27 In dit verband zij eraan herinnerd dat volgens artikel 267 VWEU, dat op een duidelijke afbakening van de taken van de nationale rechterlijke instanties en van het Hof berust, elke waardering van de feiten tot de bevoegdheid van de nationale rechter behoort. In het bijzonder is het Hof uitsluitend bevoegd zich over de uitlegging of de rechtsgeldigheid van een rechtsvoorschrift van de Unie uit te spreken op basis van de door de nationale rechterlijke instantie omschreven feiten. In dit kader staat het aan de nationale rechter om de aan het geding ten grondslag liggende feiten vast te stellen en daaruit de consequenties te trekken voor de door hem te geven beslissing (arrest van 8 mei 2008, Danske Svineproducenter, C-491/06, EU:C:2008:263, punt 23).
- 28 In herinnering moet worden gebracht dat de lidstaten krachtens artikel 4, lid 2, van de MEB-richtlijn, hetzij op basis van een onderzoek per geval, hetzij op basis van door hen vastgestelde drempelwaarden of criteria, bepalen of de in bijlage II bij die richtlijn genoemde projecten aan een milieueffectbeoordeling moeten worden onderworpen.
- 29 Deze projecten omvatten, in punt 1, onder d), van die bijlage II, ontbossing met het oog op omschakeling naar een ander bodemgebruik.
- 30 In dit verband heeft het Hof reeds geoordeeld dat de begrippen in die bijlage begrippen van Unierecht zijn die autonoom moeten worden uitgelegd (zie in die zin arrest van 25 juli 2008, Ecologistas en Acción-CODA, C-142/07, EU:C:2008:445, punt 29).
- 31 Bovendien moet volgens vaste rechtspraak bij de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling niet alleen rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context ervan en met de doelstellingen die worden nagestreefd met de regeling waarvan zij deel uitmaakt.
- 32 Uit de bewoordingen van punt 1, onder d), van bijlage II bij de richtlijn volgt dat dit punt niet op elke ontbossing betrekking heeft, maar slechts op ontbossingswerkzaamheden die plaatsvinden met het oog op een ander bodemgebruik.
- 33 Voor zover een doorgang door een bos, zoals die welke aan de orde is in het hoofdgeding, wordt gemaakt met het oog op de aanleg en de exploitatie van een bovengrondse energieleiding, moet worden vastgesteld dat er voor de betrokken bodem sprake is van een ander bodemgebruik. Bijgevolg valt het maken van een doorgang, zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, onder punt 1, onder d), van bijlage II bij de MEB-richtlijn.
- 34 Deze uitlegging wordt trouwens bevestigd door het doel dat met de MEB-richtlijn wordt nagestreefd.
- 35 Het Hof was namelijk van oordeel dat het belangrijkste doel van de MEB-richtlijn, zoals blijkt uit artikel 2, lid 1, van de richtlijn, is dat de projecten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben, met name gezien hun aard, omvang of ligging, vóór de vergunningverlening worden onderworpen aan een beoordeling van die effecten (arrest van 19 september 2000, Linster, C-287/98, EU:C:2000:468, punt 52).

- 36 Voorts heeft het Hof herhaaldelijk opgemerkt dat de MEB-richtlijn een ruime werkingssfeer en een zeer breed doel heeft (arresten van 24 oktober 1996, Kraaijeveld e.a., C-72/95, EU:C:1996:404, punt 31, en 28 februari 2008, Abraham e.a., C-2/07, EU:C:2008:133, punt 32).
- 37 Het zou in strijd zijn met het belangrijkste doel van de MEB-richtlijn en met de ruime werkingssfeer van deze richtlijn om werkzaamheden waarbij doorgangen door een bos worden gemaakt, uit te sluiten van de werkingssfeer van bijlage II bij deze richtlijn, op grond van het feit dat dergelijke werkzaamheden er niet uitdrukkelijk in zijn opgenomen. Een dergelijke uitlegging zou de lidstaten immers in staat stellen aan hun verplichtingen uit hoofde van de MEB-richtlijn te ontkomen wanneer zij toestemming verlenen voor het maken van een doorgang door een bos, ongeacht de grootte ervan.
- 38 Bijgevolg valt het maken van een doorgang door een bos met het oog op de aanleg en exploitatie van een bovengrondse hoogspanningslijn onder punt 1, onder d), van bijlage II bij de MEB-richtlijn.
- 39 Aan deze uitlegging wordt geenszins afgedaan door het feit dat de Oostenrijkse wetgever, door toestemming te geven voor het maken van dergelijke doorgangen door een bos, het behoud van het bos zou hebben nagestreefd. Ten eerste heeft het Hof geoordeeld dat het nastreven van gunstige milieueffecten irrelevant was in het kader van de beoordeling van de noodzaak om een project aan een milieueffectbeoordeling te onderwerpen (zie in die zin arrest van 25 juli 2008, Ecologistas en Acción-CODA, C-142/07, EU:C:2008:445, punt 41).
- 40 Ten tweede doet het feit dat de gekapte bomen onmiddellijk door andere bosgewassen worden vervangen, hetzij op natuurlijke, hetzij op kunstmatige wijze, niets af aan het feit dat er ten aanzien van de bodem waarop het maken van een doorgang door het bos betrekking heeft, sprake is van een ander bodemgebruik, namelijk ondersteuning van het transport van elektrische energie.
- 41 Gelet op een en ander moet op de prejudiciële vraag worden geantwoord dat punt 1, onder d), van bijlage II bij de MEB-richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat onder het begrip „ontbossing met het oog op omschakeling naar een ander bodemgebruik” in de zin van die bepaling mede moet worden begrepen het maken van een doorgang door een bos met het oog op de aanleg en exploitatie van een bovengrondse hoogspanningslijn, zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, voor de duur van de rechtmatige aanwezigheid van die lijn.

Kosten

- 42 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Achtste kamer) verklaart voor recht:

Punt 1, onder d), van bijlage II 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 moet aldus worden uitgelegd dat onder het begrip „ontbossing met het oog op omschakeling naar een ander bodemgebruik” in de zin van die bepaling mede moet worden begrepen het maken van een doorgang door een bos met het oog op de aanleg en exploitatie van een bovengrondse hoogspanningslijn, zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, voor de duur van de rechtmatige aanwezigheid van die lijn.

ondertekeningen

* Procestaal: Duits.